

POLÍTICAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA: DIAGNÓSTICOS E RECOMENDAÇÕES DAS AGÊNCIAS
MULTILATERAIS NO INÍCIO DOS ANOS 90 (1993)

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP
NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS – NEPP

1996

CADERNO DE PESQUISA
Nº 28

PROF.DR. JORGE RUBEN BITON TAPIA



Instituição responsável
Núcleo de Estudos de Políticas Públicas- NEPP - UNICAMP

Coordenador do NEPP
Prof. Dr. Pedro Luiz Barros Silva

Coordenador Associado
Profa. Dra. Gilda Portugal Gouvêa

Centro interdisciplinar de pesquisa especializado em estudos e investigações de acompanhamento, monitoramento e avaliação de políticas e programas governamentais. Entre suas preocupações e interesses prioritários, destacam-se as avaliações de processos de implementação de reformas e inovações de *policies* e de programas e projetos de enfrentamento da pobreza. No período recente, desenvolveu, entre outros os seguintes projetos:

- Avaliação da Descentralização de Recursos do FNDE e da Merenda Escolar. Convênio INEP/MEC (1997-1998).
- Desenho e Implantação de Estratégia de Avaliação dos Programas Sociais Prioritários do Governo Federal Brasileiro. Convênio BID/UNESCO/Gov. Brasileiro (1998).
- A Educação básica e secundária no Brasil: evolução recente. Convênio MEC/UNESCO (1997).
- Avaliação da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil: Saúde e Educação Fundamental - estudos municipais. Convênio Cepal (1997).
- Avaliação do Processo de Implementação do Projeto "Inovações no Ensino Básico" e de algumas Medidas da Escola-Padrão no Estado de São Paulo. Convênio BIRD (1994/1996).

Os cadernos de Pesquisa do NEPP, escritos pelos professores, pesquisadores, estudantes de pós graduação, e outros membros associados, aparecerá intermitentemente. Alguns serão comunicações de pesquisa preliminares em andamento, ou explorações de idéias teóricas, e a sua publicação visa a estimular discussão e gerar críticas úteis. Como resultado de tais discussões e críticas, é provável que apareçam publicações de versões mais elaboradas em outra parte.

ÍNDICE

Introdução.....	01
I - A proposta Neoliberal de ajuste estrutural e políticas sociais compensatórias.....	02
II - O novo projeto Cepalino: transformação produtiva com eqüidade	09
III - A reforma social como eixo da transformação distributiva: o resgate das necessidades básicas	21
IV - Considerações Finais.....	30
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA.....	37

POLÍTICAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA: DIAGNÓSTICOS E RECOMENDAÇÕES DAS AGÊNCIAS MULTILATERAIS NO INÍCIO DOS ANOS 90

INTRODUÇÃO

Este trabalho parte da hipótese de que nos anos noventa é possível perceber um movimento de modificação na agenda do debate acerca das políticas sociais, com a crescente incorporação dos parâmetros da reestruturação econômica em escala internacional. Em realidade, tanto os diagnósticos quanto as recomendações na década de oitenta foram marcadas pela pauta neoliberal no que concerne ao ajustamento estrutural e a questão da pobreza.

No período recente, parece ter ocorrido uma inflexão nos diagnósticos e recomendações levando em conta as transformações produtivas na região, em grande medida resultantes das políticas de ajuste neoliberais da década passada.

A intenção deste documento é reconstruir as linhas centrais do debate travado entre as agências internacionais, buscando atingir um duplo propósito. Partindo da reflexão sobre o processo de reestruturação produtiva em curso nos países capitalistas avançados e na região e seus impactos sociais e econômicos, localizar as polarizações já conhecidas - universalismo versus seletividade, menor ou maior gasto social, equidade versus eficiência, estatização versus privatização - e aquelas emergentes ligadas à reforma da educação e da qualificação básica, à melhoria das condições de saúde e à reforma da política social no quadro das reformas estruturais do Estado.

A ênfase da análise está nos conteúdos, argumentos e propostas enunciados pelos vários organismos internacionais, tendo em vista identificar novos parâmetros para a reorganização da política social brasileira.

Entre as idéias-força presentes no debate recente podemos destacar três: a urgência de uma estratégia global de desenvolvimento, alicerçada na capacidade competitiva dinâmica das economias latino-americanas; a necessidade de conciliar crescimento econômico com maior equidade social; e a reestruturação dos serviços sociais visando aumentar a eficácia e melhorar sua qualidade.

A reorganização institucional dos serviços sociais pode se reduzir à focalização dos

recursos existentes, ser uma peça numa estratégia econômico-social mais ambiciosa ou visar a construção de um sistema redistributivo e universalista. Em qualquer dos casos trata-se de discutir o papel do Estado e da Sociedade e o seu ordenamento dentro do aparato público.

Essa resenha das propostas elaboradas pelos organismos internacionais está organizada a partir de dois eixos básicos. Primeiro, procuramos identificar as propostas globais, suas características e principais elementos. Segundo, identificar as principais dimensões e problemas relativos a mudanças nas políticas sociais.

A leitura tem como pano de fundo as experiências e as propostas neoliberais que predominaram na década de oitenta. Nosso objetivo é perceber as modificações do debate na década de noventa, a introdução de novos temas, a reavaliação de propostas anteriores e os novos parâmetros para a discussão da relação entre transformação produtiva e políticas sociais. Não discutimos o grau de factibilidade das propostas apresentadas, fixamos apenas nos aspectos normativos dos vários diagnósticos.

O texto está organizado em três partes. Na primeira recuperamos de maneira sucinta as principais teses neoliberais desenvolvidas nos anos oitenta. Na segunda, discutimos a proposta cepalina da Transformação Produtiva com Equidade. Finalmente, discutimos as teses da nova agenda para o desenvolvimento elaborada pelo BID/PNUD. A título de conclusão apresentamos um sumário das principais questões da agenda dos noventa.

I- A PROPOSTA NEOLIBERAL DE AJUSTE ESTRUTURAL E POLÍTICAS SOCIAIS COMPENSATÓRIAS

Ao longo da década de oitenta houve uma larga difusão de propostas de corte neoliberal e uma inequívoca preponderância de suas teses sobre como resolver a crise econômica e social vivida pelos países latino-americanos. Nesse período, os diagnósticos e as ênfases nos aspectos e propostas sofreram deslocamentos expressando, ao mesmo tempo, tanto diferentes momentos da adoção de programas de ajuste como modificações na percepção de processos econômicos e sociais globais, notadamente aqueles ligados à reestruturação produtiva.

O núcleo das propostas neoliberais encontrado nos documentos elaborados pelo Banco Mundial, na segunda metade da década de oitenta, enfatiza a necessidade de

desregulamentação e privatização dos mercados, e privatização e desregulamentação do Estado. Esse conjunto de propostas "policy-oriented" passou a ser conhecido como Consenso de Washington (Williamson, 1990).

Do ponto de vista social, as sugestões eram no sentido de uma reestruturação das políticas ancorada na redução do gasto social, concentrando o papel do Estado, na área social, na saúde e no ensino básico, na assistência social as camadas mais carentes e transferindo ainda atividades e funções para a órbita privada.

A prioridade esteve na execução dos programas de ajuste estrutural vistos como condição necessária e suficiente para reestabelecer os equilíbrios macroeconômicos como melhoria das condições sociais.

O cerne das políticas de ajuste é composto por três elementos básicos: contenção da demanda pela redução dos gastos públicos; realocação dos recursos visando aumentar as exportações; e reformas nas políticas destinadas a aumentar a eficiência de longo prazo do sistema econômico.

Quanto à contenção da demanda, o ajuste implicou estabelecer limites aos gastos do governo, retirando subsídios, controlando empréstimos, etc.

No tocante à redistribuição dos recursos a favor das exportações tratou-se, entre outras coisas, de garantir melhores preços para incentivar a produção agrícola e promover desvalorizações cambiais para estimular as exportações.

Finalmente, o conjunto de reformas significou alterações nos mercados financeiros, elevação na taxa de juros, suspensão das barreiras à exportação e privatização das empresas estatais.

Ainda nos oitenta, houve um movimento no interior dessa perspectiva procurando introduzir correções na estratégia inicial (Draibe, 1993 e Fiori, 1993).

Entre as correções está a questão da pobreza, a preocupação com os impactos negativos inerentes aos ajustes estruturais sobre as populações menos favorecidas.

Neste sentido, parece oportuno lembrar as críticas contidas no Documento da UNICEF "Ajuste com Dimensão Humana" de 1987, no qual se sugere uma "reorientação" nas políticas de ajuste no sentido de atender às populações pobres duramente atingidas pelas reformas econômicas. Segundo a UNICEF, no curto prazo as políticas de ajuste pioraram as condições de vida dos segmentos mais vulneráveis, sobre os quais recaíram os custos

sociais das reformas liberalizantes. Os impactos negativos foram a redução da oferta de emprego e do ganho salarial das famílias pobres, o aumento do preço dos gêneros de primeira necessidade, em particular dos alimentícios, e uma redução dos gastos em áreas-chave como saúde, educação e saneamento.

É preciso deixar clara a natureza das críticas contidas no documento da UNICEF. Embora considere que as populações pobres foram as mais penalizados no curto-prazo, a natureza dos ajustes estruturais realizados não é questionada e, além disso, esses são considerados como indispensáveis para que possa haver um crescimento sustentado no longo prazo.

Assim, a proposta da UNICEF defende a introdução de medidas corretivas voltadas para mitigar os efeitos negativos das políticas de ajuste durante a fase de transição para o novo modelo econômico. Seria preciso combinar as duras medidas de saneamento econômico com políticas específicas voltadas para a proteção dos setores mais vulneráveis da população durante a fase de ajuste.

A. Ajuste Estrutural, Pobreza e Políticas Sociais

A Reestruturação dos Serviços Sociais

Na perspectiva do Banco Mundial, a reestruturação dos serviços sociais deve obedecer aos objetivos principais de equilíbrio fiscal e monetário, e estar orientada a uma maior racionalização e eficácia no gasto social associado invariavelmente à sua redução.

Esta perspectiva está exposta no documento "Proteção dos Pobres durante o período de Ajuste Estrutural", do Banco Mundial (1987), no qual aparece o argumento principal da visão neoliberal: do ajuste estrutural (políticas de equilíbrio monetários, fiscais e de balanço de pagamentos) dependerá o futuro desenvolvimento social.

A transformação da estrutura produtiva visaria aumentar a produção de bens transáveis para obter superávits comerciais. Nesse desenho estratégico, a política social é uma variável dependente do ajuste, destinada a atender os segmentos excluídos transitoriamente devido à terapia adotada para restabelecer a saúde da economia.

O eixo da proposta está na redução do gasto público social, na maior eficiência do mesmo¹ e na privatização dos serviços sociais. As políticas sociais desempenhariam um papel compensatório, devendo ser dirigidas basicamente para os chamados setores pobres da população. Insiste-se em que as políticas sociais deveriam deixar de ser universalistas, assumindo um caráter focalizado atendendo às populações vulneráveis. Dessa forma haveria um aumento na eficácia e na equidade do gasto social.

A focalização e ajuste estrutural

Nos anos oitenta, o Banco Mundial modificou seu entendimento sobre a focalização, abandonando sua posição anterior. Como se sabe, nos anos 70, a discussão sobre redistribuição com crescimento, o eixo estava nas causas estruturais da pobreza e a focalização não estava centrada na política social.

A pobreza era associada à concentração da riqueza, ao mesmo tempo em que vinculada à falta de destrezas, de capital físico e de ativos complementares por parte de setores da população. Caberia ao Estado reverter essa situação no médio prazo, permitindo aos pobres

1 A proposta de redução do gasto defendida pelo Banco Mundial é muito criticada pela CEPAL, que concorda com a necessidade de aumentar sua eficiência.

acesso a esses ativos.

Sob o influxo da crise da dívida externa e dos programas de ajuste, a visão acerca da focalização se modifica. Assim, nos oitenta, a focalização conhece um deslocamento conceitual da importância outorgada inicialmente para a seletividade aos ativos físicos e humanos mediante um amplo conjunto de políticas em direção a propostas centradas na política social, em programas contra a pobreza extrema. O fundamental dessa mudança é que a focalização se converte em sinônimo de seletividade do gasto social.

Segundo o Banco Mundial, quanto à relação entre ajuste estrutural e pobreza, trata-se de diminuir a pobreza dentro de um programa de ajuste estrutural: "a forma mais importante em que o financiamento do Banco para fins do ajuste pode beneficiar a população pobre é através de exames e revisões dos gastos públicos, particularmente de índole social. A racionalização dos gastos e das inversões públicas mediante um programa de ajuste pode ajudar a eliminar projetos antieconômicos, a reduzir os casos de programas ineficazes e dispendiosos e orientar os gastos sociais em maior medida para os pobres" (Banco Mundial, 1987:13).

Segundo o BM a focalização permite obter uma maior eficiência e equidade do gasto social, não havendo um **trade-off** entre ambos. A tensão entre universalidade X seletividade na política social se situaria no dilema focalização X políticas universais.

Serviços Sociais Compensatórios e Focalizados

Os sistemas públicos de serviços sociais têm recebido críticas por sua desigualdade no acesso e nos benefícios. Em vista disso, o Banco Mundial propôs focalizar os recursos disponíveis para atender aos mais pobres. A questão é o que devem fazer os que não são pobres? Segundo o Banco Mundial, esses deveriam pagar pelos serviços sociais oferecidos pelo mercado. Assim, coexistiriam dois sistemas sociais: um privado, de alto nível, financiado pelos estratos de melhores rendas e cujo acesso ficaria restrito a eles; e outro, público, de assistência social, com orçamento exíguo porque os estratos de alta renda não contribuem oferecendo alguns serviços básicos aos mais pobres.

Essa sorte de revivência do modelo iresidual - inspirado em Titmus - parte de uma visão de que a política social deveria se limitar ao combate de carências extremas, ficando o sistema privado encarregado de suprir os serviços nas áreas de saúde, habitação, seguridade social,

etc, para o restante da população².

A reorganização institucional dos serviços

Realocação dos gastos sociais para aumentar a eficiência

O aumento da eficiência tem dois aspectos. Primeiro, propôs-se melhorar a qualidade e a quantidade dos serviços por unidade de custo. Embora haja polêmica se o montante de recursos é suficiente ou não, há um consenso de que os recursos - escassos ou abundantes - são mal gastos devido à excessiva burocratização, ao uso de pessoal não qualificado, à inadequada estrutura institucional e baixa capacidade de gestão.

Segundo, o gasto social deveria estar focalizado em estratos mais pobres, já que a prestação universal de serviços seria impossível, principalmente num período de crise, e injusta, porque beneficiaria pessoas com necessidades e recursos diferenciados. Assim, a proposta é canalizar os recursos para os mais desamparados e induzir o acesso aos serviços sociais para outros setores sociais via mercado. A aplicação desse critério significa, por exemplo, cobrar taxas diferenciadas segundo a faixa de renda, sexo, idade, zona geográfica, aumentar o custo da matrícula do ensino superior para fortalecer os gastos na educação primária³, etc.

Programas de Emprego de Emergência

Devido ao risco de desemprego na fase de ajuste estrutural, seja pelo ritmo de absorção das novas empresas seja pela falta de qualificação da força-de-trabalho para os novos postos criados; sugerem-se programas emergenciais, em atividades ligadas à construção e manutenção da infra-estrutura básica, remuneração em dinheiro ou alimentos, a subvenção de custos trabalhistas de empresas privadas; prestações por desemprego e capacitação para emprego em novas atividades.

² A única redistribuição (equidade) seria a realocação dos gastos sociais públicos a favor dos mais pobres.

³ Essa visão é amplamente criticada pela Cepal (1989).

Programas de subsídios a alimentos e à nutrição

Como os programas de ajuste provocam elevação dos preços dos alimentos básicos, se sugere a aplicação de programas de alimentação suplementar, através dos quais se distribuem alimentos ou esses são vendidos a preços subsidiados para populações carentes, mães lactantes e crianças. Ou ainda, concedem-se subsídios específicos para os alimentos da cesta básica em algumas regiões.

A visão neoliberal acredita numa solução rápida através do ajuste da estrutura produtiva e na intervenção limitada e transitória do Estado para minorar as agruras dos mais pobres.

Em síntese, os principais pontos das propostas neoliberais quanto às políticas sociais são os seguintes:

- contribuir para solucionar a crise fiscal do Estado através das políticas sociais;
- concentrar o gasto público social nos grupos mais vulneráveis mediante políticas de focalização;
- restringir a ação do Estado na política social;
- avaliação conceitual negativa da universalidade de serviços e crítica às políticas de corte universal por seus problemas e fracassos; propõe-se um retraimento da ação estatal de políticas universalistas pelo seu desmantelamento;
- privatização da política social, segundo condições nacionais e setoriais. Em alguns casos, a focalização deveria ser feita por serviços privados, embora não se discutam os problemas que apresenta a prestação de serviços privados;
- confiança na distribuição primária de renda e na elevação do nível de vida através da reativação econômica, que garantiria aos grupos "alheios" à focalização capacidade financeira para comprar serviços privados.

Na sua evolução posterior, as posições neoliberais tiveram dois novos deslocamentos importantes. Primeiro, a idéia de uma apropriada sequência de medidas de ajuste estrutural. Essa formulação envolve a assunção da "indispensabilidade da estabilização e do ajuste fiscal como condições prévias a todas as demais reformas liberalizantes já preconizadas pela comunidade financeira internacional" (Fiori, 1992:8).

A segunda é o reconhecimento de que o automatismo da terapia inicial não é de "per se" suficiente para assegurar o êxito do combate à crise. Por esta razão, a dimensão política

adquire uma maior importância porque aparece a necessidade de hierarquizar objetivos e priorizar meios. É nesse contexto que ganha saliência o tema da governabilidade, entendida como capacidade para formular e implementar políticas processando conflitos e compensando desajustes decorrentes dos remédios adotados, sem prejuízo dos objetivos estratégicos definidos inicialmente.

Na verdade, o tema da governabilidade se desdobrou em vários planos de ação em políticas preconizadas para implementar as políticas de ajuste. Considerando a temática que nos interessa mais diretamente, o importante é ressaltar que a "incorporação" das condições políticas e institucionais como requisitos de primeira ordem trouxe implicações significativas sobre o modo de pensar a relação entre reforma econômica e as políticas sociais nas propostas surgidas no começo dos noventa, como discutiremos a seguir.

II- O NOVO PROJETO CEPALINO: TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA COM EQUIDADE

Embora durante a década de oitenta tenha havido uma predominância das teses neoliberais no debate sobre as reformas econômicas e sociais necessárias para fazer frente à crise vivida pelos países latino-americanos, a CEPAL desenvolveu uma série de estudos e análises das experiências de reestruturação de países de industrialização tardia na busca de lições para a tarefa de construir um projeto e uma estratégia alternativos ao receituário neoliberal.

Na década de noventa presenciamos uma inflexão no debate sobre a crise dos países da América latina, como resposta aos resultados das experiências de estabilização realizadas nos oitenta e como crítica às principais teses neoliberais, amplamente difundidas naqueles anos.

Coube à Cepal, no começo dos noventa, propôr uma estratégia e um diagnóstico alternativos aos formulados pelos neoliberais, através de uma atualização do diagnóstico estruturalista que marcou a instituição nas décadas de cinquenta e sessenta. Essa alternativa ganhou sua versão mais abrangente na proposta conhecida como Transformação Produtiva com Equidade publicada em 1990. Sua leitura atenta revela um esforço de atualização do diagnóstico estruturalista clássico, certamente renovado à luz das transformações internacionais aceleradas a partir dos meados dos setenta e de um balanço da experiência de industrialização latino-americana e de suas dificuldades e logros.

Nas suas linhas básicas, o projeto cepalino atual procura articular de maneira positiva três elementos-chave: a transformação produtiva, as reformas nos programas sociais e a ampliação e o reforço da democracia, tendo como horizonte a redução das desigualdades.

A. Crescimento, Competitividade e Eqüidade: o círculo virtuoso do novo estilo de desenvolvimento

Entre os inúmeros fatores⁴ arrolados para explicar porque não houve na América Latina crescimento com eqüidade está a debilidade do processo de incorporação do progresso tecnológico - menor ponderação do conteúdo tecnológico, estruturas de produção e das exportações, menor esforço em P&D, etc.

Duas das facetas mais importantes dessa débil incorporação do progresso técnico foram a heterogeneidade estrutural das estruturas produtivas e o grau de desigualdade social. Portanto, a transformação produtiva deve ter como um eixo essencial o estímulo para que haja uma incorporação sistemática e abrangente do progresso técnico, visando superar essa importante debilidade das economias latino-americanas.

Como a CEPAL articula a relação entre crescimento, transformação produtiva e eqüidade? Por que essa relação deve ser buscada?

O argumento principal acerca das relações entre esses três elementos é de que é possível crescimento econômico com eqüidade porque eles guardam vínculos funcionais internos. Isso significa que há um "circulo virtuoso" entre crescimento, competitividade, progresso técnico e eqüidade. É atribuído à eqüidade um papel positivo e muito destacado nessa estratégia de crescimento econômico nucleada na incorporação do progresso técnico e ancorada na noção de competitividade autêntica.

⁴ Os outros fatores mencionados são: a) a reduzida poupança interna e um padrão de consumo suntuoso; b) um padrão de inserção externa - assimetria entre a estrutura de importações praticamente idêntica ao dos países industrializados e uma estrutura de exportações com menor dinamismo e conteúdo tecnológico; c) a resistências dos grupos de interesses; e d) a insuficiência dinâmica para absorver o aumento da população economicamente ativa.

A equidade reforça a competitividade autêntica⁵ ao estimular a incorporação e difusão de padrões tecnológicos adequados à homogeneização das estruturas produtivas e padrões de comportamento inovativos, aumentando a capacidade de inserção dos países latino-americanos na economia internacional. Ao mesmo tempo, favoreceria o crescimento econômico na medida em que incentivasse o surgimento de padrões de consumo mais austeros e compatíveis com a necessidade de elevação dos investimentos e fomentasse a revalorização social das atividades produtivas.

Em contraste com essa proposição normativa, a busca do crescimento econômico sem equidade leva ao que a CEPAL denomina de competitividade espúria, promovida às expensas dos salários. Essa estratégia reforça comportamentos sociais que não favorecem as inversões, desestimavam a incorporação e a difusão do progresso técnico e induzem à fuga de capitais. A competitividade espúria tem fôlego curto e não assegura uma inserção internacional estável.

Portanto, é preciso evitar as estratégias que privilegiem apenas a competitividade ou somente a equidade. No primeiro caso, a competitividade será espúria e não permitirá uma inserção internacional sólida. No segundo, a busca da equidade em detrimento da competitividade conduzirá à erosão da própria equidade, na ausência de uma capacidade produtiva moderna, dinâmica e inserida no comércio mundial.

Por isso, as relações entre crescimento, equidade e competitividade são funcionais e de reforço mútuo⁶. Entre as implicações desse círculo virtuoso podemos destacar a redefinição das relações entre políticas econômicas e políticas sociais. Assim, as políticas sociais passam a ter um caráter ativo, dinâmico e endógeno à estratégia global de transformação produtiva.

⁵ A CEPAL faz uma distinção entre competitividade autêntica e competitividade espúria. A primeira é aquela obtida através de aumentos de produtividade, incorporação do progresso técnico e compatível com a equidade; enquanto a competitividade espúria é aquela obtida às expensas dos salários, onde os ganhos são utilizados para o consumo e não para inversão e incorporação do progresso técnico.

⁶ A hipótese da relação entre crescimento econômico fundado na competitividade autêntica e na maior equidade social é apoiada nos resultados alcançados pelos Tigres Asiáticos. A CEPAL destaca: a) a transformação da agricultura no sentido de estruturas agrárias relativamente homogêneas e incrementos consideráveis na produtividade, que precederam a criação de um sistema industrial competitivo; b) uma distribuição relativamente equitativa de acesso à liberdade, acompanhada da criação de empresas médias e pequenas estreitamente articuladas com o conjunto do sistema produtivo e que alcançaram níveis altos de produtividade; c) um maior nível de qualificação da mão-de-obra e a universalização da educação sobre uma base social mais ampla e integrada; d) um crescimento mais rápido do emprego, derivado do dinamismo do mercado internacional e uma tendência sistemática para elevação da produtividade e das remunerações; e) a propagação da lógica industrial ao conjunto da sociedade, o que facilita a absorção de progresso técnico nas distintas atividades e; f) o importante papel redistributivo cumprido pelas finanças públicas. (CEPAL, 1990).

Ao contrário das propostas neoliberais, que reduziam o escopo das políticas sociais e limitavam seu papel à condição de fator de compensação social, na proposta cepalina essas são um requisito fundamental da própria competitividade autêntica.

A transformação produtiva das economias latino-americanas deve ser lograda num contexto de competitividade internacional, através da incorporação de progresso técnico (com aumentos de produtividade) e não pelo sacrifício dos salários reais.

Dentro dos novos parâmetros econômicos e tecnológicos da atual fase de reestruturação capitalista internacional, um fator crucial destacado por vários estudos (Freeman, 1987; Dosi & Freeman, 1988, Canuto, 1991) como essencial nas performances vitoriosas dos países asiáticos e da Alemanha, apenas para citar os exemplos mais conhecidos, é o da construção de um sistema nacional de inovação sustentado numa lógica de competitividade sistêmica.

O conceito de competitividade autêntica tem como característica fundamental seu caráter sistêmico, o que coloca em primeiro plano a necessidade de construir um conjunto de sinergias e externalidades de diversos tipos entre um conjunto de agentes públicos e privados envolvidos.

Extraindo lições da história recente dos países exitosos e inspirada nas teorias da inovação, propõe-se o conceito de competitividade sistêmica, ressaltando o caráter sistêmico do processo inovativo: "(...) a geração e adoção de progresso técnico assim como o incremento da produtividade constituem processos de caráter sistêmico, no sentido de que o desempenho tecnológico das economias depende da presença de um conjunto de sinergias e externalidades de diversos tipos, mais que das reações maximizadoras das empresas individuais frente às mudanças no sistema de preços" (CEPAL, 1990:73).

Quatro elementos são ressaltados quanto ao caráter sistêmico do processo de inovação. Em primeiro lugar, a importância dos contextos institucionais para explicar a capacidade diferenciada das economias para superarem o atraso tecnológico e convergirem para melhores práticas produtivas em diferentes indústrias e para assumirem a liderança em determinadas tecnologias.

Segundo, nesses contextos há uma mescla de mecanismos e de instituições públicas e privadas, nas quais as decisões de alocação de recursos são tomadas em distintos níveis de centralização e descentralização num ambiente de incerteza, que impede a definição *ex ante* de trajetórias ótimas.

Terceiro, a importância dos processos de inovação institucional em resposta às mudanças no entorno econômico e na tecnologia para garantir a manutenção da capacidade inovativa do aparato produtivo.

Quarto, a importância da interação produtor-usuário é um outro elemento do caráter sistêmico do progresso técnico, para o aprendizado e adaptação das empresas no processo de inovação.

Competitividade, Progresso Técnico e Crescimento

Dentro dessa lógica inovativa, a noção de competitividade autêntica traz como requisitos básicos, de um lado, uma força-de-trabalho educada, um novo perfil de qualificação e, de outro o fortalecimento da base empresarial interna, incluindo as diversas possibilidades e modalidades de vinculação com as fontes de inversão estrangeira.

A solidez da competitividade no mercado internacional tem como determinante geral o nível de qualificação da população e sua capacidade para participar no processo permanente de inovação tecnológica. Em termos específicos, a solidez depende da existência e do avanço das empresas nacionais capazes de competir sozinhas ou associadas com as congêneres estrangeiras.

Também mudam os requisitos em termos dos padrões de relacionamento entre capital e trabalho, porque a própria evolução da produtividade, como sugere o caso japonês, é condicionada pelo caráter das relações no interior da empresa e dos ramos industriais, assim como as que incidem na configuração institucional, social e política de cada país. Daí a importância da estabilidade e da concertação entre empresários, técnicos e trabalhadores.

Noutras palavras, a competitividade autêntica, ao exigir formas cooperativas ao nível dos processos produtivos e ao se beneficiar de formas de gestão mais participativas, favorece uma maior democratização das relações entre empresários e trabalhadores.

Trata-se de construir um novo estilo de desenvolvimento fundado no progresso técnico, no comércio internacional e num enfoque integrado das políticas públicas.

Precisamente esse crescimento sustentável apoiado na competitividade seria incompatível com a manutenção de uma visão residual em relação à equidade. Reconhecidamente, existem dificuldades na busca simultânea de ambos, por isso a urgência para corrigir as distorções varia entre os países.

A tarefa de conciliar transformação produtiva com equidade depende da integração de

políticas de curto e longo prazo com mudanças institucionais com orientações estratégicas de longo prazo, nas quais se possa assentar uma nova forma de interação entre atores públicos e privados como via ineludível para alcançar a harmonia social e a equidade. Essa faz parte do esforço de redefinir o relacionamento global entre Estado e Sociedade Civil.

O imperativo da equidade exige que a transformação produtiva seja acompanhada por medidas redistributivas complementares como: "serviços técnicos, financeiros e de comercialização, programas massivos de capacitação destinados a microempresários, trabalhadores por conta própria e camponeses, reformas de diversos mecanismos de regulação que impedem a formação de microempresas, serviços sociais adequados às necessidades dos setores mais pobres, fomento da organização para contribuir à ajuda mútua e à adequada representação das necessidades dos mais desfavorecidos frente ao Estado, e aproveitamento do potencial redistributivo da política fiscal, tanto do lado das rendas como no referente à orientação do gasto público"(CEPAL, 1990:15).

A Necessidade da Democracia, do pluralismo e da participação e de um Novo Estilo de Intervenção Estatal

Como vimos, há um vínculo funcional e um processo de feedback entre crescimento, transformação produtiva e equidade. A construção da estratégia orientada para a transformação produtiva com equidade só é possível no contexto de uma sociedade politicamente pluralista e participativa.

Só dessa maneira é possível construir "consensos estratégicos⁷" para compatibilizar perdas de curto prazo e benefícios de longo prazo, reduzir as resistências dos setores sociais beneficiados pelo padrão de industrialização vigente e mobilizar setores médios e populares fortemente atingidos pela crise e o ajuste dos oitenta.

Assim, graças às concertações estratégicas, se poderia obter legitimidade para as mudanças e estímulos a comportamentos convergentes inibindo-se aqueles contrários a saídas coletivas.

A esperança de construção de novas solidariedades políticas e sociais implica um esforço para fortalecer os mecanismos institucionais, de cujo movimento fazem parte o

⁷ Esses são entendidos como sendo "um conjunto de acordos explícitos e implícitos de longo prazo entre o Estado e os principais atores políticos e sociais, em torno da transformação produtiva com equidade, como de sequências de políticas e inovações institucionais necessárias para alcançá-la" (CEPAL, 1990:15).

revigoramento dos partidos políticos e o estímulo à criação de formas associativas "intermediárias" em defesa dos direitos da cidadania. A estabilidade da democracia política depende tanto de sólidas instituições capazes de agregar interesses coletivos, como os partidos políticos, como do enraizamento de interações solidárias na sociedade civil. Não caberia nem ao Estado nem tampouco ao mercado um papel proeminente nesse processo amplo e difuso de reconstrução de identidades sociais (locais, nacionais e regionais).

Um dos requisitos para as concertações estratégicas é a capacidade do Estado em mobilizar instrumentos a favor de acordos de longo prazo. Para isso, é preciso que haja um **novo estilo de intervenção estatal**, voltado "para o fortalecimento da competitividade baseada na incorporação do progresso técnico e na evolução até níveis razoáveis de equidade" (CEPAL, 1990:15).

Para a CEPAL, ao contrário dos neoliberais, a questão não é o tamanho do Estado, aumentar ou diminuir o papel do poder público, mas aumentar sua eficácia e eficiência sobre o sistema econômico no seu conjunto. Exige também uma alteração nos procedimentos tradicionais em matéria de planejamento. É preciso novos mecanismos de coordenação, para melhor articular as decisões de curto, médio e longo prazos, promovendo a coordenação intersetorial e dando respaldo técnico para os esforços de concertação social.

Portanto, além do marco institucional democrático-pluralista, a estratégia contempla um papel positivo do Estado, visto como elemento de coordenação de concertações amplas envolvendo os grupos organizados da sociedade, como responsável pela coordenação de políticas no tempo.

Para a CEPAL, a velha polaridade Estado versus Mercado perdeu seu sentido histórico, sendo necessário evitar a combinação entre dirigismo estatal e clientelismo privado, traço marcante de parte da experiência de industrialização passada.

Um Novo Estilo de Intervenção Estatal

Outro ponto revalorizado na inflexão da agenda dos noventa é a intervenção estatal. O argumento da Cepal é de que se trata de superar a falsa polarização entre aqueles que não consideravam os equilíbrios macroeconômicos condição necessária para a superação da crise e os que, nos oitenta, tenderam a elevá-los a condição suficiente.

O Estado capaz de impulsionar a competitividade autêntica e induzir a articulação produtiva difere tanto daquele da industrialização por substituição de importações como daquele que

assumiu resolver o problema da dívida externa.

Caberia ao novo Estado introduzir modificações no padrão setorial de inversão, introduzir inovações no âmbito da gestão institucional, e apoiar a sinergia e a colaboração sistêmica entre distintos setores, agentes empresariais e atividades tecnológicas, comerciais e financeiras. Contudo, a saída não está no predomínio de nenhum dos pólos, Estado ou Sociedade, mas da busca de formas estáveis de cooperação. Um desafio é reformar o Estado para que ele possa induzir os atores econômicos a atravessarem o período de restrições econômicas, justamente num contexto de crise de legitimidade desse mesmo Estado.

É muito difícil definir *ex ante* o papel que corresponderá ao Estado e aos agentes privados. Em alguma medida, as configurações concretas dependerão do contexto político-institucional e social: "nesse sentido, o fortalecimento de sistemas políticos pluralistas e participativos na região tenderão a ter uma influência decisiva no estilo e no conteúdo da ação pública no futuro" (CEPAL, 1990:98).

B. As Políticas Sociais no contexto da Competividade Autêntica e da Transformação produtiva com Equidade.

O papel das políticas sociais no bojo da estratégia de Transformação Produtiva é dinâmico, múltiplo e endógeno ao núcleo duro do projeto Cepalino.

Começando por esta última característica, as políticas sociais teriam uma dimensão estratégica na medida em que, através de programas universais nas áreas de educação básica, saúde e nutrição e, principalmente, de formação de recursos humanos qualificados, elas forneceriam alguns dos fundamentos sociais necessários para a competitividade autêntica, que ao criarem relações solidárias reforçariam a democracia. Por isso, no projeto cepalino de Transformação Produtiva com equidade, fala-se na necessidade de se repensar as relações entre política econômica e política social, estabelecendo o campo pertinente de cada uma delas, mesmo que existam determinantes que operem sobre ambas. Noutras palavras, ao atribuir às políticas sociais um importante papel na criação das condições sociais exigidas pela transformação produtiva, a CEPAL concebe as políticas econômicas e sociais como dimensões do desenvolvimento, cuja integração deve estimular os investimentos, o crescimento do emprego e a distribuição de renda.

Nessa concepção, a equidade deixa de ser uma meta exclusiva da política social e sua compatibilização com a eficácia depende do estabelecimento de relações funcionais entre produção, distribuição e redistribuição de renda. Especificamente no caso dos pobres, significa considerá-los não só como população vulnerável, como propõe o receituário neoliberal, mas também como sujeito econômico.

Na verdade, a estratégia de reforma dos programas sociais deve combinar medidas redistributivas ligadas às políticas econômicas, ao mercado e à estrutura da propriedade com aquelas de cunho redistributivo típicas das políticas sociais. Pois dessa maneira seria possível reverter o círculo vicioso criado pelas políticas econômicas e sociais regressivas imperantes em vários países da região na década de oitenta, que além de acarretarem concentração de renda geraram efeitos fiscais perniciosos, ao colocarem metas quase impossíveis para as políticas sociais e pressões sobre o gasto social devido à magnitude das políticas compensatórias necessárias para mitigar as desigualdades.

O combate à pobreza só pode ser eficaz se forem atacadas suas causas estruturais, como a baixa produtividade do setor informal e a desproteção dos trabalhadores em termos de legislação social⁸.

Ao contrário da visão neoliberal, que vê as políticas sociais como algo reativo e de caráter compensatório, restringida ao atendimento dos setores pobres ou vulneráveis, a CEPAL propõe uma outra perspectiva de política social, integrada, ativa e preventiva, que não reage apenas a situações emergenciais de desigualdades criadas pela política econômica.

Direção, Natureza e Conteúdos da Reforma das Políticas Sociais.

Embora as linhas estratégicas de saída da crise e o diagnóstico acerca das suas causas difiram frontalmente daquelas sustentadas pelas correntes neoliberais, a CEPAL também vê como necessária uma série de reformas nos programas sociais nos seus diversos âmbitos: saúde, nutrição, habitação, previdência, educação, etc.

Aqui encontramos temas e questões presentes também na agenda neoliberal - como necessidade de maior equidade no gasto social, de introdução de maior seletividade nos programas e nas populações a serem atingidas - mas, como veremos a seguir, num quadro

⁸ A proposta de elevação da produtividade do setor informal ou mesmo da promoção de sua formalização tem como fundamento a constatação da relação inversa entre a importância dos salários e os níveis de pobreza. Essa mesma idéia aparece bastante ressaltada no documento PNUD e Bid de 1993.

normativo e numa estratégia global bastante distinta.

Do ponto de vista normativo, as políticas sociais devem ter como objetivos centrais a equidade e a seguridade social, com caráter redistributivo e voltadas para reforçar os laços de coesão social e o aumento da produtividade da força de trabalho.

Para além da óbvia diversidade existente na região, é possível identificar sete critérios de reforma, que comporiam a estratégia global da CEPAL para o conjunto da América Latina.

- Uma integração entre as metas da política econômica e políticas sociais

A busca de uma coordenação nas metas perseguidas pelas políticas econômica e social, visando neutralizar os riscos de que as desigualdades primárias de rendas se traduzam em sobrecargas de demandas e carências para as políticas sociais.

- A necessidade de patamares mínimos de atendimento de necessidades básicas

Frente à crise das sociedades latino-americanas é preciso fixar metas mínimas nacionais de satisfação de necessidades como um dos critérios orientadores da reforma dos serviços sociais, tanto em metas como em magnitude de inversão, voltadas para a integração social e o desenvolvimento dos indivíduos.

- A busca de criação das condições de exercício da cidadania com vistas à igualdade de oportunidades e de bem-estar dos indivíduos

A ação estatal deve ser avaliada quanto à sua eficiência por seus efeitos dinâmicos no longo-prazo, entre os quais aqueles voltados para incrementar o capital físico - inversões em capital humano em campos como saúde, educação e nutrição⁹.

Por outro lado, a ação estatal na área social deve se dar em vários planos e não apenas no combate à pobreza extrema. Entre os planos possíveis de ação se destacam: as políticas preventivas (p. ex., saúde e habitação); a eliminação de externalidades de política social do Estado que representem inversões em capital humano, além da equidade entendida como garantia de necessidades mínimas, e através das quais o Estado pode contribuir para a coesão sistêmica, a mobilidade social e o desenvolvimento tecnológico. Claramente, nos casos dos investimentos em educação voltados para o desenvolvimento tecnológico, o critério não é o da pobreza extrema.

⁹ "É muito importante que os serviços de alimentação, saúde, educação, habitação, ligados a políticas adequadas de emprego e renda, contribuam para a satisfazer no longo prazo as necessidades básicas dos beneficiários e atuem contra a reprodução geracional da pobreza" (CEPAL, 1989:23).

- A busca de uma articulação virtuosa entre a política social e a política econômica

A CEPAL utiliza a metáfora dos **elos** para pensar as relações entre as políticas sociais e as políticas econômicas. Os encadeamentos para trás da política social, como aqueles que se dão no seu próprio terreno: "os efeitos negativos ou positivos que uma medida ou programa cria, em termos de demanda em relação a outras políticas ou programas sociais" (CEPAL, 1989:25). E os encadeamentos para frente como "as condições positivas ou negativas que a oferta de serviços sociais cria para medidas de política econômica" (CEPAL, 1989:25).

Segundo a Cepal, o reforço consciente dos efeitos positivos evita as probabilidades de ineficiências e estimula a criação de um círculo virtuoso entre política econômica e política social.

No âmbito das políticas sociais é necessário consolidar conscientemente os virtuais encadeamentos positivos para frente e para trás, que poderiam contribuir para o uso eficaz e eficiente do gasto social, bem como para a continuidade dos programas e políticas que permitam processos de maturação sustentada do gasto a longo prazo.

- Um *mix* de políticas universais e seletivas

A CEPAL vê as orientações universais e seletivas como dois pólos da política social, cujas várias combinações, obedecendo às circunstâncias, formam o espectro da política social. Na verdade, nenhuma das orientações é por natureza regressiva, esse caráter depende do conjunto das políticas adotadas e da sua combinação. Por exemplo, a seletividade é regressiva (para além do desempenho concreto de alguns programas) quando se insere numa estratégia de desmantelamento de políticas, como a orientação de focalização defendida pelo Banco Mundial. As universais são regressivas "quando não levarem em consideração as peculiaridades dos beneficiários, pela política de financiamento do gasto social ou por outros fatores de ineficiência ou de filtração. Em ambos os casos - seletivas e universais - é muito importante evitar que haja filtração para setores sociais que não são o público-meta.

Essa posição está em franco desacordo com as teses defendidas pelo Banco Mundial (1987) sobre a adoção de políticas focalizadas dirigidas para os setores pobres e o abandono daquelas de cunho universalista.

A reestruturação dos programas e serviços sociais visando a equidade e a eficiência da política social implica uma concepção compreensiva (ao contrário da visão puramente defensora da focalização), e não, como propõe o Banco Mundial, de subordinação dos

objetivos da política social a um objetivo de natureza fiscal.

A elevação da capacidade da política social - em termos de equidade e eficiência - auxilia a coesão social. Para isso, uma combinação adequada de programas fundados em diversos tipos de solidariedades (nacionais, sócio-profissionais, familiares, religiosas, etc) pode se expressar nas políticas sociais. É preciso buscar um equilíbrio entre diversas lógicas e instrumentos de proteção, que por vezes são contraditórios. A construção desses equilíbrios supõe esforços para consolidar solidariedades nacionais democráticas, o que implica a superação de uma ótica de ganhos diferenciados.

- Racionalizar o Gasto Social numa perspectiva de Equidade Sistêmica

Na proposta da CEPAL, a seletividade se refere apenas ao estabelecimento da população beneficiária e não é equivalente à redução do gasto social (como é o caso do Banco Mundial). Ao contrário, muitas vezes significa aumentar esse gasto dependendo da população vulnerável. Inclusive, diz a CEPAL, se houvesse vontade política haveria necessidade de aumentar o gasto social naqueles países onde ele é baixo, e de recuperá-lo naqueles em que ele, até a crise econômica, atingira patamares aceitáveis¹⁰. A necessidade de elevação do gasto social é um ponto central da Cepal em oposição às sugestões neoliberais do BM. Por isso, é preciso aliviar o serviço da dívida e fazer reformas fiscais baseadas em critérios de progressividade e de solidariedade redistributiva para o financiamento dos serviços sociais. A elevação da eficiência dos programas em relação à sua cobertura requer reformas em diferentes níveis: racionalização dos gastos e modificações organizacionais. Dessa maneira, poderia haver uma melhoria na qualidade dos serviços e aumento dos beneficiários, sem necessariamente haver aumento no montante dos gastos.

- A Política Social como fator indutor da Inovação Tecnológica e do aumento de Produtividade

Nos períodos de transição para uma nova fase de desenvolvimento econômico, a política social pode desempenhar um importante papel no estímulo ao aumento dos níveis de qualificação da força-de-trabalho e à elevação da produtividade. Num ambiente de mudanças tecnológicas, de alocação de recursos, de reconversão industrial e de reestruturação do Estado, a vulnerabilidade da mão-de-obra pode causar rigidez econômica

¹⁰ Em alguns casos tratar-se-ia de reorientar os gastos intersetoriais em benefício das áreas sociais - por exemplo, do gasto militar para o gasto social. Essa reorientação supõe democracia e estabilidade; aliás essa

e política, não só produzindo efeitos sociais perversos como afetando negativamente a própria competitividade.

Por isso, caberia às políticas sociais promover e incentivar programas massivos de qualificação/requalificação da mão-de-obra, além de fornecer subsídios para combater o desemprego e estimular as exportações.

Para finalizar, buscando uma síntese das posições cepalinas quanto às políticas sociais, podemos afirmar que essas são uma peça muito importante do processo de transformação produtiva, desempenhando múltiplos papéis: estimulando a coesão social, reforçando as instituições democráticas e contribuindo para uma maior equidade pelo atendimento das necessidades básicas da população.

Há uma distinção entre as políticas sociais de curto, médio e longo prazos. Enquanto as políticas voltadas para um horizonte temporal maior têm metas e conteúdos estratégicos, aquelas de curto prazo assumem um caráter de combate imediato à pobreza social, e tendem a ser seletivas e temporárias.

Ao nosso ver, tanto os critérios de reforma como os objetivos atribuídos às políticas sociais refletem uma concepção acerca do papel dessas e do poder público que guarda distância da visão do Estado mínimo e das políticas sociais como simples mecanismo de compensação frente às situações de pauperização extrema.

III-A REFORMA SOCIAL COMO EIXO DA TRANSFORMAÇÃO DISTRIBUTIVA: O RESGASTE DAS NECESSIDADES BÁSICAS

No período mais recente, um estudo elaborado pelo PNUD e BID reatualizou a estratégia nucleada na idéia de transformação distributiva, cuja ênfase recai no atendimento das necessidades básicas da população.

A inflexão do debate sobre as reformas econômicas e sociais necessárias para a América Latina, iniciada com as teses cepalinas da transformação produtiva com equidade, é reiterada e ampliada com o documento "Pobreza e Reforma Social" organizado pelo PNUD e o BID (1993). Esse deslocamento diz respeito não só ao fato de que essa proposta apresenta uma estratégia global de transformação, mas também porque no centro dessa

mesma colocação aparece no documento PNUD/BID 1993.

está a idéia da Reforma Social como objetivo estratégico, de longo prazo.

Ao mesmo tempo, nessa proposta encontramos proposições contidas na estratégia da CEPAL, indicando uma convergência em relação a alguns temas na agenda das agências internacionais na década de noventa.

A proposta da Reforma Social tem dois pressupostos que gostaríamos de ressaltar. Primeiro, segundo o PNUD/BID, o ciclo das políticas de ajuste estrutural com o figurino orientado para priorizar os desequilíbrios macroeconômicos já se encerrou. Segundo, embora tenham obtido vários resultados satisfatórios, o balanço das experiências de ajuste estrutural revela que não só o custo social foi elevado como essas mostraram-se insuficientes para incorporar efetivamente o desenvolvimento social como um elemento estratégico.

O cerne da estratégia de transformação distributiva é pensar o social e o econômico como dimensões de um programa amplo de mudança, no qual "a reforma social e a reforma econômica se complementem e se reforcem numa mesma lógica de eficiência e equidade, superando-se a limitação de considerar-se o social como objeto de políticas setoriais ou assistenciais, que foi uma das contradições do velho padrão no qual houve crescimento sem a eliminação da pobreza" (PNUD, 1993:3).

O sentido e a própria necessidade da Reforma Social estão associadas à idéia de eficiência redistributiva da sociedade. Essa teria como objetivo fundamental ampliar ao máximo possível a liberdade positiva dos indivíduos, concebida como a possibilidade de exercício das potencialidades humanas¹¹.

Essa idéia de racionalidade redistributiva da sociedade significa relativizar o papel do mercado como mecanismo alocador de recursos escassos e o grau de eficiência do mesmo. O argumento central aqui é o de que os mecanismos de mercado serão mais eficientes quanto maior a estabilidade jurídica, institucional e política. Apoiados na experiência dos insucessos da América Latina e do Leste Europeu e no êxito dos países asiáticos, o PNUD/BID insistem no papel essencial dos fundamentos jurídicos, sociais e político-institucionais para a criação de um ambiente competitivo e dinâmico. Por isso, diz o documento, "a equidade do sistema sócio-econômico condiciona indiretamente a eficiência e a viabilidade da economia" (PNUD/BID,1993:6).

¹¹ Os grandes beneficiários desse processo de alocação de recursos e promoção de economias dinâmicas e criativas seriam os indivíduos, pela transferência efetiva de poder que os habilitariam, econômica e politicamente, a exercer sua liberdade de escolha. Somente num ambiente econômico aberto, estável, apoiado em instituições respaldadas socialmente, a soberania individual poderia se tornar uma prática social

A situação da região estaria marcada por três linhas básicas: um avanço alentador do processo democrático, embora ainda com sinais de debilidade; um avanço no processo de estabilização; e um agravamento das condições, com aumento da pobreza e deterioração das condições de vida da maioria da população¹².

Entre as lições da década de oitenta está a incompreensão de parte dos setores mais penalizados pela crise e pelo ajuste o que reforçou resistências às reformas e afetou negativamente os programas de estabilização. Em consequência, embora atribua à própria lógica do ajuste estrutural boa parte dos custos sociais, o PNUD/BID considera que a resistência dos setores médios e dos trabalhadores aos programas de reforma, num quadro de agravamento da pobreza, reforçou o padrão dualista (moderno/atrasado, riqueza/pobreza, concentração/ exclusão) criando sérios problemas de sustentação política e de legitimidade para a adoção de estratégias reformistas.

Daí porque a própria viabilidade da reforma econômica e do novo modelo de desenvolvimento dependem de uma ampla e sólida base de apoio político e social. A construção desses suportes políticos e sociais passa pela explicitação do caráter estrutural da crise econômica e social e por iniciativas que removam as causas estruturais da exclusão social e das desigualdades.

À luz dessa proposta, a consolidação democrática e a estabilidade política são requisitos para um efetivo enraizamento da economia de mercado nos países da região. Como a persistência da pobreza, desemprego e a queda das inversões são fatores adversos à estabilidade institucional, sua remoção é condição essencial para o êxito das estratégias de transformação produtiva. Nesse sentido, "a própria lógica de uma economia aberta de mercado sugere que a reforma social, mais que um resíduo, é uma condição ineludível da eficiência e viabilidade econômica" (PNUD, 1993:6).

Em segundo lugar, as lições das experiências exitosas mostram, de um lado, que as formas predatórias de exploração econômica são cada vez mais inviáveis, levando à marginalização internacional e à perda de competitividade e, de outro, a importância da capacidade de adaptação da economia e da sociedade às rápidas mudanças tecnológicas e às preferências dos indivíduos.

efetiva, isto é, baseada na universalização do exercício dos direitos básicos.

¹² Ao longo da década de oitenta, " não só se manteve a tendência à concentração de renda entre os setores ricos, senão que - também como consequência da crise e de algumas medidas de estabilização e de ajuste - amplos setores médios e em geral trabalhadores do setor industrial e de serviços, deslizaram para baixo da linha de pobreza, ao mesmo tempo que se ressentiram das condições de acesso à moradia e aos serviços de educação e saúde básicos" (PNUD/BID,1993:1).

A construção do ambiente competitivo supõe uma nova cultura econômica que crie novos comportamentos capazes de incentivar investimentos e capacidade de adaptação às novas exigências da economia internacional. Embora, reconheça que a liberalização trouxe uma "modernização" dos incentivos econômicos, essa não foi suficiente para criar um ambiente propício à retomada das inversões¹³.

¹³ O novo ambiente de estímulo às inversões é definido por seis fatores: 1) expectativa de prosperidade; 2) acesso à informação; 3) estabilidade institucional; 4) cultura do trabalho; 5) qualidade da força-de-trabalho; 6) garantia dos direitos de propriedade.

A. A Agenda da Reforma Social

A reforma social é definida como "um conjunto de políticas e instrumentos específicos dirigidos para produzir de maneira eficiente a incorporação de todos os setores da sociedade no processo de crescimento num contexto de aumento do bem-estar" (PNUD/BID, 1993:10).

A redução da pobreza estrutural aparece como objetivo e requisito da estratégia de desenvolvimento implícita no processo de reformas. Essa redução só é possível através do crescimento do excedente, pois só assim se conseguirá uma distribuição mais equitativa e se superarão as restrições na oferta/demanda de meios para satisfazer às necessidades básicas.

No médio e longo prazos, a redução da pobreza é o ponto de partida para alcançar a equidade, na medida em que se reforçe a igualdade de oportunidades e o desenvolvimento de capacidades permite interromper a transmissão inter-geracional da pobreza.

Os 4 conjuntos de desafios enfrentados pela região são:

- conseguir e sustentar a recuperação da capacidade de crescimento e a transformação produtiva das sociedades;
- modificar os padrões históricos de distribuição desigual do excedente econômico, o que exige aumentar consideravelmente o ritmo da geração de empregos de boa qualidade, ou seja, aqueles com níveis aceitáveis de produtividade e remuneração; é preciso melhorar a qualidade dos empregos também no setor informal, tanto na microempresa como no trabalho autônomo, buscar uma ampliação da base empresarial, e insistir sobre a capacitação e o retreinamento da força-de-trabalho;
- assegurar a existência de condições para a totalidade da população, sem exclusões, para que essa possa satisfazer suas necessidades básicas, com implicações sobre o gasto social público e a participação de entidades privadas prestadoras de serviços com fins lucrativos;
- o Estado deve desenvolver uma idoneidade crescente para o desenho e administração de políticas adequadas para conduzir o processo de reformas, adaptando-as às circunstâncias mutantes da economia mundial e às dos diversos países.

O enfrentamento desse conjunto de desafios envolve, de um lado, uma reforma do Estado

que contemple a transferência daquelas atividades não essenciais para suas funções na nova estratégia para o setor privado, utilizando seus recursos escassos de maneira eficaz, e assim impactando positivamente o crescimento econômico e a busca da equidade.

Ao mesmo tempo, cabe aumentar substancialmente e melhorar a participação de organizações da sociedade civil, tanto na execução de políticas como na prestação de serviços e na utilização de recursos públicos.

A agenda da reforma social está composta dos seguintes temas: a) geração de empregos; b) revisão das prioridades e reorientação do gasto público; c) aumento da eficiência e da equidade no financiamento e operação das transferências, serviços e programas sociais; d) reforma e fortalecimento das instituições públicas e das organizações da sociedade civil, incluindo o setor privado, para obter maior eficiência na prestação de serviços.

A Reforma do Estado: pressupostos e conteúdos

Racionalizar o redimensionamento do Estado:

A proposta do PNUD/BID faz algumas críticas à proposta neoliberal da metade dos oitenta para a reforma do Estado. Em vista disso, necessitar-se-ia de racionalização e redimensionamento para reverter a perda na capacidade técnica do Estado no desenho de novos sistemas, mais eficientes e equitativos para organizar o gasto social e recompor os serviços ligados às necessidades básicas.

Na verdade, o núcleo da reforma neoliberal do Estado era a diminuição de seu tamanho, liberando-o de um conjunto de responsabilidades produtivas e de fornecimento de serviços. Dessa maneira, acreditava-se que se poderia obter uma maior racionalidade nas suas funções reguladoras, evitando intervenções perturbadoras do mercado. Na tradição liberal, supunha-se que as "energias e recursos estatais poderiam concentrar-se no cumprimento adequado de suas funções essenciais em **política interna** e **externa**, justiça, defesa, entre outras" (PNUD/BID, 1993:39).

Ao mesmo tempo, quanto às suas responsabilidades sociais **in extremis**, o argumento neoliberal imaginava que "se concentrariam na provisão de serviços básicos unicamente aos setores incapacitados de obtê-los via mercado e na atenção em situações de emergência" (PNUD/BID, 1993:39).

As reformas do Estado operadas sob o impulso das reformas econômicas neoliberais

priorizaram a **saúde das finanças públicas**, o que imprimiu a essas uma natureza mais **quantitativa, de caráter reducionista**, que afetaram frequentemente o Estado em setores-chaves, entre os quais os sociais, e, no geral, sua capacidade de desenhar e instrumentalizar políticas.

A reforma do Estado deve ser guiada pela busca da superação do papel residual do social na estratégia de desenvolvimento, superando a falta de articulação programática e organizativa existente das áreas sociais do Estado, refletida em conflitos, duplicações e ineficiências. Isso implica a necessidade de priorizar o setor social por parte dos governos e das agências internacionais de financiamento e converter os componentes centrais da Reforma Social em verdadeiras políticas de Estado, a partir de uma ampla concertação entre agentes públicos e privados.

Para tal, é necessário redefinir as responsabilidades entre Estado e entidades privadas, ampliando o papel desses na oferta de serviços sociais visando combater a pobreza. A busca de uma eficaz associação entre Estado e Sociedade Civil coloca desafios em três campos: a) a apropriada articulação institucional entre as dependências do Estado e organizações estatais para a administração combinada de recursos públicos e privados na prestação de serviços; b) a efetiva transferência de autoridade e poder de decisão às organizações da sociedade civil e organismos locais e descentralizados do Estado; c) a existência de mecanismos e normas para controlar a administração do gasto e os padrões de qualidade e cobertura dos serviços (PNUD/BID, 1993:43).

Dentro da reforma do Estado, um ponto muito importante é a recuperação e sua capacidade fiscal, afetada negativamente pelo caráter regressivo dos sistemas tributários, pela evasão e pela base contributiva estreita¹⁴. O resultado é uma insuficiência de recursos e, portanto, do gasto social público.

Embora a recuperação da capacidade fiscal seja um elemento essencial para a reforma do Estado, propõe-se uma articulação do gasto social com a mobilização de recursos adicionais - monetários e não monetários - para a ampliação da cobertura dos programas, reduzindo os custos unitários e aumentando a eficiência global do sistema.

Essa nova articulação público-privado tem como um de seus requisitos uma orientação para criação de condições organizacionais para facilitar a participação dos vários grupos da

¹⁴ Assim, é preciso aumentar os recursos tributários, o que poderá ser alcançado no médio prazo com a ampliação da base tributária associada ao crescimento da renda e à melhoria dos sistemas de arrecadação, para que seja possível elevar o gasto social público.

sociedade.

Frente a essas exigências, a crônica crise de **legitimidade** da função pública e dos sistemas de representação, impediria a construção dos consensos necessários requeridos para repartir os custos sociais. Portanto, a estabilidade institucional de longo prazo é uma condição para a viabilidade da nova estratégia, na medida em que poderia reverter a crônica instabilidade política da região.

Por isso, a governabilidade é um elemento essencial não só para a reforma do Estado, mas também para que seja factível a estratégia de reforma social: "sem governabilidade não existe desenvolvimento auto-sustentado e não existirá governabilidade democrática sem reforma social que proporcione uma desenvolvimento integral e viabilize a estratégia de desenvolvimento" (PNUD/BID, 1993:41).

Na verdade, como em última instância a relação entre a governabilidade e a reforma social se expressa nas formas de articulação entre Estado e Sociedade, coloca-se a importância da reforma do Estado. Há necessidade de novas modalidades de articulação entre Estado e Sociedade Civil, em que essa passe a ter maiores responsabilidades na gestão econômica e social.

A governabilidade não se reduz ao problema de desenhos adequados - desenho institucional e normativo do Estado, dependendo da ampliação da inserção dos agentes econômicos, sobretudo os excluídos, no processo produtivo. A democracia moderna exige um processo econômico dinâmico e uma integração social básica, ampliando as oportunidades e suprimindo a pobreza, que são objetivos da reforma social.

B. Reestruturação dos Programas e Serviços Sociais

A reestruturação dos programas e serviços sociais deve ser guiada por um conjunto de medidas que recuperem a capacidade do Estado de formular e implementar políticas, da capacidade de gasto social público e de novas formas de cooperação entre entidades públicas e privadas. Em primeiro lugar, determinação dos níveis do gasto público social e de seu financiamento, dada sua importância para combater a pobreza e impedir, em outros casos, que algumas famílias deslizem para abaixo da linha de pobreza. Daí a importância de um consenso operativo em relação aos níveis aceitáveis de gasto público social e de suas fontes de financiamento, p.ex., crescimento do produto e evolução dos ingressos fiscais.

Segundo, a definição dos modelos de prestação de serviços, abrangendo: aqueles que o Estado executará diretamente; os que serão oferecidos pela sociedade civil - incluindo o setor privado - com financiamento público; e aqueles que não receberão financiamento do Estado. Terceiro, a determinação das condições em que se farão as transferências a organizações não-públicas e os critérios para fixar as normas e os padrões mínimos de cobertura e qualidade dos mesmos. Quarto, a reforma do Estado, a nível central e em níveis descentralizados, para o cumprimento das funções resenhadas, envolvendo a capacitação dos recursos humanos necessários para administração das políticas e programas que compõem o gasto público social.

Quinto, a habilitação das organizações da sociedade civil, incluindo o fortalecimento da gestão e a capacitação dos recursos humanos necessários para o cumprimento das funções de execução e para a correta administração dos recursos públicos (PNUD/BID, 1993:30/31).

Política de Gasto Público Social

As necessidades básicas insatisfeitas se expressa em termos de um acesso insuficiente aos serviços gratuitos e ao consumo. Nas situações de "insatisfação aguda" com riscos à sobrevivência ou de queda abrupta dos níveis de satisfação se impõem medidas de curto-prazo e pontuais - alimentação e saúde básica.

Quanto à Reforma Social, essa deve encarar a transformação estrutural das necessidades básicas, visando efeitos de médio e longo prazos. A Reforma implica a expansão das oportunidades associadas ao "desenvolvimento humano" para a realização plena dos indivíduos. A transformação deve apontar para a solução da brecha entre a oferta de transferências e serviços disponíveis e a demanda, através de ações simultâneas para aumentar a primeira e eliminar as restrições que afetam a segunda.

Prioridades do Gasto Público Social: eficiência e equidade

Os gastos públicos sociais devem obedecer a prioridades que favoreçam o atendimento das necessidades básicas, evitando a alocação em atividades como "gasto militar" ou em atividades empresariais "pesadas" para o Estado, que devem ser transferidas para o setor privado.

Também é preciso eficácia e equidade no gasto público social para obter níveis adequados

de cobertura e qualidade dos serviços prestados. A maior eficácia pode ser obtida adotando-se algumas medidas como: a) integração de enfoques e coordenação do gasto entre os setores; b) utilização racional da infra-estrutura física e equipamentos e a compatibilização dos modelos de gestão; c) melhor distribuição geográfica do gasto a partir da identificação mais precisa de necessidades; d) adequada qualificação dos recursos humanos; e) transferência de responsabilidades de administração direta de recursos públicos e sobre o controle de gestão de organizações da sociedade civil; f) mobilização de recursos e potencialidades da sociedade civil para complementar gastos públicos.

A equidade do gasto social público se associa à forma como se financia, a sua composição setorial e à população atendida por serviços financiados pelo Estado. A equidade varia segundo: "a) o caráter progressivo ou regressivo do financiamento do gasto público social; b) a distribuição dos recursos entre setores e a alocação que corresponda aqueles serviços e transferências dirigidos à satisfação das necessidades básicas dos mais pobres; c) a cobertura efetiva da população em termos de renda; d) as diferenças de qualidade nos serviços correspondam aos setores da população de distintos níveis de renda; e) a medida em que o gasto público se oriente a criar capacidades na população beneficiária, meninos e jovens, para eliminar a transferência da pobreza entre gerações" (PNUD/BID, 1993:33).

Finalizando, a proposta da transformação produtiva voltada ao atendimento das necessidades básicas propõe um conceito de desenvolvimento integral para introduzir modificações profundas da sociedade. Os elementos básicos desse modelo são a eliminação da exclusão econômica da maioria da população, a estabilidade política e uma nova cultura econômica voltada para o investimento e o trabalho qualificado, num contexto de valorização do mercado como mecanismo de alocação de recursos e um marco institucional, jurídico e sócio-político estável.

IV-CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma primeira observação geral extraída da reconstrução feita anteriormente é que houve a passagem de uma agenda de reformas calcada na idéia da busca de equilíbrios macroeconômicos de curto-prazo e reestruturação das políticas sociais com um conteúdo restritivo e tópico para uma outra, ancorada na definição de concepções globais fortemente influenciadas pela necessidade de responder positivamente às transformações econômicas

ocorridas na década de oitenta, tanto na região quanto em outras partes do mundo.

Como podemos observar, os novos elementos introduzidos nos debates nos anos noventa - presentes nas propostas de "Transformação Produtiva com Equidade" e de "Desenvolvimento Integrado para o atendimento das necessidades básicas" - destacam-se a visão estratégica para enfrentar a problemática social e a importância fundamental das condições político-institucionais para a própria viabilidade das reformas econômicas e para consolidação de sociedades democráticas e pluralistas.

Assim, os parâmetros da discussão sobre reforma econômica e reorientação das políticas sociais sofreram inflexão na direção de uma perspectiva mais abrangente e estratégica, em que os fatores políticos, institucionais e sociais adquiriram relevância maior.

Resumindo, a década de noventa mostra a superação de estratégias unidimensionais (como as neoliberais) e a adoção de alternativas mais amplas que englobam ao mesmo tempo os seguintes elementos:

- crescimento econômico baseado no progresso técnico e na construção de uma competitividade dinâmica;
- melhoria nas condições de equidade social através da sua articulação aos objetivos estratégicos da transformação produtiva;
- construção de um quadro político institucional estável, pluralista e democrático como requisito para a criação de um ambiente voltado para a inovação e maior igualdade de oportunidades;
- reestruturação das políticas sociais, dos programas e serviços, procurando maior eficácia, melhoria dos serviços oferecidos e democratização dos mesmos;
- reforma do Estado orientada para rever seus procedimentos e lógicas de operação, redefinir seus papéis no sentido de funções de coordenação e recuperar seus recursos financeiros para recriar as condições para políticas públicas consistentes com as novas prioridades econômicas e sociais, particularmente o papel positivo do gasto social público dentro de uma estratégia global.

Examinando as propostas dos anos noventa, encontramos vários pontos convergentes entre elas:

- necessidade da manutenção e recuperação dos equilíbrios macroeconômicos, embora haja o reconhecimento de que eles sejam insuficientes para relançar o crescimento

econômico e menos ainda para reverter as condições sociais adversas enfrentadas pela população.

- ênfase no incremento da produtividade e na incorporação do progresso técnico nos ramos mais dinâmicos;
- necessidade de aumentar a competitividade internacional e reduzir o protecionismo;
- melhoraria na capacidade empresarial;
- realização de um enorme esforço de inversão vinculado a mudanças nos padrões de consumo orientadas por uma maior austeridade;
- ampliação e aprofundamento da inovação e do aprendizado tecnológico, implicando modificações no sistema educacional e nas próprias atividades de Pesquisa e Desenvolvimento;
- necessidade de desenvolver um marco institucional apropriado onde os agentes públicos e privados harmonizem suas atividades;
- estabelecimento de acordos políticos para dar sustentação a transformações dessa envergadura.

Reforma do Estado

A problemática da reforma do Estado deixou de se limitar ao tamanho do setor público, na medida em que esse deixou de ser o vilão da crise, passando a ter maior importância o tema da recuperação do poder estatal através de uma coordenação institucional para reduzir suas ineficiências (superposição de agências, falta de coerência das decisões, etc) e da recomposição do gasto social público.

Para isso, a recuperação do papel do Estado como agente econômico e do gasto social público, ao contrário dos oitenta, são vistos como importantes no combate à pobreza e na criação de condições para o exercício da cidadania e para novas condições da competitividade internacional.

Porém, o papel do Estado deveria ser redefinido e várias funções são passadas para a órbita privada, e o fundamental é a criação de modalidades cooperativas entre agentes públicos e privados. Ganham importância os consensos estratégicos, concertações para que seja possível arbitrar perdas de curto prazo e estabelecer as linhas básicas para o processo

de mudança estrutural.

O Papel da Educação como fator de Competitividade dinâmica

Um tema que voltou a ocupar um lugar de destaque na agenda do desenvolvimento é o dos recursos humanos. Na verdade, aqui se entrelaçam dois processos distintos: de um lado, o problema da exclusão social e econômica produzida pelo padrão de desenvolvimento latino-americano, agravado com a crise econômica e as políticas de ajuste dos oitenta e, de outro, a necessidade de formar recursos humanos com novo perfil para atender às exigências dos novos processos produtivos e ao novo paradigma científico e tecnológico da 3ª revolução industrial.

A reforma dos sistemas educacionais tem impacto muito profundo nos vários planos - econômico, político, social e cultural - na medida em que está na base das relações entre educação, capacitação tecnológica, ciência e tecnologia e o sistema produtivo.

Os sistemas educacionais passam a ter um papel crucial no enfrentamento das questões internas e externas. Apesar da ênfase nos vínculos entre os sistemas de conhecimentos e a competitividade autêntica, o alcance estratégico da educação abarca também aspectos ligados à superação da condição de exclusão social e à possibilidade de uma cidadania ativa, elementos para integrar economia e sociedade, aspirações individuais e coletivas.

Em vista disso, é importante distinguir requisitos intrínsecos ao novo padrão de industrialização que demandem necessariamente reestruturar a concepção acerca das relações entre política econômica e políticas sociais, a partir da idéia de que os recursos humanos são um elemento da competitividade dos países que pode ter efeitos redistributivos.

Significado e Importância dos Processos Políticos para o êxito das estratégias globais de desenvolvimento

Vimos reafirmado o vínculo estreito entre equidade, transformação produtiva e reforço de uma sociedade politicamente pluralista e participativa, pois apenas através de "consensos estratégicos" torna-se viável negociar perdas de curto prazo e benefícios de longo prazo, neutralizando resistências dos setores sociais beneficiados pelo padrão de industrialização vigente e mobilizando os setores mais atingidos pelo ajuste e pela crise dos oitenta, isto é,

os setores populares e as classes médias.

As condições políticas favoráveis são muito importantes em economias cuja eficiência depende da criatividade e da iniciativa dos agentes privados, das expectativas geradas num ambiente de estabilidade e confiança pública. Na ausência de expectativas de melhoria das condições de vida e de baixa equidade crescem as demandas e as pressões sociais que podem induzir a intervenções e a regulações estatais para estabelecer um certo equilíbrio - que terminam por criar instabilidade e falta de confiança pública.

É preciso uma ampla concertação social mobilizadora para resolver os problemas estruturais das sociedades latino-americanas. A principal razão da incapacidade histórica da região para concretizar concertações estaria na combinação de uma aguda desigualdade econômico-social e processos muito dinâmicos de mobilização social e participação política. Na verdade, a urbanização, o desenvolvimento educacional e os meios de comunicação de massas contribuíram para quebrar as relações sociais tradicionais, impulsionando a mobilização e a aspiração de uma situação econômica e social melhor.

Na medida em que essas aspirações não se concretizam crescem os conflitos políticos, tornando-se mais difíceis as concertações e aumentando os riscos de desintegração social. Nas condições das sociedades latino-americanas, a reconstrução de um mínimo de coesão social e política é vista como uma pré-condição para que seja possível alcançar mudança econômica com equidade social.

Papel das Políticas Sociais

É necessária uma nova concepção na relação entre as políticas social e econômica que permita superar os obstáculos estruturais. O desafio reconhecido pelas várias agências internacionais é a necessidade de conciliar uma inserção competitiva dos países da região com um reforço das políticas sociais dirigidas à supressão da pobreza e da exclusão de amplos setores da sociedade.

O desenvolvimento social deve ser alcançado em meio às consequências da acelerada mudança tecnológica em curso ao nível mundial. O ponto ressaltado é a desarticulação da relação centro/periferia provocada por essa transformação, daí a necessidade de adaptar-se ao processo aproveitando as oportunidades e as potencialidades que esse contém - embora se reconheça **en passant** os riscos de um aprofundamento da heterogeneidade estrutural e de modificações na estrutura ocupacional no sentido de "especializações laborais".

Outro ponto da agenda é que a busca da equidade deve ter um vínculo orgânico com processos mais amplos de transformação das estruturas produtivas voltados para redefinir as vantagens competitivas dos países latino-americanos no quadro mundial.

As políticas econômicas e sociais passam a ser concebidas como dimensões do processo de desenvolvimento, cuja integração deve criar um ambiente favorável à inversão, aumentar a oferta de empregos de qualidade melhor e promover a distribuição de ativos num contexto de reforço de sociedades pluralistas e democráticas.

As Políticas Sociais e o combate da Pobreza

Um dos temas reiterados no debate é a relação entre os tipos de seletividade e as várias formas de pobreza. Um ponto consensual na agenda recente é a idéia de que a erradicação da pobreza só pode ser alcançada por políticas que ataquem suas causas estruturais. O que significa reconhecer as insuficiências das propostas de combate à pobreza inspiradas nas políticas de focalização e a necessidade de medidas no campo da política econômica (renda, emprego, estrutura tributária), da estrutura da propriedade (distribuição de ativos) e do mercado (fixação de alguns preços).

Trata-se de coordenar políticas da área social movidas por distintas lógicas - universais e seletivas - cujo desenho implica: a) avaliar as peculiaridades redistributivas do gasto social; b) discriminar áreas de gasto seletivo; c) desenhar programas com instrumentos idôneos; d) considerar as interrelações entre esses programas seletivos com as políticas mais universais voltadas para outros setores.

A Reestruturação dos Serviços Sociais

As propostas relativas às políticas sociais giram em torno da reestruturação dos serviços sociais. Para alguns, as mudanças são de envergadura menor, associadas à simples racionalização dos recursos existentes, enquanto outros as vinculam às propostas globais de desenvolvimento.

Como alternativa à proposta neoliberal, nos anos noventa articulou-se uma nova concepção baseada no pressuposto de que o desenvolvimento econômico não será suficiente para cobrir as necessidades de toda a população, e portanto é necessário estabelecer sistemas de proteção para satisfazer a essas necessidades. Trata-se de reformular os atuais sistemas estratificados e segmentos de serviços sociais que reproduzem a desigualdade.

Em seu lugar se criariam sistemas públicos, baseados em prestações uniformes, cujo objetivo é o de oferecer cobertura universal e de incentivar a solidariedade redistributiva de modo tal que aportes desiguais, baseados nos níveis de renda, garantam benefícios básicos para todos (Gurrieri, 1990:46).

Em síntese, os atuais sistemas desiguais, produtos da segmentação corporativa das sociedades ou da dualidade de **raízes** neoliberais, seriam substituídos por outros que contribuiriam de modo importante para garantir a maior equidade de acesso aos benefícios por toda a população.

O debate sobre a reestruturação dos serviços sociais se desdobra em três dimensões:

- A natureza e o grau da Intervenção Estatal: Essa dependerá da premissa adotada. na visão neoliberal, que acredita numa solução rápida através do ajuste da estrutura produtiva, a intervenção é limitada e transitória; na visão oposta, de que num prazo razoável a reforma econômica e o desenvolvimento não serão capazes de superar a desigualdade, a intervenção do Estado deve crescer para impulsionar o desenvolvimento social;
- Novos Mecanismos de Coordenação Institucional: Quanto à coordenação institucional, existe um consenso sobre a necessidade de melhorá-la nas organizações que oferecem serviços sociais no que tange à falta de articulação entre as políticas econômica e social, entre unidades administrativas com as mesmas funções, entre agências públicas e privadas, responsáveis pela superposição de atribuições, rigidez e desperdício, impedindo a formulação de orientações coerentes e políticas unitárias. Essa falta de coordenação institucional reforçou formas de representação de interesses corporativas, segmentadas e não equitativas em que se plasmou institucionalmente o acesso a serviços sociais por distintos grupos;
- Democratização dos serviços sociais pela participação e descentralização decisória: A coordenação institucional supõe uma centralização administrativa considerável, mas essa pode ser combinada com uma democratização das políticas sociais. Isso se coloca em dois planos: as grandes decisões de política acerca das prioridades e da alocação de recursos correspondentes deveriam ser produto de uma concertação ampla envolvendo todas as partes interessadas; as decisões sobre políticas sociais deveriam estar assentadas num reforço do poder decisório local, para atender melhor às necessidades dos usuários

Finalizando, a superação da crise em que mergulharam os países da região nos oitenta envolve uma extraordinária acumulação de exigências: "de um lado é preciso fortalecer a democracia e de outro ajustar as economias, estabilizá-las, incorporá-las ao processo de mudança tecnológica mundial, modernizar os setores públicos, elevar a poupança, melhorar a distribuição de renda, implantar padrões mais austeros de consumo num contexto de desenvolvimento auto-sustentado" (CEPAL, 1990:12).

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- ARRETCHE, Marta Tereza, "Concepções Alternativas ao Neoliberalismo: A proposta da Cepal", ANPOCS, Águas de São Pedro, outubro, 1993.
- BANCO MUNDIAL, Protección de la Población Pobre durante períodos de Ajuste, Washington DC, 1987.
- BANCO MUNDIAL, World Development Report 1990, Washington D.C., 1990.
- CANUTO SANTOS FILHO, Octaviano., Processos de industrialização tardia: o paradigma da Coréia do Sul, tese de doutoramento, Campinas. Instituto de Economia/UNICAMP, 1991.
- CEPAL, Opciones y Falsos Dilemas para los Años Noventa: lo nuevo y lo viejo en Política social en America Latina. Santiago, División de Desarrollo Social/CEPAL, 1989.
- CEPAL, Transformación Productiva con Equidad, Santiago, CEPAL, 1990.
- DOSI, G. & Freeman,C., Innovation and Technical Change, Londres, Frances Pinter, 1988.
- DRAIBE, Sonia Miriam., "As Políticas Sociais e o Neoliberalismo. Reflexões Suscitadas pela Experiência Latinoamericana", in Revista do Instituto de Estudos Avançados da USP, 86-101, 1993.
- FAJNZYLBER, Fernando, "Educación y Transformación Productiva con Equidad", Revista da Cepal, n47, 7-19, Santiago, 1991.
- FIORI, José. Luiz., "Ajuste, Transición y Gobernabilidad el Enigma Brasileiro", BID, Washington, 1993.
- FREEMAN,Chris., Le Lezioni dall Giappone, Franco Angeli, Milão, 1987
- GURRIERI, Adolfo, "El Desarrollo Social en los Años Noventa: Principales opciones", in Gurrieri, Adolfo & Torres-Rivas, Edelberto. Los Años Noventa: Desarrollo con Equidad?. San José, Flacso, 1990.
- PNUD, Desarrollo Humano Informe 1990, Tercer Mundo Editores, Bogotá, Colombia, 1990.
- PNUD/BID, "Reforma Social y Pobreza: hacia una agenda integrada de desarrollo", Washington/Nova Iorque, PNUD/BID, 1993.
- UNICEF, Adjustment with a human Face, Nova Iorque, 1987.
- VALIER, Jacques. "Liberalisme Economique, Inegalites Sociales et Pauvreté dans leys pays sous-developpés", mimeo, s.d.

NÚMEROS ANTERIORES DOS CADERNOS DE PESQUISA DO NEPP

HENRIQUE, W. e DRAIBE, S.M. Caderno de Pesquisa nº 1, Políticas Públicas e Gestão da Crise: Um Balanço da Literatura Internacional - 1987

CANESQUI, A.M. e QUEIROZ, M.S. Caderno de Pesquisa nº 2, Campinas: População, Situação de Saúde e Organização do Cuidado Médico - 1987

CASTRO, M.H.G. Caderno de Pesquisa nº 3, Governo Local, Processo e Equipamentos Sociais: Um Balanço Bibliográfico - 1988

SALM, C.L. DEDECA, C.S., TUMA, F.M. e COUTINHO, M. Caderno de Pesquisa nº 4, Financiamento das Políticas Sociais - 1988

VIANA, A.L. Caderno de Pesquisa nº 5, Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas - 1988

MERHY, E.L., CAMPOS, G.W.S. e QUEIROZ, M.S. Caderno de Pesquisa nº 6, Processo de Trabalho e Tecnologia na Rede Básica de Serviços de Saúde; Alguns Aspectos Teóricos e Históricos - 1989

QUEIROZ, M.S. e CANESQUI, A.M. Caderno de Pesquisa nº 7, Famílias Trabalhadoras e Representações Sobre Saúde, Doença e Aspectos Institucionais da Medicina "OFICIAL" e "POPULAR" - 1989

DRAIBE, S.M. Caderno de Pesquisa nº 8, Welfare State no Brasil: Características e Perspectivas - 1988

FIGUEIREDO, A.M.C. Caderno de Pesquisa nº 9, Justiça e Igualdade - 1989

DRAIBE, S.M. Caderno de Pesquisa nº 10, Há Tendências e Tendências: Com que Estado de Bem-Estar Social Haveremos de Conviver Neste Fim de Século? - 1989

FARIA, V.E. e CASTRO, M.H.G. Caderno de Pesquisa nº 11, Política Social e Consolidação Democrática no Brasil - 1989

CASTRO, M.H.G. Caderno de Pesquisa nº 12, Avaliação de Políticas e Programas Sociais: Notas de Pesquisa - 1989

LEAL, S.M.R. Caderno de Pesquisa nº 13, A Outra Face da Crise do Estado Do Bem-Estar Social; Neo-Liberalismo e os Novos Movimentos da Sociedade de Trabalho - 1990

CASTRO, M.H.G. Caderno de Pesquisa nº 14, Interesses, Organizações e Políticas Sociais - 1990

CASTRO, M.H.G. Caderno de Pesquisa nº 15, A Política de Atenção ao Menor no Estado de São Paulo: Tendências e Perspectivas

PEREZ, J.R.R. Caderno de Pesquisa nº 16, São Paulo: A Educação nos Anos 80, Diagnóstico Preliminar (série São Paulo) - 1990

NORONHA, E.G. e SILVA, M.F.C.B., Caderno de Pesquisa nº 17, A População Infanto-Juvenil Carente do Estado de São Paulo (série São Paulo) - 1990

ARRETCHE, M.T.S. e CARVALHO, S.N., Caderno de Pesquisa nº 18, São Paulo: A Política Habitacional nos Anos 80 (série São Paulo) - 1990

QUEIROZ, M.S. e CHIARINI, A.M., Caderno de Pesquisa nº 19, "Farmacêuticos, Médicos e Pessoal de Enfermagem: Um Enfoque Antropológico Sobre o Campo de Prestação de Serviços em Paulínia, São Paulo" - 1990

VIANA, A. L., Caderno de Pesquisa nº 20, "Tendências e Perspectivas da Política de Saúde em São Paulo" - 1990

QUEIROZ, M.S. e CHIARINI, A.M., Caderno de Pesquisa nº 21, "PENSAR E AGIR SOBRE SAÚDE, DOENÇA E CURA EM PAULÍNEA" - 1991

QUEIROZ, M.S., SOUZA CAMPOS, G.W. de e MERHY, E.E., Caderno de Pesquisa nº 22, "A REDE BÁSICA DE SERVIÇOS DE SAÚDE EM CAMPINAS: OS MÉDICOS E SUAS REPRESENTAÇÕES SOBRE O SERVIÇO" - 1991

MELHEM, C.S. e MINGARDI, G., Caderno de Pesquisa nº 23, "JUSTIÇA PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO ESTADO DE SÃO PAULO" - 1991

MELHEM, C.S. e MINGARDI, G., Caderno de Pesquisa nº 24, "CRIMINALIDADE EM CAMPINAS" - 1992

LOPES, J.R.B., Caderno de Pesquisa nº 25, "BRASIL 1989: UM ESTUDO SÓCIOECONÔMICO DA INDIGÊNCIA E DA POBREZA URBANAS" - 1993

QUEIROZ, M.S., Caderno de Pesquisa nº 26, "A ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SAÚDE: UMA AVALIAÇÃO DA EXPERIÊNCIA DE CAMPINAS" - 1993

LOPES, J.R.B., Caderno de Pesquisa nº 27, "TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA E IMPLICAÇÕES PARA AS POLÍTICAS SOCIAIS: REVISÃO BIBLIOGRÁFICA (1993)" - 1996



UNICAMP

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

NEPP

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Cidade Universitária "Zeferino Vaz"

Av. Albert Einstein, 1300

Campinas - SP - Brasil

CEP. 13083-852

TEL: (019) 3788-2495 / 3788-2496 / 3289-3901 / 3289-3143

FAX: (019) 3289-4519

Caixa Postal - 6166

E-mail: nucleo@nepp.unicamp.br

Homepage: www.nepp.unicamp.br