



TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 358

Novos Parâmetros para a Reorganização da Política Social Brasileira

Juarez Rubens Brandão Lopes

DEZEMBRO DE 1994

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.



Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

O IPEA é uma fundação pública vinculada à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Controle da Presidência da República, cujas finalidades são: auxiliar o Ministro da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Controle da Presidência da República na elaboração e no acompanhamento da política econômica e prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

PRESIDENTE

Aspásia Brasileiro Alcântara de Camargo

DIRETOR EXECUTIVO

Antonio José Guerra

DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO

Adilmar Ferreira Martins

DIRETOR DE PESQUISA

Claudio Monteiro Considera

DIRETOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Luis Fernando Tironi

DIRETORA DE PROJETOS ESPECIAIS

Anna Maria Peliano

DIRETOR DE TREINAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL — CENDEC

Adroaldo Quintela Santos

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação através do Instituto, informando profissionais especializados e colhendo sugestões.

Tiragem: 200 exemplares

SERVIÇO EDITORIAL

Brasília — DF:

SBS. Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES — 10.º andar

CEP 70.076-900

Av. Presidente Antonio Carlos, 51 — 17.º andar

CEP 20.020 — 010 — Rio de Janeiro — RJ

SUMÁRIO

SINOPSE

PARTE I

REVISÃO BIBLIOGRÁFICA IDENTIFICANDO OS
PROCESSOS DE TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA E
SUAS IMPLICAÇÕES PARA AS POLÍTICAS SOCIAIS

PARTE II

REVISÃO BIBLIOGRÁFICA DOS PRINCIPAIS
DIAGNÓSTICOS E RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICAS
SOCIAIS ELABORADOS PELAS AGÊNCIAS
MULTILATERAIS ATUANTES NA AMÉRICA LATINA

PARTE III

ELEMENTOS PARA UMA AGENDA DE DISCUSSÃO DAS
POLÍTICAS SOCIAIS NO CONTEXTO DA
REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA NO BRASIL

NOVOS PARÂMETROS PARA A REORGANIZAÇÃO DA
POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA*

Juarez Rubens Brandão Lopes **

Jorge Ruben Biton Tapia***

Cibele Andrade Macchi****

* *Relatório final do Projeto Novos Parâmetros para a
Reorganização da Política Social Brasileira*

** *Consultor da Diretoria de Projetos Especiais do IPEA*

*** *Pesquisadores*

**** *Colaboradores*

A produção editorial deste volume contou com o apoio financeiro do PNUD (Projetos BRA 92/029 e
BRA 91/016) e do Programa de Gerenciamento do Setor Público — GESEP/BIRD.

SINOPSE

O projeto "Novos Parâmetros para a Reorganização da Política Social Brasileira" tem como objetivo o estudo da política social brasileira a partir de um duplo enfoque: o das transformações na estrutura produtiva e no mercado de trabalho e o dos diagnósticos e recomendações feitos na última década pelas agências multilaterais que atuam na América Latina.

Este objetivo geral desdobra-se em quatro objetivos específicos, cujos enunciados na proposta de estudo reproduzimos a seguir:

- 1) expor as principais tendências de alterações das estruturas econômica e produtiva, assim como seus impactos nas condições de trabalho, como vêm ocorrendo nos últimos 20 anos e segundo a literatura internacional especializada;
- 2) discutir as implicações previsíveis para as políticas sociais que decorrem dos processos indicados anteriormente;
- 3) discutir, à luz desses estudos, os diagnósticos e as recomendações de políticas sociais elaborados no último decênio pelas principais agências multilaterais atuantes na América Latina, nas condições do ajuste econômico (Cepal, FMI, BIRD, BID, PNUD, etc); e
- 4) elaborar uma agenda de discussão para a política social brasileira ancorada nas previsões e sugestões dos estudos anteriores.

Este relatório final do projeto organiza-se em três partes, assim intituladas:

- Parte I Revisão bibliográfica identificando os processos de transformação produtiva e suas implicações para as políticas sociais.
- Parte II Revisão bibliográfica dos principais diagnósticos e recomendações de políticas sociais elaboradas pelas agências multilaterais atuantes na América Latina.
- Parte III Agenda de discussão das questões relacionadas às partes I e II, pertinentes às especificidades do sistema brasileiro de políticas sociais, particularmente previdência, assistência social, saúde e educação (básica e técnica).
-

PARTE — I

**REVISÃO BIBLIOGRÁFICA IDENTIFICANDO OS
PROCESSOS DE TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA E SUAS
IMPLICAÇÕES PARA AS POLÍTICAS SOCIAIS**

1.1 INTRODUÇÃO

Nos últimos decênios está em curso no mundo atual profunda reestruturação econômica. Esta mudança é de âmbito mundial, embora seja diferenciada nas suas manifestações no tempo e no espaço. Essa mudança está provocando efeitos profundos e duradouros sobre a estrutura social dos países centrais do capitalismo e, de modo incipiente e ainda não tão aparente, já atinge a periferia, principalmente os países industrializados subdesenvolvidos.

O nosso objetivo é enfocar, em vários países, os rebatimentos dessa reestruturação econômica em transformação sobre o debate referente às políticas públicas, mormente as sociais. Por toda a parte, observam-se efeitos fortes sobre o mercado de trabalho, a seguridade social e, em geral, sobre as condições de vida. Nos países periféricos industrializados, altera-se a relação histórica entre a estrutura social em transformação, a urbanização e a mobilidade social, relação positiva que se estabeleceu durante a industrialização substitutiva de importações.

O nosso procedimento é o seguinte: olharmos para os países avançados, onde as transformações sócio-econômicas começaram primeiro e as suas conseqüências sociais são hoje mais visíveis. Isto na suposição de que, embora diferenciadas, dado o contexto diferente dos países industriais periféricos, mudanças produtivas e econômicas na mesma direção começam a manifestar-se também neles. E ainda na suposição de que o conhecimento das conseqüências sociais nos países centrais ajudará a condução dos debates sobre as suas conseqüências sociais possíveis e sobre a política social conveniente ou necessária, nos países industrializados periféricos, particularmente o Brasil.

1.2 FORÇAS GLOBAIS DE MUDANÇA

Enumeramos, a seguir, apenas as mudanças sócio-econômicas com ampla presença no mundo desenvolvido — que devem ser concebidas como forças em atuação, sem a preocupação de procurar, por sua vez, a sua causalidade mais profunda. Menos que uma análise, esta é uma tentativa de síntese de caracterização.¹

1.2.1 Internacionalização das Economias Nacionais e Aumento da Competição Internacional

Na raiz da crescente internacionalização das economias dos países capitalistas centrais e da conseqüente intensificação da competição internacional, nas últimas duas ou três décadas, está a saturação de mercados naqueles países, particularmente dos produtos duráveis e intermediários.

¹ Uma tentativa útil de compreensão da dinâmica causal da reestruturação econômica e industrial dos países centrais está no artigo de Tavares (1992). Ver, entre os muitos tratamentos gerais das mudanças em curso na economia industrial em âmbito internacional, Aglietta (1976); Cohen e Zysman (s.d.); Coldclough e Tolbert (1992); Cool et al. (1992); Coriat (1991); Harvey (1989), Parte II; Johnson, Tyson e Zysman (1989); Kern e Schumann (1989); Piore e Sabel (1984); Portes et al. (1986); Sassen (1991); Watanabe (1987); e Wood (ed) (1989). A especificação bibliográfica completa, junto com algumas referências adicionais, encontra-se na bibliografia final desta parte.

Paradigmático é o caso da indústria automobilística.² A penetração de carros importados japoneses nos mercados americanos, a partir dos anos 70, e das fábricas japonesas, na década de 80, pode ser tomada como o caso mais visível e dos mais importantes, de uma série de fenômenos com amplitude muito mais geral.

Apenas alguns aspectos e conseqüências dessa "nova competição" precisam ser aqui destacados: sua intensidade, a nova importância da qualidade, da diversificação de produtos³ e da contínua produção de novos produtos e de novos modelos, como elemento mesmo da nova situação competitiva (produtos, no limite, "sob medida", *customized*) e, como menção final, a mudança contínua da situação competitiva. Tudo isso rebate fortemente sobre formas de organização das empresas, sobre o uso de tecnologias, uso da força de trabalho e sobre a sua natureza.⁴

1.2.2 Extenso Processo Global de Desconcentração Industrial

Essa desconcentração espacial da indústria está ocorrendo tanto dentro dos países adiantados,⁵ como deles para os países periféricos, entre os quais, embora não seja o único, tem sido especialmente estudado o caso das indústrias maquiladoras do México.⁶

Não só as indústrias migram, mas freqüentemente se desconcentram, formando redes de empresas menores, muitas vezes aglomeradas. Como resultado desses processos, tanto no interior dos países como internacionalmente, formam-se novos padrões de distribuição espacial e regional.⁷ Dentro dessa ótica, merece enfoque particular a desindustrialização de países, regiões ou de cidades.⁸

1.2.3 Desenvolvimento de Setores de Serviços

Por ora nos referiremos apenas aos países centrais. Faz-se mister, de início, notar a relação entre a desconcentração industrial apontada no item anterior e o desenvolvimento dos serviços adiantados.

A desconcentração industrial é acompanhada pela concentração de funções de controle e de outros serviços adiantados em cidades globais (Nova Iorque,

² Ver Hoffman e Kaplinsky (1988).

³ Produtos, e serviços "adiantados" objeto crescente do comércio internacional, tais como de projetos de engenharia de vulto, de reestruturação econômica e produtiva, de marketing, seguros, etc.

⁴ Sobre a internacionalização das economias e as novas condições de competitividade, ver Best, (1990); Berkeley Roundtable Of International Economy (1993); Ernst e O'Connor (1993); Fischer et al. (1993); Hart (1992); Morris (ed) (1991); Peet (1987); e Thurow (1992).

⁵ Ver Clark (1989); Goldman e Luebke (1985); e Shaiken (1993) para exemplos nos Estados Unidos e, Oberhauser (1987), na França.

⁶ Ver Mungaray (1990); Perez Llanas (1991); Shaiken (1990); Shaiken e Herzenberg (1987); Sklair (1989); e Szekely (1991).

⁷ Ver, sobre novas estruturas espaciais, Amin e Goddard (eds) (1986); Boddy in Valladares e Preteceille (1990); Capecchi (1989) — "Terceira Itália"; Esser e Hirst (1989); Glasmeier e Sugiura (1991) — sobre o Japão; Herzog (1991) (Fronteira México e Estados Unidos); Murray (1983 e 1987) — sobre a Itália; e Storper (1990) — Sul do Brasil.

⁸ Ver Broad (1988) (Canadá); Hopper et al. (1985) (Nova Iorque); e Nash (1985).

Los Angeles, Londres, Tóquio). As cidades globais se desenvolvem em todos os lugares-nós dos sistemas de comunicação sofisticados e são a contrapartida da desconcentração espacial, em termos regionais e mundiais.⁹ Haverá lugar para desenvolvimento de uma segunda camada de cidades globais, algumas nos países periféricos? É importante notar que muitas dessas funções "internacionais", funções de serviços adiantados para a América Latina, inclusive bancários e seguros, parecem, na última década, estar se concentrando em Miami.

As metrópoles dos países centrais não são, entretanto, apenas centros de funções de alta qualificação. Na realidade, a dinâmica da reestruturação econômica resulta em pronunciada diferenciação, ou mesmo polarização inter e intrametropolitana.

Precisamos assim notar que as cidades globais dos países centrais capitalistas, com as suas novas funções (serviços adiantados de controle) e indústrias descentralizadas de bens de consumo (vestuário, calçados, produtos eletrônicos), induziram nos anos 80 uma nova imigração internacional,¹⁰ a qual acabou por recriar um amplo mercado de trabalho para funções trabalho-intensivas, seja para os serviços (por exemplo, serviços domésticos), seja para a indústria.

Os produtos e serviços produzidos ou ofertados por estes trabalhadores podem ser serviços e produtos sofisticados, para classes médias altas, com elevado poder aquisitivo; são, porém, produtos e serviços trabalho-intensivos, feitos e prestados por pessoas autônomas e por pequenas empresas, ou mesmo pelo trabalho doméstico, que, mesmo empregando tecnologias adiantadas, trabalham longas horas e em más condições de trabalho. Deixemos, porém, para elaborar estes pontos no próximo item.

1.2.4 A Dupla Face da Transformação Produtiva: As Empresas do Grande Capital, com Organização Enxuta, e as Extensas Redes de Subcontratação

A nova situação competitiva internacional pressionou as empresas, nos Estados Unidos e na Europa Ocidental, a uma febril procura de novos modelos de organização empresarial, novos padrões tecnológicos e novas estruturas industriais, em busca de maior produtividade e competitividade.

À ameaça representada pela competição dos produtos japoneses ligou-se um extremo interesse pelo "modelo japonês" nos anos 80. Pode-se, contudo, afirmar existirem hoje múltiplos modelos de produção "flexível". Algumas características são gerais e podem ser apontadas: a produção enxuta (*lean production*) — a empresa dedicando-se ao "núcleo central" do seu produto (aquela parte na qual é mais eficiente) e subcontratando as outras partes —;

⁹ Ver, em especial, os estudos de Castells (1989) sobre os Estados Unidos; de Fugita (1991) sobre Tóquio, o já citado estudo de Sassen (1991).

¹⁰ Ver Fernandez Kelly (1988); Sassen (1988); Morales e Bonilla (1993).

uma capacitação mais alta e mais geral da força de trabalho; a prevalência da formação *in-house*; diferentes formas de uso mais flexível da força de trabalho (polivalência de uns, trabalho temporário para outros serviços); a diminuição dos níveis hierárquicos da cadeia de comando; etc.¹¹

A outra face dessas mudanças na grande empresa é constituída pelas redes de subcontratação, envolvendo empresas médias, pequenas e microempresas, redes que chegam muitas vezes a incluir, na sua ponta, *sweatshops* e trabalhadores domésticos. Constituem o que podemos chamar de *um setor informal moderno*.

Este setor informal é moderno em sentidos muito particulares que precisam ser especificados. De início, parece tratar-se do renascimento, nos países do capitalismo central, de condições de trabalho e sociais arcaicas, há muito nelas desaparecidas. No entanto, longas horas, condições péssimas de trabalho, etc. estão agora associadas à produção de produtos sofisticados ou com grife, ao uso de ferramentas de controle numérico e de computador, e sobretudo a uma produção que se dirige à grande empresa industrial e às *magazines* de luxo.¹²

1.2.5 Diferenciações e Dinâmica do Sistema Econômico Mundial

O sistema econômico mundial apresenta diferenciações de todos os tipos: intra e inter-setoriais, entre países do centro e da periferia e entre as diferentes partes da periferia.

Em todas as partes, porém, há um traço comum: a procura do aproveitamento de uma força de trabalho relativamente "mais barata" (particularmente, aquela "menos organizada", a que não é vinculada a "garantias" sindicais e/ou não é onerada por custos sociais).

Nas empresas e nos setores "mais modernos", obtém-se a "flexibilização" produtiva pela utilização da modernização organizacional, acompanhada ou não pela penetração de novas tecnologias (em particular da microeletrônica). Esta presença da tecnologia microeletrônica aparece nos países centrais, especialmente nas suas grandes empresas, onde se dão os grandes investimentos em P & D e se dá a contínua produção de *novos produtos*, adaptados a uma demanda em contínua mudança naqueles países, de produtos diversificados, ou mesmo quase "sob medida" (*customarized*).

As estruturas produtivas das empresas nesses países apresentam, assim, *constante mudança*, inclusive elevado *desraizamento* (*footlooseness*) de suas plantas industriais, além da sempre presente necessidade de apresentarem

¹¹ Ver Boyer (org) (1986) — Europa Ocidental; Coriat (1991) — Japão; Du Tertre 1989 — Europa Ocidental; Glimel (1989) — Suécia; Grahl e Teague (1989) — Europa Ocidental; Harrington e Bluestone (1988) — Estados Unidos; Osawa in Hirata (org) (1993) — Japão; Smith (1989) — Estados Unidos; Tolliday e Zeitlin (1987) — Estados Unidos.

¹² Ver Benton (1989); Castells e Portes (1989); Hadjimichalis e Vaiou (1990); Hukill (1990); "The Informal Economy (Symposium)" (1993); Portes et al. (1989); Portes (1993); e Smith (1989).

respostas prontas, organizacionais e tecnológicas a mercados cambiantes e altamente competitivos.¹³

Desta maneira, pressões contraditórias relativas à força de trabalho que lhe é necessária são atendidas pela tendência à manutenção de um núcleo de pessoal altamente qualificado, fiel e de alta estabilidade, nas empresas de produção "enxuta", enquanto nas extensas redes de produção "terceirizada", nas empresas menores subcontratadas, ou mesmo no amplo setor informal, prevalece mão-de-obra de menor qualificação, instável e sem cobertura social (essas características do mercado de trabalho já foram objeto de algumas considerações no item 1.2.4, *supra*).

1.2.6 A Crise da Dívida Externa e o Aumento da Inserção dos Países Latino-Americanos na Economia Mundial

Os ajustamentos econômicos por que passam os países latino-americanos nos anos 80 (Argentina, México, Brasil e outros) devem ser vistos como um processo com determinações mundiais, operando em situações econômico-sociais diversificadas, e atravessado por complexos e variados processos políticos.¹⁴

De qualquer modo, nesses países (embora com formas e intensidades diversas e em diferentes *momentos*) abrem-se as suas economias e principia nas suas empresas a flexibilização produtiva — quase sempre a partir das filiais das multinacionais. As reformas econômicas que são introduzidas nos países industriais periféricos têm assim caráter e determinações globais.

Em quase todos países latino-americanos são tentados, com diferente sucesso, profundidade e ritmos, ajustamentos econômicos nas mesmas direções: ajuste externo; estabilização monetária; desregulamentação; liberalização comercial; e, em extensão bem variada, privatizações. A reestruturação produtiva industrial veio bem mais tarde do que se imaginava e vem ocorrendo no centro capitalista, onde é ainda bem menos visível. Daí o interesse de examinarmos as transformações no centro capitalista e as suas conseqüências sociais, que darão indicações importantes para o debate da política social nos países latino-americanos.

1.3 REESTRUTURAÇÃO ECONÔMICA E CONSEQÜÊNCIAS SOCIAIS NOS PAÍSES CENTRAIS

Muitas das transformações nos países industriais periféricos respondem às mesmas forças mundiais presentes nos países centrais e, mormente, as que ocorrem na estrutura produtiva, — se não são similares, apontam para o mesmo sentido (produção "enxuta" nas grandes empresas, terceirização e aparecimento de setor informal moderno).

¹³ *Veja-se, por exemplo, a alteração nas condições de competição que se seguiram, depois da penetração do produto japonês, à entrada das fábricas japonesas nos Estados Unidos e na Europa. Ver Hoffman e Kaplinsky (1988) e Darby (1986).*

¹⁴ *Ver Damill et al. (1992); Fanelli et al. (1990); Frenkel (1993); Haggard e Kaufmann (1993); Sola — org. (1993) e Williamson (ed.) (1990).*

Este fato explica o interesse para nós de um exame dos efeitos sociais dessas transformações econômicas naqueles países adiantados, onde elas estão em curso há cerca de duas décadas; principalmente, como base da reflexão sobre os novos desafios que se colocam para a inovação no campo das políticas públicas.

1.3.1 Efeitos Genéricos sobre a Estrutura Social

Nos Estados Unidos, os anos 80 representaram uma inversão de tendências históricas em aspectos sócio-econômicos básicos da estrutura social.

1.3.1.1 Novo Patamar de Desemprego Estrutural

Tanto nos Estados Unidos, como nos países da Comunidade Econômica Européia, o desemprego subiu a níveis sem precedentes, com todas as indicações de ter-se constituído um novo patamar estrutural.¹⁵ Na última década, o desemprego manteve-se alto mesmo nos anos de recuperação econômica. Só para citar um dado recente: é altamente significativo o plano da CEE de enfrentar-se o desemprego por meio de diminuição do tempo de trabalho dos empregados e dos níveis salariais médios [*O Estado de São Paulo* (22/10/1993)]. Este não é um plano conjuntural.

1.3.1.2 Salários Medianos Declinantes

Após décadas de elevação do salário real nos Estados Unidos desde a II Guerra Mundial, foi perdido, do início dos anos 70 para cá, uma queda de um salário semanal médio de US\$ 318 para US\$ 258, de 1973 a 1990 (em dólares de 1982) — metade dos ganhos em salário real do período de crescimento.¹⁶

1.3.1.3 Desigualdades Crescentes

Por outro lado, a desigualdade salarial aumentou muito: o índice de desigualdade salarial, após decrescer desde o início dos anos 60, voltou a aumentar, de 1973 a 1986, 18%, retornando ao nível de 1966. Estas alterações devem-se, em parte, a mudanças na distribuição setorial dos empregos; devem-se também, mais diretamente, à reestruturação produtiva e, em particular, como veremos adiante, ao enfraquecimento dos sindicatos e a concessões sindicais nos contratos coletivos de trabalho.

Os efeitos sobre a desigualdade dos rendimentos familiares fizeram-se no mesmo sentido: no decênio entre 1979 e 1989 a desigualdade se ampliou. Estes fatos representam uma inversão de tendências de longo prazo, que prenuncia alterações em toda a estrutura social, atingindo os níveis político e social.

¹⁵ Ver, entre outros, Boyer e Petit; (1984); Gill (1985) e Sheak e Dabelko (1990). Contrastando com os anos 70, quando 5% de desemprego era alto, a taxa média de desemprego nos anos 80 foi mais de 7%, nível mais alto, excetuados dois anos, do que os dos 30 anos que se seguiram a 1950. Cf. Mead (1991).

¹⁶ Ver Mead (1990 e 1991); ver também a síntese dessa matéria feita por Morales e Bonilla (1993, capítulo 1).

Após décadas de tendência declinante da desigualdade social, nos anos 80 aumentou a brecha social. O índice de Gini, que estava no nível de 0,376 logo após a II Guerra, caíra, após anos de crescimento econômico e fortes programas sociais (os programas da "Guerra contra a Pobreza" e o da "Grande Sociedade"), para 0,348 em 1968. Posteriormente, índice começou a subir, de forma lenta, e, depois de 1980, aceleradamente, chegando a 0,390 em 1986. Todo o progresso social que ocorrera após a Guerra fora perdido.

Igualmente, os dados sobre a crescente concentração da riqueza nos Estados Unidos no mesmo período são claros.¹⁷ Também há estudos sobre os fortes efeitos negativos da reestruturação econômica sobre a estrutura social na Grã Bretanha.¹⁸

1.3.1.4 A Nova Imigração Internacional e as Cidades Globais

Tanto quanto aos pontos de origem desses novos imigrantes internacionais, como no que diz respeito ao seu destino e aos papéis que assumem na estrutura econômica, esses novos movimentos de população estão no contexto de fortes determinações estruturais. Originam-se naqueles países onde ocorreu forte presença econômica e/ou militar dos países centrais na periferia capitalista e dirigem-se, por outro lado, para aquelas "cidades globais", daqueles mesmos países, marcadas pela reestruturação econômica que nelas teve lugar.¹⁹

Assim, no caso americano, compreende-se a concentração desses imigrantes em cidades globais como Nova Iorque, Los Angeles, Miami, bem como os papéis econômicos que nelas têm, seja em termos da demanda de serviços sofisticados e *customized*, criados pelos setores de serviços adiantados, seja em termos da demanda provida pelo amplo setor informal, tecnologicamente moderno, mas socialmente arcaico.

Também nestes casos, questões sociais novas são colocadas como desafio para inovação na área de políticas públicas.

1.3.2 Mudanças Básicas nas Relações Sindicais e nos Sistemas de Negociação Coletiva

Nos países capitalistas adiantados, é geral, constante e intensa a pressão empresarial para a "flexibilização" e barateamento da força de trabalho (no sentido de maior facilidade de emprego/desemprego, de um uso polivalente dessa mão-de-obra, do congelamento ou mesmo rebaixamento salarial, etc.). As conseqüências dessa pressão sobre os sistemas sindical e de negociação coletiva dependeram do contexto das relações sindicais (tradição de organi-

¹⁷ Ver Harrison e Bluestone, *sobre a desigualdade de rendimento familiar e sobre o índice de Gini* (1988, p. 118-119 e 130-131); e também Burtless (1991).

¹⁸ Ver Hamnett et al. (*s.d.*).

¹⁹ Ver Sassen (1988 e 1991).

zação, força sindical, contexto legal e político, etc.) dentro do qual é exercida aquela pressão. Em todos os casos, o contexto econômico do período, com o seu crescimento baixo e os vários períodos de recessão mais ou menos fortes, atuou no sentido do enfraquecimento sindical.

Nos Estados Unidos, a pressão foi facilitada, em última análise, pelo desraizamento (*footlooseness*) das "plantas" das grandes empresas durante a reestruturação produtiva — o que já foi mencionado antes — e atuou, assim, sobretudo pela migração das empresas para áreas sem organização sindical ou sem tradição de militância (*greenfields*) ou pela obtenção de concessões sindicais durante a negociação periódica dos contratos coletivos de trabalho (onde, muitas vezes, obtiveram-se, temporariamente, "flexibilizações" do uso da mão-de-obra, em desobediência às especificações pormenorizadas usuais das funções (*job specifications*) constantes dos contratos.

O período de grandes mudanças no padrão costumeiro das relações sindicais americanas foi a primeira metade dos anos 80. Praticamente inexistentes antes deste período, começaram as "concessões" a constar dos contratos coletivos, pelos quais os sindicatos concordavam com congelamentos salariais, com a suspensão de cláusulas que antes garantiam "ajustamentos pela elevação do custo de vida", ou aceitaram mesmo cortes salariais.

Estas concessões difundiram-se pelos vários setores industriais, mesmo após o fim da recessão de 1981-83 e o início da recuperação econômica. Em 1986, apenas 15% dos trabalhadores obtiveram ajustamentos contratuais de custo de vida em seus salários. Associam-se, claramente a este enfraquecimento sindical, a queda dos salários reais referida anteriormente e o declínio pronunciado do número de associados dos sindicatos, que já representa uma tendência histórica.

As empresas alemãs estão sujeitas às mesmas pressões, originadas, em última análise, da nova situação competitiva mundial. São distintas, porém, as conseqüências sobre as relações sindicais, devido às tradições diferentes do movimento trabalhista daquele país e, em especial, ao seu contexto político-legal constituído, principalmente, pela legislação referente à co-determinação, promulgada no imediato pós-guerra e na década de 70.

Nesse país, as relações sindicais também estão sendo transformadas. Os sindicatos estão passando a uma situação que poderia talvez ser denominada de "cooperação-conflitiva", na qual, sem perder de vista a situação competitiva da empresa, procuram chegar a uma reestruturação negociada.²⁰

²⁰ O declínio dos sindicatos tem sido objeto de muitas análises e bastante controvérsia, principalmente nos Estados Unidos. Sobre as "concessões" sindicais nos Estados Unidos, ver Harrison e Bluestone (1988, p.39-42). Também sobre os sindicatos nos Estados Unidos, ver Adams et al. (1985); Bennet (1991); Cornfield (1989); Garbarino (1985); Goldfield (1987); Grenier (1988); Katz (1985); Kochan, Katz e McKersie (1986); Lipset (1986); Moody (1988); Northrup e Bellante (1991); Rehmus (1986); Robinson (1988); Robinson e McIlwee (1989). Sobre os sindicatos em outros países adiantados, ver Bibes e Mouriaux (1990); Chalmers (1989); Freyssinet et al. (1993); Kelly (1990); Lipset (1986) e Touraine (1988). E sobre o caso da Alemanha (Occidental): Helm (1986); Kern e Sabel (1991); e Markovits (1986).

1.3.3 Deterioração de Antigas Cidades Industriais e Novas Formas Econômico-Espaciais

O relativo desarraigamento da atividade econômica industrial, criado pela flexibilização produtiva e pelas indústrias *footloose*, está na raiz de profundas transformações na base da vida social local.

Assim, se de um lado, deterioram-se cidades industriais inteiras como Detroit ou os núcleos centrais das zonas metropolitanas dos Estados Unidos (as *inner cities*), por outro, rejuvenescem e modernizam-se antigas cidades da Nova Inglaterra e do Sul do país, bem como constituem novas conurbações em extensas áreas antes quase vazias ou puramente residenciais (como exemplos temos o Vale do Silício ao redor de San José, na Califórnia, e os novos distritos industriais na região de Chapel Hill, Durham e Raleigh, na Carolina do Norte).

Outro processo básico que se deve mencionar para os Estados Unidos é representado pela profunda deterioração das extensas áreas das *inner cities*, onde se localizam guetos negros miseráveis. Na base desse processo, estão a reestruturação econômica e a conseqüente transformação da base econômica das áreas centrais das regiões metropolitanas americanas. Esse processo significou a saída da indústria e de muitos setores comerciais dessas áreas e a perda dos respectivos empregos comerciais e industriais, ao mesmo tempo em que nas mesmas áreas centrais apareciam os empregos de gerência e serviços avançados — característicos da nova economia das metrópoles americanas.

Assim, ao mesmo tempo em que diminuía (mesmo em valor absoluto) as oportunidades de emprego que exigem menor formação educacional, surgiam outras com maiores exigências, as quais são preenchidas pelos residentes das zonas suburbanas, que, em um movimento pendular, dirigem-se diariamente para as áreas centrais (*commuting*). Colocam-se assim as dificuldades à obtenção de empregos pelos grupos de menor nível educacional, particularmente para as populações negras do gueto, para as quais, ao obstáculo da distância, somam-se as deficiências educacionais herdadas do passado e o preconceito e a discriminação do presente.

Às transformações econômicas, somam-se processos sociais, representados principalmente pela saída da classe média e burguesia negra do gueto, favorecidas pela "revolução" dos direitos civis ocorrida nos anos 60 e pela verdadeira anomia entre a população do gueto, causada pela perda de modelos sociais com os quais pautar a sua conduta.²¹

Assim, a imbricação de complexos processos econômicos e sociais provoca incrível ruptura do tecido social nessas áreas centrais, somando-se nos gue-

²¹ William Justus Wilson, professor de Chicago, usa os termos *underclass* e o referente ao processo de social dislocation que sofre, para a sua caracterização social dessas áreas. As principais referências usadas para a caracterização do processo de deterioração dos guetos são Kasarda (1988); Wacquant e Wilson (1989) e Harrington (1989). Ver também Kasarda (s.d.) e Wilson (1987 e 1988). Estudo comparativo com periferias metropolitanas francesas é instrutivo; ver Wacquant (1993).

tos toda sorte de problemas sociais (taxas altíssimas de desemprego e de mulheres chefe de família, delinqüência juvenil, crime, drogas, etc.), em áreas que se assemelham a verdadeiras cidades arrazadas.²² Escusado dizer que tais condições permeiam a definição de todos os problemas sociais metropolitanos, para não dizer urbanos, e, por conseguinte, o estudo e a redefinição das mais variadas políticas públicas nos Estados Unidos.

Esse caso serve-nos para frisar, ao mesmo tempo: 1) a importância das reestruturações econômica e produtiva para a correta formulação de políticas sociais no contexto sócio-econômico específico; e 2) como os efeitos das reestruturações dependem da configuração social mais abrangente.

Deste modo, o objetivo que nos move, ao focalizarmos os países adiantados, é caracterizar a presença das forças da reestruturação na problemática social e a forma como elas se combinam em diferentes contextos sócio-econômicos, e não de simplisticamente extrapolarmos diagnósticos e soluções.

1.4 REESTRUTURAÇÃO ECONÔMICA E PRODUTIVA NA PERIFERIA INDUSTRIALIZADA (EM PARTICULAR BRASIL) E CONJECTURAS SOBRE OS SEUS EFEITOS SOCIAIS, ATUAIS E FUTUROS

São recentes as evidências de uma aceleração das mudanças na organização produtiva no caso brasileiro, no sentido da flexibilização da produção das grandes empresas (mudanças principalmente organizacionais, e não tanto tecnológicas) acompanhadas por terceirização e subcontratação da produção, formando assim setores informais modernos.²³

Alguma coisa tímida havia ocorrido, nos primeiros anos da década dos anos 80, provavelmente associada ao ajuste externo que se conseguiu no período de 1979-82, com grande ampliação das nossas exportações. Entretanto, mudanças mais extensas e mais profundas nas empresas ocorreram somente no fim dos anos 80 e, principalmente, no período de 1990 para cá. As multinacionais, dentro do país, muito possivelmente estiveram na vanguarda do processo, embora as mudanças não tenham se restringido a elas.

²² Tanto como resultado dos riots urbanos que assolam os guetos desde meados dos anos 60, como das demolições dos sítios industriais abandonados.

²³ A literatura recente sobre as transformações organizacionais e a reestruturação produtiva no Brasil é recente, porém, na maior parte, constituída de estudos de caso. A esta informação, para se ter idéia de quanta reorganização produtiva, subcontratação e terceirizações, já ocorreram e sob que formas, deve-se recorrer à continua informação sobre reorganizações de todo tipo de empresas que sai nos jornais e revistas. Ver *O Brasil Subterrâneo* (1989); *Na Hora da Despedida* (1993); *Coelho* (1993); *Gitahy e Rabelo* (1991); *Gitahy et al* (1991 e 1993); *Fleury e Humphrey* (1993); *Hirata (org.)* (1993) (principalmente os capítulos de *Leme Fleury*; *Ruas et al.*; *Silva*; e *Lobo*). *Schmitz e Carvalho* (s.d.); *Silva* (1991 e s.d.); *Silva* (1993) e *Vale* (1990). Ver também discussões de aspectos mais gerais desta problemática em *Humphrey* (1990); *Jacobi* (1989); *Perez* (1992); *Sabel* (1986); *Schmitz* (1985) e *Standing* (1989).

Transformações produtivas nos anos 80, noutros países latino-americanos e na América Latina em geral, são tratadas em Beneria (1993); *Beneria e Roldan* (1987); *Castells e Laserna* (1989); *Fernandez Kelly* (1989 e 1993); *Naciones Unidas* (1987); *Novik* (1990); *Pena e Cardenas* (1988); *Portes et al.* (1986) e *Tokman* (1989); além dos já citados *Shaiken* (1990) e *Shaiken e Herzenberg* (1987).

De qualquer modo, tais mudanças estiveram associadas ao início dos programas de desregulamentação, liberalização do comércio e, menos, aos de privatização, que, iniciadas pelo governo Collor, prosseguiram após o seu *impeachment* no governo Itamar. Tais mudanças, principalmente a desregulamentação e a liberalização comercial, passaram a submeter a indústria brasileira à maior concorrência externa. Ou talvez, em muitos casos, mesmo antes de essa ameaça concretizar-se de fato, as empresas passaram a acreditar que isso viria a ocorrer e prepararam-se para a futura competição.

Duas considerações devem ser feitas sobre as mudanças que estão ocorrendo no país e sobre o curso que seguirão no aprofundamento das tendências.

Em primeiro lugar, mesmo que as forças em jogo sejam as mesmas dos países centrais, é de se prever que as mudanças organizacionais e tecnológicas das empresas não sigam exatamente a trilha apontada pela experiência externa. Acreditamos nisto, porque assim aconteceu em todos os países adiantados; no seu "ajustamento econômico e produtivo" sempre se adaptaram a características de seu "ambiente" sindical, político-legal, social, e do mercado de trabalho preexistente. Esta última menção leva-nos à segunda razão que poderá afetar a reestruturação em curso.

A extensão do desemprego e subemprego preexistentes no Brasil condicionará provavelmente as mudanças produtivas. A presença de amplo setor informal tradicional leva-nos a pensar, por isso, que a divisão de trabalho (e as inter-relações) entre as grandes empresas "enxutas" e as médias e pequenas empresas terá forma diferente de como isso se dá nos países centrais, como também será diferente a linha divisória, dentro da rede de subcontratação, entre a parte formal e a informal.

E mais ainda, é bem possível — embora tenhamos procurado frisar a constituição de um setor informal moderno distinto — que parte das redes (nas suas "pontas"), relacionadas com as empresas, seja constituída por trabalhadores, autônomos ou "domésticos", antes parte do setor informal tradicional.

Por outro lado, embora possamos pensar que, não obstante o raciocínio precedente, as linhas das mudanças na estrutura produtiva sejam em termos gerais as mesmas que as prevalecentes nos países centrais, não seriam as mesmas as suas consequências sociais, dado o contexto social diferente em que aquelas modificações ocorrem.

Este é o desafio para, à luz do que se passa nos países centrais e das mudanças da reestruturação econômica que aqui ocorrem, delinear uma agenda de discussão das novas questões e políticas sociais.

BIBLIOGRAFIA

- ADAMS *et al.* *Industrial relations in a decade of economic change*. — Madison: Industrial Relations Research Association, 1985.
- AGLIETTA, M. *Regulacion et crise du capitalisme: l'experience des États-Unis*. — Paris: Calmann-Lévy, 1976.
- AMIN, A. e GODDARD, J. (ed.) *Technological change: industrial restructuring and regional development*. — London: Hyman, 1986.
- BENERIA, L. Subcontracting and employment dynamics in Mexico city. *In: PORTES et al., op. cit.* 1993. p. 173-188.
- BENERIA, L. e ROLDAN, M. *The Crossroads of class and gender: industrial homework, subcontracting, and household dynamics in Mexico city*. — Chicago: University of Chicago Press, 1987.
- BENNET, J.T. Private sector unions: the myth of decline. *Journal of Labor Research*, v. 12, n. 1, Winter, 1991. p. 1-12.
- BENTON, L.A. Homeworking and industrial development: gender roles and restructuring in the Spanish shoe industry. *World Development*, v. 17, n. 2, Feb. 1989. p. 255-256.
- BERKELEY ROUNDTABLE OF INTERNATIONAL ECONOMY. *Production, technology and american competitiveness: report of Findings to the Alfred P. Sloan Foundation*. — Berkeley: BRIE, University of California, 1993.
- BEST, M.H. *The New competition: institutions of industrial restructuring*. — London: s.n., 1990.
- BIBES, G. e MOURIAUX, R. *Les Syndicats européens a l'épreuve*. — Paris: s.n., 1990.
- BOYER, R. (org.) *La Flexibilité du travail en Europe: une étude comparative des transformations du rapport salarial dans sept pays de 1973 a 1985*. — Paris: La Decouverte, 1986.
- BOYER, R. e PETIT, P. L'Impact sur l'emploi des politiques industrielles europeennes. *Revue du Economie Industriel*, n. 27, 1984.
- BROAD, D. Peripheralization of the center: W(h)ither Canada? *Alternate Routes*, n. 8, 1988. p. 1-41.
- BURTLESS, G. *Trends in the distribution of earnings and family income. Effects of the current recession. Testimony for the Senate Budget Committee*, 1991.
- CAPECCHI, V. The Informal economy and the development of flexible specialization in Emilia-Romagna. *In: PORTES et al. The Informal Economy, op. cit.* 1989.

-
- CASTELLS, M. *The Informational city: information, technology, economic restructuring, and the urban-regional development.* — London: Routledge, 1989.
- CASTELLS, M. e LASERNA, R. The New dependency: technological change and socioeconomic restructuring in Latin America. *Sociological Forum*, v. 4, n. 4, 1989. p. 535-560.
- CASTELLS, M. e PORTES, A. World underneath: the origins, dynamics, and effects of the informal economy. *In: PORTES et al.* 1989, p. 11-37 (1989).
- CHALMERS, M.J. *Industrial relations in Japan.* — London: Routledge, 1989.
- CLARK, G.L. *Unions and communities under siege: american communities and the crisis of organized labor.* — Cambridge: s.n., 1989.
- COELHO, E. Phillips encerra etapa de reestruturação: depois de um ambicioso plano, iniciado em 1988, empresa ganha competitividade e reduz gastos anuais em US\$ 200 milhões. *O Estado de São Paulo*, 8 mar. 1993. c. 3.
- COHEN, S. e ZYSMAN, J. *Manufacturing matters: the myth of the post-industrial economy.* — New York: Basic Books.
- COLDCLOUGH, G. e TOLBERT, C.M. *Work in the fast lane: flexibility, divisions of labor, and inequality in hi-tech industries.* — New York: University of New York Press, 1992.
- COOL, K. *et al.* (ed.) *European industrial restructuring in the 1990s.* — New York: New York University Press, 1992.
- CORIAT, B. *L'Atelier et le robot: essai sur le Fordisme et la production de masse a l'age de l'etretonique.* — Paris: Christian Bourgois, 1990.
- CORIAT, B. *Penser a l'envers: travail et organisations dans l'entreprise japonaise.* — Paris: Christian Bourgois, 1991.
- CORNFIELD, D.B. Union decline and the political demands of labor. *Work and Occupations*, v. 16, n. 3, Aug. 1989. p. 292-322.
- DAMILL, M. *et al.* *Macroeconomia de América Latina en los ochenta.* — Santiago, Chile, v. 3, n. 5, Ago. 1992.
- DARBY, J. A New environment for public policy: Japanese manufacturing in Europe. *West European Politics*, v. 9, n. 2, Apr. 1986. p. 215-234.
- DOGAN, M. e KASARDA, J.D. (ed) *The Metropolis era.* 2 v. — New York: Sage Foundation, 1988.
- DU TERTRE, C. *Technologie, flexibilité, emploi: une approche sectorielle du Post-Taylorisme.* — Paris: L'Harmattan, 1989.
- ERNST, D. *Network transations, market structure and technology diffusion - implications for south-south cooperation.* — Paris: OECD, Jan. 1993.

-
- ERNST, D., O'CONNOR, D. *Technology and global competition: the challenge for newly industrialising countries.* — Paris: OECD, 1993.
- ESSER, J., HIRST, J. The Crisis of Fordism and the dimensions of a Postfordist regional and urban structure. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 13 n. 3, Sept. 1989. p. 417-437.
- FANELLI, J.M. *et al.* *Growth and structural reform in Latin America: where we stand.* — São Paulo: s.n., 1990.
- FERNANDEZ KELLY, M.P. *Labor force recomposition and industrial restructuring in electronics: implications for free trade.* — May 1993 (Draft).
- FERNANDEZ KELLY, M.P. Broadening the scope: gender and international economic development. *Sociological Forum*, v. 4, n. 4, 1989. p. 611-635.
- FERNANDEZ KELLY, M.P. Economic restructuring in the United States: hispanic women in the garment and electronic industries: *Women and Work*, n. 3, 1988. p. 49-65.
- FISCHER, D. *et al.* The Great trade war of 1994. *Los Angeles Times*, May 18, 1993.
- FLEURY, A., HUMPHREY, J. *Human resources and the diffusion and adaptation of new quality methods in Brazilian manufacturing.* — Brighton: IDS, Mar. 1993.
- FRENKEL, R. *The Different roles played by privatization in Argentina.* — San Diego: CILAS, May 13-15, 1993.
- FREYSSINET, J. *et al.* Syndicalismes en Europe. *Mouvement Social*, n. 162, Jan.-Mars, 1993.
- FUGITA, K. A world city and flexible specialization: restructuring of the Tokyo metropolis, *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 15, n. 2, June 1991. p. 269-284.
- GARBARINO, J.W. A symposium: industrial relations in a time of change. *Industrial Relations*, v. 24, n. 3, Fall 1985. p. 289-294.
- GILL, C. *Work unemployment and the new technology.* — Oxford: Polity Press, 1985.
- GITAHY, L., RABELO, F. *Educação e desenvolvimento: o caso da indústria de autopeças.* — Campinas: DPCT, 1991.
- GITAHY, L. *et al.* *Inovação tecnológica, relações industriais e subcontratação.* — Campinas: DPCT, 1991.
- GITAHY, L. *et al.* *Interfirm relations: collective efficiency and employment in two Brazilian clusters.* 1993 (Draft).
- GLASMEIER, A., SUGIURA, N. Japan's manufacturing system: small business, subcontracting and regional complex formation. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 15 n. 3, Sept. 1991. p. 395-414.
-

-
- GLIMEL, H. *Going flexible: the penetration of the new management practices and the growth of a new workplace politics in Sweden. In: CONFERENCE A FLEXIBLE FUTURE?* Cardiff Business School, 19-20 Sept. 1989.
- GOLDFIELD, M. *The Decline of organized labor in the United States.* — Chicago: University of Chicago Press, 1987.
- GOLDMAN, R. e LUEBKE, P. Corporate capital moves south: competing class interests and labor relations in North Carolina's "new" political economy. *Journal of Political & Military Sociology*, v. 13, n. 1, Spring 1985. p. 17-32.
- GRAHL, J. e TEAGUE, P. Labour market flexibility in West Germany, Britain and France, *West European Politics*, v. 12, n. 2, Apr. 1989. p. 91-111.
- GRENIER, G. J. *Inhuman relations: quality circles and anti-unionism in American industry.* — Philadelphia: Temple University Press, 1988.
- HADJIMICHALIS, C. e VAIYOU, D. Whose flexibility? The relations of informalization in Southern Europe. *Capital & Class*, v. 4, n. 2, Winter 1990. p. 79-106.
- HAGGARD, S. e KAUFMANN, R. *Democratic transitions and economic reform. In: CONFERENCE INSTITUTIONAL DESIGN AND DEMOCRATIZATION IN A CONTEXT OF ECONOMIC CRISIS.* — San Diego: CILAS, May 1993.
- HAMNETT, C. *et al. Restructuring Britain: the changing social structure.* — New York: Sage.
- HARRINGTON, M. *The New american poverty.* — New York: Holt, Rinehart & Winston, 1989.
- HARRISON, B. e BLUESTONE, B. *The Great U-turn: corporate restructuring and the polarizing of America.* — New York: Basic Books, 1988.
- HART, J.A. *Rival capitalists: international competitiveness in the United States, Japan and Western Europe.* — Ithaca: Cornell University Press, 1992.
- HARVEY, D. *The Condition of Postmodernity: an enquiry into the origins of cultural change.* — London: B. Blackwell, 1989.
- HELM, J.A. Codetermination in West Germany: what difference has it made? *West European Politics*, v. 9, n. 1, Jan. 1986. p. 32-53.
- HERZOG, L.A. Cross-national urban structure in the era of global cities: The US-Mexico transfrontier metropolis. *Urban Studies*, v. 28, n. 4, Aug. 1991. p. 519-533.
- HIRATA, H. (org). *Sobre o modelo Japonês: automatização, novas formas de organização e de relações de trabalho.* — São Paulo: EDUSP, 1993.
- HOFFMAN, K. e KAPLINSKY, R. *Driving force: the global restructuring of technology, labour, and investment in the automobile and components industries.* — Boulder: Westview, 1988.

-
- HOPPER, K. *et al.* Economies of makeshift: deindustrialization and homelessness in New York city. *Urban Anthropology*, v. 14, n. 1/3, Spring/Fall 1985. p. 183-236.
- HOWELL, C. The Dilemmas of Post-Fordism: socialists, flexibility and labor market deregulation in France. *Politics & Society*, V. 20, Mar. 1992. p. 71-99.
- HUKILL, C. Homework. *Monthly Labor Review*, v. 113, May 1990. p. 52-54.
- HUMPHREY, J. *Capitalist control and workers' struggle in the brazilian auto industry*. Princeton University Press, 1982.
- HUMPHREY, J. *The Japanese model of industrial organization: can it be implanted in developing countries?* In: SYMPOSIUM ON NEW TECHNOLOGIES AND SOCIETAL TRENDS. — Brighton: IDS, July 1990.
- HUMPHREY, J. *Are the unemployed part of the urban poverty problem?* — Brighton: IDS, Mar., 1993.
- JACOBI, P. International Conference on Urban Restructuring: trends and challenges. — Rio de Janeiro, September 1988. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 13, n. 3, Sept. 1989. p. 511-513.
- JOHNSON, C., TYSON, L.D. e ZYSMAN, J. *Politics and productivity: the real story of why Japan works*. — Berkeley: Ballinger, 1989.
- KAPLINSKY, R. Restructuring the capitalist labour process: some lessons from the car industry. *Cambridge Journal of Economics*, v. 12, n. 4, p. 451-470.
- KASARDA, J.D. Jobs, migration and emerging urban mismatches. In: MCGEARY, M.G.H. e LYNN Jr., L.E. *Urban Change and Poverty*. — Washington: National Academy Press, 1988.
- KASARDA, J.D. City jobs and residents on a collision course: The urban underclass dilemma. *Economic Development Quarterly*, v. 4, n. 4, p. 313-319.
- KATZ, H.C. *Shifting gears: changing labor relations in the US automobile industry*. — Cambridge: MIT, 1985.
- KELLY, K. British trade unionism 1979-1989: change, continuity and contradictions. *Work Employment and Society*, May 1990. p. 29-65.
- KERN, H. e SABEL, C. Trade unions and decentralized production: a sketch of strategic problems in the West German labor movement. *Politics & Society*, v. 19, n. 4, dec.1991. p. 373-402.
- KERN, H. e SCHUMANN, M. *La Fin de la division du travail? La rationalisation dans la production industrielle, l'état actuel, les tendances*. — Paris: 1989.
- KOCHAN, T., KATZ, H. e MCKERSIE, R. *The Transformation of american industrial relations*. — New York: Basic Books, 1986.

-
- LIPSET, S.M. *Unions in transition*. — San Francisco, 1986.
- MARKOVITS, A. *The Politics of the West German trade unions*. — Cambridge: Cambridge University Press, 1986.
- MEAD, W.R. *The Low-wage challenge to global growth*. — Washington, DC: Economic Policy Institute, 1990.
- MEAD, W.R. Why the roller coaster only goes one way: down. *The Los Angeles Time*, Apr. 14, 1991.
- MOODY, K. *An injury to all: the decline of american unionism*. — London: Verso, 1988.
- MORALES, R. e BONILLA, F. *Latinos in a changing US economy: comparative perspectives on a growing inequality*. — Newbury Park: Sage Publications, 1993.
- MORRIS, J. (ed.) *Japan and the global economy: issues and trends in the 1990s*. — London: Routledge, 1991.
- MUNGARAY, A. *Crisis, automatización y maquiladoras*. Universidad Autonoma de Baja California, 1990.
- MURRAY, F. The Decentralization of production: the decline of the mass collective worker. *Capital & Class*, n. 19, 1983.
- MURRAY, F. Flexible specialization in the Third Italy. *Capital & Class*, n. 33, 1987.
- NACIONES UNIDAS. Reflexiones de la división conjunta Cepal/Onudi de industria y tecnología: la reestructuración industrial en los países avanzados y en America Latina. *Industrialización y Desarrollo Tecnológico*. Informe 4, p. 75-82. — Santiago: 1987.
- NA HORA da despedida: surge no Brasil uma nova forma de demissão, em que as empresas ajudam seus ex-funcionários a conseguir um novo emprego ou a montar negócios. *Veja*, 16 jun. 1993. p. 80-81.
- NASH, J. Deindustrialization and the impact on labor control systems in competitive and monopoly capitalist enterprises. *Urban Anthropology*, v. 14, n. 1/3, Spring/Fall 1985. p. 151-182.
- NICOLE-DRANCOURT, C. Organization du travail des femmes et flexibilité de l'emploi. *Sociologie du Travail*, v. 32, n. 2, p. 173-193. 1990.
- NORTHRUP, H.R. e BELLANTE, D. New union approaches to membership decline: reviving the policies of the 1920s? *Journal Labor Research*, v. 12, n. 4, Fall 1991. p. 333-347.
- NOVIK, M. *Argentina: La Profundización del cambio tecnologico y una nueva logica de acción sindical*. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 14. — Caxambú, 22-26 out. 1990.
- OBERHAUSER, A. Labour, production and the state: decentralization of the french automobile industry. *Regional Studies*, v. 21, n. 5, Oct. 1987. p. 445-458.

-
- O BRASIL subterrâneo. *Veja*, 12 Jul. 1989, p. 96-105.
- OSAWA, M. Transformação estrutural e relações industriais no mercado de trabalho Japones. In: HIRATA, H. (org.) *op. cit.* 1989.
- PEET, R. *International capitalism and industrial restructuring: a critical analysis*. — Boston: Allen & Unwin, 1987.
- PENA, D. e CARDENAS, G. The Division of Labor in microelectronics: a comparative analysis of France, Mexico, and the United States. *Studies in Comparative International Development*, v. 23, n. 2, Summer 1988. p. 89-112.
- PEREZ, C. Cambio tecnico, reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo. *El Trimestre Económico*, LIX, n. 233, 1992. p. 23-64.
- PEREZ LLANAS, C.V. La Industria maquiladora de exportación en la frontera norte de Tamaulipas. *Investigación Económica*, L, n. 196, 1991. p. 303-337.
- PIORE, M.J. e SABEL, C.F. *The Second industrial divide: possibilities for prosperity*. Basic Books, 1984
- _____. The Urban informal sector in Uruguay: its internal structure, characteristics, and effects. *World Development*, v. 14, n. 6, 1986. p. 727-741.
- POLLERT, A. Dismantling flexibility. *Capital & Class*, n. 34, 1988. p. 42-75.
- PORTES, A. et al. *The Informal economy: studies in advanced and less developed countries*. — Baltimore: J. Hopkins Univ. Press, 1989
- PORTES, A. e SASSEN-KOOB, S. Making it underground: comparative materials on the informal sector in western markets economies. *American Journal of Sociology*, n. 93, 1993. p. 30-61.
- REHMUS, C.M. The Future of industrial relations in the United States. *Labour and Society*, v. 11, n. 2, may 1986. p. 149-158.
- REYNOLDS, M.O. The Intellectual muddle over the labor unions. *Journal of Social and Political Studies*, v. 4, n. 3, Fall 1979. p. 269-281.
- ROBERTS, B. *The Dynamics of informal employment in Mexico*. — Washington, D.C.: US Department of Labor, Sept. 1992. (Discussion Paper 3)
- ROBINSON, J.G. American unions in decline: problems and prospects: *Critical Sociology*, v. 15, n. 1, 1988. p. 33-56.
- ROBINSON, J.G. e McILWEE, J.S. Obstacles to unionization in high-tech industries. *Work and Occupations*, v. 16, n. 2, May 1989. p. 115-136.
- ROCHA, S. Poor and non-poor in the Brazilian labor market. — Brasília: IPEA, Oct. 1992. 13 p.

-
- ROCHA, S. e TOLOSA, H.C. *Núcleo-periferia metropolitana: diferenciais de renda e pobreza.* In: V FORUM NACIONAL. — São Paulo, 3-6 maio 1993.
- SABEL, C. Changing models of economic efficiency and their implications for industrialization in the Third World. In: FOXLEY, A. et al. *Development, Democracy and the Art of Trespassing.* — Notre Dame, 1986.
- SASSEN, S. *The Global city: New York, London, Tokio.* — Princeton: Princeton Univ. Press, 1991.
- SASSEN, S. *The Mobility of labor and capital: a study in international investment and labor flows.* — Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1988.
- SAYER, A. Postfordism in question. *International Journal of Urban and Regional Research.* v. 13, n. 4, dec. 1989. p. 666-695.
- SCHMITZ, H. *Technology and employment practices in developing countries.* — London: Croom Helm, 1985.
- SCHMITZ, H. e CARVALHO, R.Q. (ed.) *Automação, competitividade e trabalho: a experiência internacional.* — São Paulo: Hucitec, 1988.
- SCHMITZ, H. e CARVALHO, R.Q. Fordism is very alive in Brazil. *IDS Bulletin*, v. 20, n. 4, 15 p.
- SCHMITZ, H. e CASSIOLATO, J. *Hi-tech for industrial development: lessons from the brazilian experience in electronics and automation.* — London: Routledge, 1992
- SHAIKEN, H. *Mexico in the global economy: high technology and work organization in export industries.* — San Diego: Univ. of California, 1990.
- SHAIKEN, H. Will manufacturing head South? *Technology Review*, v. 96, n. 3, Apr. 1993. p. 28-29.
- SHAIKEN, H. e HERZENBERG, S. *Automation and global production: automobile engine production in Mexico, the United States and Canada.* — San Diego: Univ. of California, 1987.
- SHEAK, R.J. e DABELKO, D.D. The Employment picture is not so rosy. *Free Inquiry in Creative Sociology*, v. 18, n. 2, Nov. 1990. p. 115-120.
- SILVA, E.B. Automation and work organisation: contrasts between Brazilian and British car industries. In: SCHMITZ, CASSIOLATO. *op. cit.* p. 159-176.
- _____. *Refazendo a fábrica Fordista: contrastes da indústria automobilística no Brasil e na Grã-Bretanha.* — São Paulo: Hucitec, 1991.
- SILVA, S. Indústria: micros ganham com terceirização; grandes empresas têm recorrido cada vez mais aos serviços das fábricas pequenas. *O Estado de São Paulo*, 14 mar. 1993, f. 6.
-

-
- SKLAIR, L. *Assembling for development: the maquila industry in Mexico and the United States*. — Boston: Unwin Hyman, 1989.
- SMITH, C. Flexible specialization, automation and mass production. *Work, Employment and Society*, v. 3, n. 2, June 1980. p. 203-220.
- SMITH, S. European perspectives on the shadow economy. *European Economic Review*, Mar. 1989. p. 589-96.
- SOLA, L. (org.) *Estado, mercado e democracia: política e economia comparadas*. — São Paulo: Paz e Terra, 1993.
- STANDING, G. Global feminization through flexible labor. *World Development*, v. 17, n. 7, July 1989. p. 1077-95.
- STORPER, M. Industrialization and the regional question in the third world: lessons of post-imperialism; prospects of Post-Fordism. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 14, n. 3, 1990. p. 423-444.
- SZEKELY, G. *Manufacturing across borders and oceans*. — San Diego: Univ. of California, 1991.
- TAVARES, M.C. Ajuste e reestruturação nos países centrais. *Economia e Sociedade*, n. 1, Ago. 1992. p. 21-58.
- THE INFORMAL ECONOMY SYMPOSIUM. *Annals*, n. 493, Sept. 1993. p. 10-172.
- THURLOW, L. *Head to head: the coming economic battle among Japan, Europe and America*. — New York: William Morrow, 1992.
- TOKMAN, V. Policies for a heterogeneous informal sector in Latin American. *World Development*, n. 17, 1989. p. 1067-76.
- TOLLIDAY, S. e ZEITLIN, J. *The Automobile industry and its workers: between Fordism and flexibility*. — New York: St Martin's Press, 1987.
- TOURAINÉ, A. L'Evolution du syndicalisme en Amérique Latine. *Revue Française de Sociologie*, n. 29, 1988. p. 117-142.
- SOUZA, A. Vale et al. Employment implications of informal sector policies: a case study of greater Recife. *International Labour Review*, v. 127, n. 2, 1988. p. 245-58.
- VALE, R. *Automação comparada: a indústria automobilística na França, na Alemanha e no Brasil*. In: XIV ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, out. 1990.
- WACQUANT, L.J.D. e WILSON, W.J. The Cost of racial and class exclusion in the inner city. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, n. 501, 1989. p. 8-25.

-
- WACQUANT, L.J.D. Urban outcasts: stigma and division in the black American ghetto and the Franch urban periphery. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 17, n. 3, Sept. 1993. p. 363-383.
- WATANABE, S. (ed.) *Microelectronics, automation and employment in the automobile industry*. — New York: J. Wiley & Sons, 1987.
- WILLIAMSON, J. (ed.) *Latin American adjustment: how much has happened?* — Washington D.C.: 1990.
- WILSON, W.J. *The Truly disadvantaged: the inner city, the underclass, and public policy*. — Chicago: Chicago Univ. Press, 1987.
- WILSON, W.J. American social policy and the ghetto underclass. *Dissent*, v. 35, n. 1, 1988. p. 57-64.
- WOMACK, J.P., JAMES, D.T. e ROOS, D. *The Machine that changed the world: the triumph of lean production*. — New York: Rawson Associates, 1990.
- WOOD, S. (ed.) *The Transformation of work? Skill, flexibility and the labour process*. — London: Unwin Hyman, 1989.

PARTE — II

REVISÃO BIBLIOGRÁFICA DOS PRINCIPAIS
DIAGNÓSTICOS E RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICAS
SOCIAIS ELABORADOS PELAS AGÊNCIAS
MULTILATERAIS ATUANTES NA AMÉRICA LATINA

II.1 INTRODUÇÃO

Este trabalho parte da hipótese de que nos anos 90 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 80 foram marcados 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 em uma estratégia econômico-social mais ambiciosa ou visar à 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.

Essa leitura tem como pano de fundo as experiências e as propostas neoliberais que predominaram na década de 80. Nosso objetivo é perceber as modificações do debate na década de 90, 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, fixamo-nos apenas nos aspectos normativos dos vários diagnósticos.

Este relatório está organizado em três partes. Na primeira, recuperamos de maneira sucinta as principais teses neoliberais desenvolvidas nos anos 80. 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 anos 90.

II.2 A PROPOSTA NEOLIBERAL DE AJUSTE ESTRUTURAL E POLÍTICAS SOCIAIS COMPENSATÓRIAS

Ao longo da década de 80, 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 80, 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 às 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 restabelecer 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 anos 80, 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 do Unicef "Ajuste com Dimensão Humana" de 1987, no qual é sugerida uma "reorientação" nas políticas de ajuste no sentido de atender às populações pobres duramente atingidas pelas reformas econômicas. Segundo o 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 do Unicef. Embora considere que as populações pobres foram as mais penalizadas 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 do 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.

II.2.1 Ajuste Estrutural, Pobreza e Políticas Sociais

II.2.1.1 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 para 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 monetárias, 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 aumento na eficácia e na equidade do gasto social.

II.2.1.2 A Focalização e Ajuste Estrutural

Nos anos 80, o Banco Mundial modificou seu entendimento sobre a focalização, abandonando sua posição anterior. Como se sabe, nos anos 70, na 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 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 anos 80, 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)].

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

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.

II.2.1.3 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 irressidual — 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 população.²

II.2.1.4 A Reorganização Institucional dos Serviços

II.2.1.4.1 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 sobre 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 em um 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 primária,³ etc.

II.2.1.4.2 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;

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).

remuneração em dinheiro ou alimentos; subvenção de custos trabalhistas de empresas privadas; prestações por desemprego e capacitação para emprego em novas atividades.

II.2.1.4.3 Programas de Subsídios a Alimentos e à Nutrição

Como os programas de ajuste provocam elevação dos preços dos alimentos básicos, é sugerida 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 em uma solução mediante 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:

- contribuição para solucionar a crise fiscal do Estado por meio das políticas sociais;
- concentração do gasto público social nos grupos mais vulneráveis mediante políticas de focalização;
- restrição da 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; retração 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; e
- confiança na distribuição primária de renda e na elevação do nível de vida pela 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. Em primeiro lugar, a idéia de uma apropriada seqüência 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 (1993)].

Em segundo, é o reconhecimento de que o automatismo da terapia inicial não é *per se* suficiente para assegurar o êxito do combate à crise. Por esta ra-

ção, 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 da década de 90, como discutiremos a seguir.

II.3 O NOVO PROJETO CEPALINO: TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA COM EQUIDADE

Embora durante a década de 80 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 90, presenciamos uma inflexão no debate sobre a crise dos países da América Latina, como resposta aos resultados das experiências de estabilização realizadas nos anos 80 e como crítica às principais teses neoliberais, amplamente difundidas naqueles anos.

Coube à Cepal, no começo dos anos 90, propor uma estratégia e um diagnóstico alternativos aos formulados pelos neoliberais, por meio de uma atualização do diagnóstico estruturalista que marcou a instituição nas décadas de 50 e 60. 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 anos 70 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.

II.3.1 Crescimento, Competitividade e Equidade: o Círculo Virtuoso do Novo Estilo de Desenvolvimento

Entre os inúmeros fatores⁴ arrolados para explicar por que não houve na América Latina crescimento com equidade, 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 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 equidade? Por que essa relação deve ser buscada?

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

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 à proporção 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, desestimulam a incorporação e a difusão do progresso técnico e induzem à fuga de capitais.

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) as resistências dos grupos de interesses; e d) a insuficiência dinâmica para absorver o aumento da população economicamente ativa.

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

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 mútuo.⁶ 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.

Ao contrário das propostas neoliberais, que reduzem 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 em um contexto de competitividade internacional, pela 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 e 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 em uma 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.

Extraíndo lições da história recente dos países exitosos e inspirando-se nas teorias da inovação, propõe-se o conceito de competitividade sistêmica, res-

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)].*

saltando 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)].

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 superar o atraso tecnológico, convergir para melhores práticas produtivas em diferentes indústrias e assumir a liderança em determinadas tecnologias.

Em 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 em um ambiente de incerteza, que impede a definição *ex ante* de trajetórias ótimas.

Em 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.

Por último, 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.

II.3.1.1 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 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 em um 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 maciços 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 ante o Estado, e aproveitamento do potencial redistributivo da política fiscal, tanto do lado das rendas, como no referente à orientação do gasto público" [Cepal (1990)].

II.3.1.2 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 estratégicos"⁷ 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 anos 80.

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 seqüências de políticas e inovações institucionais necessárias para alcançá-la" [Cepal (1990)].*

Assim, graças às concertações estratégicas, poderia ser obtida 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 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, quanto 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 de o Estado 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" (*idem*).

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 responsáveis 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.

II.3.1.3 Um Novo Estilo de Intervenção Estatal

Outro ponto revalorizado na inflexão da agenda dos anos 90 é a intervenção estatal. O argumento da Cepal é 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 anos 80, 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 domínio de nenhum dos pólos, Estado ou sociedade, mas na 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 em um 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, p. 98)].

II.3.2 As Políticas Sociais no Contexto da Competitividade 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, por meio de programas universais nas áreas de educação básica, saúde e nutrição e, principalmente, de formação de recursos humanos qualificados, 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 repensarem as relações entre política econômica e política social, estabelecendo o campo pertinente de cada uma delas, mesmo que existam determinantes que operem sobre ambas. Em outras 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 popu-

lação 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. Dessa maneira, seria possível reverter o círculo vicioso criado pelas políticas econômicas e sociais regressivas imperantes em vários países da região na década de 80, 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 social.⁸

Ao contrário da visão neoliberal, que encara as políticas sociais como algo relativo e de caráter compensatório, restringidas 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.

II.3.2.1 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 —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, em um quadro normativo e em uma 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, 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.

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.

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

Busca-se 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.

- 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 nutrição.⁹

Em contrapartida, 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, destacam-se 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 por meio 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.

- 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)]; e os encadeamentos para frente como "as condições positivas ou negativas que a oferta de serviços sociais cria para medidas de política econômica" (*idem*).

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

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 em uma 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 à equidade e à 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, socio-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 em uma 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 que, 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 aceitáveis.¹⁰ 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 melhoria na qualidade dos serviços e aumento dos beneficiários, sem necessariamente existir 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. Em um 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 e política, não só produzindo efeitos sociais perversos, como afetando negativamente a própria competitividade.

Por isso, caberia às políticas sociais promover e incentivar programas maciços 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, ao estimular a coesão social, reforçar as instituições democráticas e contribuir para uma maior equidade, com o 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

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 mesma colocação aparece no documento PNUD/BID (1993).*

sociais como simples mecanismo de compensação diante das situações de pauperização extrema.

II.4 A REFORMA SOCIAL COMO EIXO DA TRANSFORMAÇÃO DISTRIBUTIVA: O RESGATE 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/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 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 90.

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 se mostraram 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 reforçam 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)].

O sentido e a própria necessidade da reforma social estão associados 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 humanas.¹¹

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

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 em um ambiente econômico aberto, estável, apoiado em instituições respaldadas socialmente, a soberania individual poderia se tornar uma prática social efetiva, isto é, baseada na universalização do exercício dos direitos básicos.*

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)].

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 população.¹²

Entre as lições da década de 80, 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 consideram que a resistência dos setores médios e dos trabalhadores aos programas de reforma, em um 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.

Dai 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" (*idem*).

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, à importância da capacidade de adaptação da economia e da sociedade às rápidas mudanças tecnológicas e às preferências dos indivíduos.

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 liberali-

¹² Ao longo da década de 80, "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 em que se ressentiram das condições de acesso à moradia e aos serviços de educação e saúde básicos" [PNUD/BID (1993)].

zação trouxe uma "modernização" dos incentivos econômicos, essa não foi suficiente para criar um ambiente propício à retomada das inversões.¹³

II.4.1 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)].

A redução da pobreza estrutural aparece como objetivo e requisito da estratégia de desenvolvimento implícita no processo de reformas. Essa redução só é possível com o 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 reforce a igualdade de oportunidades e o desenvolvimento de capacidades permite interromper a transmissão intergeracional da pobreza.

Os quatro 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; 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 essen-

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.

ciais 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.

II.4.1.1 A Reforma do Estado: Pressupostos e Conteúdos

II.4.1.1.1 Racionalizar o Redimensionamento do Estado

A proposta do PNUD/BID faz algumas críticas à proposta neoliberal da metade dos anos 80 para a reforma do Estado. Em vista disso, seriam necessários 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. Desse modo, acreditava-se que se poderia obter 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)].

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" (*idem*).

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 afetou frequentemente o Estado em setores-chave, 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, re-

fletida em conflitos, duplicações e ineficiências. Isso implica a necessidade de priorizar o setor social por parte dos governos e das agências internacionais de financiamento, bem como 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 para 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)].

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 estreita.¹⁴ 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 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 um desenvolvimento integral e viabilize a estratégia de desenvolvimento" [PNUD/BID (1993)].

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.

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 — objetivos da reforma social.

II.4.2 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 de o Estado formular e implementar políticas, da capacidade de gasto social público e de novas formas de cooperação entre entidades públicas e privadas. Em primeiro lugar, deve haver 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, por exemplo, crescimento do produto e evolução dos ingressos fiscais.

Em segundo lugar, a definição dos modelos de prestação de serviços deve abranger: 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. Em terceiro, deve haver 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; e, em quarto, a reforma do Estado, em nível central e em níveis descentralizados, para o cumprimento das funções resenhadas, deve envolver a capacitação dos recursos humanos necessários para administração das políticas e programas que compõem o gasto público social.

Por último, a habilitação das organizações da sociedade civil deve incluir 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 (*idem*).

II.4.2.1 Política de Gasto Público Social

As necessidades básicas insatisfeitas se expressam 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 ní-

veis de satisfação, impõem-se medidas de curto prazo e pontuais nas áreas de alimentação e saúde básica.

Quanto à reforma social, essa deve encarar a transformação estrutural das necessidades básicas, visando a 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 existente entre a oferta de transferências e serviços disponíveis e a demanda, por meio de ações simultâneas para aumentar a primeira e eliminar as restrições que afetam a segunda.

II.4.2.2 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; e 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, à 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 àqueles 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 corresponderem 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)).

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, em um contexto de valorização do

mercado como mecanismo de alocação de recursos e um marco institucional, jurídico e sócio-político estável.

II.5 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 80, tanto na região, quanto em outras partes do mundo.

Como podemos observar, os novos elementos introduzidos nos debates nos anos 90 — 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 90 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; e
- 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 90, 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;
 - melhoria 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 em que os agentes públicos e privados harmonizem suas atividades; e
 - estabelecimento de acordos políticos para dar sustentação a transformações dessa envergadura.

II.5.1 Reforma do Estado

A problemática da reforma do Estado deixou de se limitar ao tamanho do setor público, uma vez que esse deixou de ser o vilão da crise, passando a ter maior importância o tema da recuperação do poder estatal por meio 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 anos 80, é vista como importante 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 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.

II.5.2 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

produzido pelo padrão de desenvolvimento latino-americano, agravado com a crise econômica e as políticas de ajuste dos anos 80, 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 profunda 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.

II.5.3 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 somente mediante "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 da década de 80, 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 em um 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 massa

contribuíram para quebrar as relações sociais tradicionais, impulsionando a mobilização e a aspiração de uma situação econômica e social melhor.

Se 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.

II.5.4 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 conseqüências 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 em um contexto de reforço de sociedades pluralistas e democráticas.

II.5.5 As Políticas Sociais e o Combate à 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; e d) considerar as inter-relações desses programas seletivos com as políticas mais universais voltadas para outros setores.

II.5.6 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 90 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 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 oferecer cobertura universal e incentivar a solidariedade redistributiva de modo tal, que aportes desiguais, baseados nos níveis de renda, garantam benefícios básicos para todos [Gutierrez (1990)].

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 em uma solução rápida pelo ajuste da estrutura produtiva, a intervenção é limitada e transitória; na visão oposta, de que em um 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 for-

mulação de orientações coerentes e políticas unitárias. Essa falta de coordenação institucional reforçou formas de representação de interesses corporativas, segmentadas e não eqüitativas 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 em um 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 anos 80 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)].

BIBLIOGRAFIA

- ARRETCHE, Marta Tereza. *Concepções alternativas ao neoliberalismo: a proposta da Cepal. ANPOCS.* — Águas de São Pedro, out. 1993.
- BANCO MUNDIAL. *Protección de la población pobre durante períodos de ajuste.* — Washington D.C.: 1987.
- BANCO MUNDIAL. *World Development Report 1990.* — Washington D.C.: 1990.
- 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. e FREEMAN, C. *Innovation and technical change.* — Londres: Frances Pinter, 1988.
- DRAIBE, Sonia Miriam. As Políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pela experiência latinoamericana. *Revista do Instituto de Estudos Avançados da USP,* — São Paulo: USP, 1993. p. 86-101.
- FAJNZYLBER, Fernando. Educación X transformación productiva con equidad. *Revista da Cepal,* n. 47, — Santiago, 1991. p. 7-19.
- FIORI, José Luiz. *Ajuste, transición y gobernabilidad el enigma brasileiro.* — Washington, DC: BID, 1993.
- FREEMAN, Chris. *Le Lezioni dall Giappone.* — Milão: Franco Angeli, 1987.
- GURRIERI, Adolfo. El Desarrollo social en los años noventa: principales opciones. In: GURRIERI, Adolfo e TORRES-RIVAS, Edelberto. *Los años noventa: desarrollo con equidad?* — San José: Flacso, 1990.
- PNUD. *Desarrollo Humano Informe 1990.* — Bogotá: Tercer Mundo, 1990.
- PNUD/BID. *Reforma social y pobreza: hacia una agenda integrada de desarrollo.* — Washington/Nova Iorque, 1993.
- SANTOS FILHO, Octaviano Canuto. *Processos de industrialização tardia: o paradigma da Coréia do Sul.* — Campinas: Instituto de Economia, 1991. Tese (Doutorado) Unicamp.
- UNICEF. *Adjustment with a human face.* — Nova Iorque: 1987.
- VALIER, Jacques. *Liberalismo económico, desigualdades sociales et pauvreté dans leys pays sous-developpés.* s.d. (mimeo)
- WILLIAMSON, J. (ed.) *Latin American adjustment: how much has happened?* — Washington D.C.: 1990.

PARTE — III

**ELEMENTOS PARA UMA AGENDA DE DISCUSSÃO DAS
POLÍTICAS SOCIAIS NO CONTEXTO DA
REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA NO BRASIL**

III.1 INTRODUÇÃO

A partir da identificação de algumas tendências gerais do processo de reestruturação e dos diagnósticos, propostas e recomendações elaborados por vários organismos internacionais, que têm influenciado políticas em vários países da região, elaboramos uma agenda-tentativa de temas que mereceriam estudos mais sistemáticos e aprofundados, tendo em vista extrair elementos para futuras iniciativas dos órgãos públicos na área social.

O procedimento adotado para compor essa lista de temas considerados relevantes para os propósitos do projeto consistiu na escolha de três áreas temáticas gerais — reestruturação produtiva, suas dimensões e conteúdos, as políticas sociais nesse contexto de mudança estrutural e a questão da reforma do Estado no campo social — que englobam dimensões e questões fundamentais tanto de estudo, como de intervenção pública.

III.2 AS DIMENSÕES E OS CONTEÚDOS DO PROCESSO DE REESTRUTURAÇÃO NO BRASIL

Uma das conclusões da parte II foi a de 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 80, seja na América Latina, seja em outras partes do mundo.

Nesse movimento, vimos reafirmadas algumas condições novas para a viabilidade das estratégias de superação da crise dos países latino-americanos, entre as quais estariam a revalorização dos aspectos políticos, o esforço de acelerar a difusão das novas tecnologias, a necessidade de modificar a educação, alterando conteúdos, com o objetivo de formar recursos humanos qualificados vistos como elementos centrais para a construção da competitividade autêntica; tudo isso associado à busca da equidade (Cepal), ou da reforma social (PNUD/BID).

Apesar da insistência sobre a importância da reestruturação produtiva de parte das agências internacionais, tanto da Cepal, quanto do PNUD e BID, essa questão é tratada exclusivamente sob uma ótica normativa, mesmo quando apontada como desafio incontornável para qualquer cenário futuro de crescimento econômico estável e de longo prazo.

Em realidade, nos documentos das agências internacionais faltam referências aos processos concretos de reestruturação produtiva e suas implicações sociais tanto nos países capitalistas avançados, quanto nos países da região.

Cumprir registrar que, embora os documentos das agências internacionais não tratem dos processos concretos de reestruturação produtiva, eles estão em curso na região, assumindo perfis específicos e produzindo impactos sociais e espaciais diferenciados.

Portanto, um tema essencial da agenda é o das várias dimensões e dos conteúdos concretos assumidos pela própria reestruturação produtiva no Brasil.

As análises sobre as experiências de reestruturação no capitalismo avançado indicam não só tendências positivas, como sobretudo importantes mudanças econômicas, institucionais, espaciais e de várias dimensões do mundo do trabalho, afetando os mercados de trabalho, os direitos sociais, modificando as relações trabalhistas e colocando no centro do debate a questão dos elevados níveis de desemprego estrutural.

No caso do Brasil, não obstante as dificuldades enfrentadas para levar a bom termo algumas das reformas econômicas e político-institucionais, existe, entre vários analistas, uma concordância de que o processo de reestruturação produtiva está avançando, em meio a uma recessão econômica profunda e à ausência de uma clara orientação estratégica.

Há indicações de algumas tendências, nos estudos em andamento, na sua maioria centrados em segmentos específicos, regiões, etc., acerca de como tem avançado a reestruturação produtiva. As empresas se flexibilizam, as relações contratuais começam a sofrer mudanças expressivas, os próprios mercados de trabalho se fragilizam. Por outro lado, dada a própria natureza dos estudos — setoriais, regionais, ao nível da empresa —, há carência de avaliações e investigações mais amplas que permitam perceber melhor a direção e os conteúdos dessas mudanças no mundo do trabalho. O conhecimento disponível sobre os efeitos dos processos de reestruturação indica que eles são fragmentados (um dos mais conhecidos é o da terceirização). Sabemos, em linhas gerais, a natureza da mudança em curso, mas pouco a respeito de seus ritmos, formas e impactos sobre os mercados de trabalho, sobre as regiões, sobre a precarização das garantias sociais, etc.

III.3 AS POLÍTICAS SOCIAIS NO CONTEXTO DA REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA

Pensar as políticas sociais no contexto da reestruturação produtiva significa discutir diversos planos e dimensões — conceituais e concretos — ligados basicamente à constituição de um setor informal moderno, à redefinição do papel das políticas sociais nas estratégias de desenvolvimento desenhadas para enfrentar os dilemas vividos pela sociedade brasileira, aos conteúdos e às áreas de intervenção ligadas à criação de vantagens competitivas, às questões e áreas onde se coloquem novos problemas derivados do próprio avanço da reestruturação produtiva e, finalmente, àquelas áreas em que as políticas e os programas devam se defrontar com situações críticas de exclusão e pobreza.

III.3.1 A Redefinição das Concepções

Uma ênfase comum às recomendações das diferentes agências internacionais é quanto à necessidade de se redefinir a forma de conceber a relação entre política econômica e políticas sociais. Tratar-se-ia de superar a visão das políticas sociais como mero mecanismo compensatório e reativo, que atuaria sobre os efeitos produzidos pelas políticas econômicas. Ou seja, buscar uma interação entre as políticas de desenvolvimento e as políticas

sociais visando criar condições sociais necessárias para o crescimento econômico estável, revertendo assim as causas estruturais da exclusão e da pobreza.

Essa proposição é justificada, em particular, por um argumento que, embora matizado, é comum tanto à Cepal como ao PNUD/BID: a construção de um ambiente propício à inovação e à competitividade tem alguns fundamentos sociais, como a existência de uma força de trabalho educada, um novo perfil de qualificação, um novo padrão de relação capital e trabalho fundado em formas cooperativas ao nível dos processos produtivos, bem como incentivo a formas de gestão mais participativas.

"Hoje em dia, a competição entre os países no mercado internacional globalizado é função da competição entre diferentes qualidades de mão-de-obra e do grau de estabilidade política e social. De modo que nesse mercado, competem entre si, em última instância, os sistemas de saúde, de educação, de capacitação, de relações trabalhistas e qualidade dos processos políticos" [PNUD/BID (1993)].

As políticas sociais teriam, portanto, um papel estratégico na construção das condições necessárias ao sucesso da reestruturação produtiva, assim como para atingir a equidade.

A dificuldade também aqui é em relação ao conteúdo essencialmente normativo dessa tese e à falta de sua contextualização à luz da experiência internacional e latino-americana, muito embora se afirmem a equidade e a reforma social como elementos essenciais das estratégias de reestruturação.

Ao nosso ver, essa redefinição conceitual das políticas sociais sugerida pelas agências internacionais deve ser ampliada, considerando algumas das características sociais negativas da reestruturação produtiva. A ênfase nos aspectos normativos da estratégia de reestruturação produtiva e da necessidade de conciliá-la com a equidade ou o atendimento das necessidades básicas faz com que o acento seja dado nas novas funções das políticas sociais para criação de alguns dos requisitos da capacidade competitiva nacional, e que se coloquem em um plano secundário os problemas criados pela modernização econômica e tecnológica.

Pelos argumentos apresentados, é necessário distinguir duas dimensões das políticas sociais, às quais se vinculam problemas e objetivos diferentes, considerando o duplo desafio: de um lado, desempenhar um importante papel na construção das condições sociais da competitividade da economia e, de outro, como instrumentos de combate à pobreza e de acesso a direitos sociais básicos ligados à cidadania, enfrentando os efeitos sociais regressivos originados pela reestruturação e os problemas crônicos de exclusão social herdados da fase anterior da industrialização.

Os exemplos das políticas sociais para a competitividade seriam a reforma do ensino fundamental, do ensino médio e mesmo do universitário, para oferecer a força de trabalho com maior grau de escolaridade demandada pelo mercado.

As políticas sociais voltadas para combater os efeitos negativos tratariam dos impactos regressivos e das novas desigualdades produzidas pelo próprio processo de reestruturação produtiva, que afetam tanto os setores organizados do mercado de trabalho como as populações mais pobres, inseridas em mercados informais de tipo tradicional, localizadas em condições de pobreza e em regiões menos desenvolvidas ou afetadas negativamente pela realocação espacial.

III.3.2 O Papel dos Recursos Humanos como Fatores de Competitividade Dinâmica

Um tema que ganhou 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 pela crise econômica e pelas políticas de ajuste dos anos 80, e, de outro, a necessidade de formar recursos humanos com novo perfil para atender às exigências dos novos processos produtivos vinculados ao novo paradigma científico e tecnológico da 3ª revolução industrial.

Dentro do tema recursos humanos e competitividade, é possível destacar três dimensões distintas: a do sistema educacional, em particular da educação básica, a dos novos perfis de qualificação e a do retreinamento e da reciclagem.

III.3.2.1 O Sistema Educacional

A reforma dos sistemas educacionais poderá vir a ter impactos profundos nos 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.

A educação é um dos setores que apresentam problemas históricos não resolvidos e desafios atuais que exigem respostas. Os problemas históricos da educação brasileira, por demais conhecidos, são resultantes de um sistema educacional marcado por profundas disfuncionalidades: altos índices de repetência e evasão; um quadro de professores altamente heterogêneo e, em boa medida, despreparado e mal remunerado; métodos de alfabetização ultrapassados; criação de programas que se sucedem de uma administração para outra e que, em alguns casos, mais desorganizaram do que atenderam a necessidades da rede escolar; alta seletividade na conclusão do primeiro grau e reduzido acesso ao ensino de segundo grau. Apesar do aumento das redes públicas e das verbas dispendidas com educação, a qualidade do ensi-

no se deteriorou nos últimos anos e um novo ordenamento do sistema é uma das condições para o projeto de modernização.

Na verdade, a importância da educação básica, universal e de boa qualidade, viu-se reforçada pela difusão do novo paradigma da acumulação flexível e seus requerimentos em termos de habilidades e conhecimentos genéricos típicos do ensino básico.

Esses novos requisitos tornaram em grande parte obsoleta a distinção entre ensino básico e ensino profissionalizante. Esse último deveria passar a fazer parte da rede escolar propedêutica e sua reforma deveria incluir-se na reestruturação mais ampla da educação básica, porque a formação requerida dispensa um conhecimento especializado, "profissionalizante", e reforça aquele de cunho mais generalista.

O governo não deveria continuar incentivando um sistema em que as escolas de segundo grau sejam o principal meio de obtenção de qualificação para o trabalho. Na verdade, ao invés de insistir na expansão do ensino de habilitações, o poder público deveria *priorizar a recuperação da rede de educação geral*. O ensino técnico deve ser visto como parte desta *rede*, que se articularia com as empresas em uma ação complementar de formação profissional.

Não se trata de acabar com o ensino técnico enquanto forma de preparação para a inserção imediata no mercado de trabalho. O que muda é o modelo de escola, que deixa de reproduzir o ambiente fabril e a formação profissional acabada, sobretudo em relação ao saber fazer. No novo modelo, a principal diferença entre as escolas da rede estará no grau de articulação de algumas delas com as empresas: as firmas se encarregariam de fornecer as habilitações específicas, ou seja, a formação profissional propriamente dita. Assim, a formação escolar dos alunos das escolas técnicas se aproxima daquelas voltadas para a preparação visando aos cursos de nível superior.

O ponto central da argumentação é que a *discussão sobre a reforma do ensino profissionalizante não pode ser tratada separadamente. Ela é parte integrante do debate mais amplo acerca da necessidade de recuperação do ensino geral*. Especificamente, o governo deveria incentivar o estabelecimento de novas modalidades de cooperação e de intercâmbio entre as escolas técnicas e as empresas.

III.3.2.2 Qualificação e Desqualificação: Duas Faces da Flexibilização

As mudanças nas qualificações passaram a exigir um grau de escolaridade formal maior, dentro e fora da empresa. Ao contrário do paradigma fordista, a qualificação demandada pela flexibilidade valoriza e requer uma formação geral que alie capacidade de abstração e raciocínio lógico com uma atitude permanentemente voltada ao aprendizado e à revisão dos conceitos.

Aqui, os exemplos do Leste Asiático e do próprio Japão indicam que é preciso fazer investimentos na universalização da educação básica, de primeiro e

segundo grau, e na ampliação da educação superior, como requisitos essenciais para criar uma força de trabalho capaz, com iniciativa e em condições de adaptar e absorver tecnologia.

Ao mesmo tempo, surgem novas diferenciações nas sociedades capitalistas avançadas, exprimindo a existência de uma prévia heterogeneidade das estruturas produtivas e requerimentos diferentes da força de trabalho. As exigências de qualificação vão além da educação intermediária, pois demandam diferentes ênfases dentro da educação geral e maiores conhecimentos no uso das tecnologias de base microeletrônica.

Um ponto importante e ausente nos documentos das agências internacionais e nas discussões feitas no Brasil é o dos impactos da crise econômica e da abertura comercial sobre a mão-de-obra qualificada de setores de tecnologia de ponta — por exemplo, a aeronáutica e a indústria de informática — que se encadeia com os impactos espaciais das mudanças produtivas.

Na verdade, o conhecimento disponível sobre o tema das novas qualificações, das formas de recrutamento de trabalhadores, do tipo de carência ou demanda das empresas é relativamente pequeno e, sobretudo, inconclusivo.

A questão não se resume no potencial de modernização do setor produtivo objetivando a entrada dos diversos segmentos no mercado internacional, de sua capacidade de maior ou menor competitividade (e o que mais ela envolve: qualificação, níveis de escolaridade mais altos, treinamento, requalificação, etc.). Mas abrange também investigar sob quais condições isso está sendo feito, quantificar a perda dos segmentos excluídos e estabelecer que políticas poderiam ser adotadas.

Um problema que está sendo apontado e que mereceria uma análise aprofundada é o de que a carência de qualificação nos níveis mais baixos da mão-de-obra pode estar associada à falta de estímulos tanto da parte dos empregadores, quanto dos empregados na promoção da melhoria dos níveis de qualificação e na ausência de estabilidade.

Apesar dos seus efeitos positivos sobre as qualificações dos trabalhadores, as transformações produtivas não estão isentas de contradições e de problemas. Se é verdade que a flexibilização dos processos produtivos dá ensejo a uma revalorização da força de trabalho, não se pode esquecer os riscos de uma nova polarização na qual os "qualificados" conviverão com uma massa expressiva de "excluídos" e uma faixa nebulosa de categorias intermediárias e de subemprego.

Nesta linha de argumentação, o problema reside não tanto em saber se o sistema capitalista vai exigir uma qualificação maior, mas em que este movimento produziria um novo tipo de exclusão diante das dificuldades de entrar ou reingressar no mercado de trabalho.

Estariamos diante de uma nova segmentação dos trabalhadores: de um lado, teríamos os que têm acesso ao sistema padronizado; de outro, aqueles que somente entram no sistema flexível; e, finalmente, os que são definitivamente aliados do sistema de ocupações.

Os efeitos de desqualificação são mais visíveis na exclusão do mercado de trabalho — que fica mais estreito — do que no interior do processo de trabalho, no qual há um movimento de aumento da complexidade das tarefas que exigem maior qualificação por parte dos trabalhadores. Hoje em dia, as exigências de qualificação valorizam competências de longo prazo, englobando conhecimentos e atitudes, possibilidades de percepção e raciocínio, capacidade de comunicação e cooperação.

III.3.2.3 Reciclagem e Retreinamento: Que Políticas? Para Quem?

Quanto à reciclagem de mão-de-obra, os estudos que tratam das modificações introduzidas pela reestruturação produtiva no mundo do trabalho têm insistido na existência de tendências contraditórias. Há para um contingente pequeno de trabalhadores de maior qualificação, que têm garantidos seus benefícios sociais, sua estabilidade e seus direitos assegurados. Ao mesmo tempo, para a maioria da força de trabalho de baixa qualificação, os custos sociais têm sido altos: trabalho temporário, salários menores, perda de benefícios sociais, etc.

Além disso, parece que entre os traços da reestruturação produtiva em curso no Brasil está uma busca de maior racionalização, com mais ênfase em inovações organizacionais do que propriamente na incorporação acelerada de tecnologia. A produtividade tem crescido, enquanto o emprego tem diminuído.

O caráter regressivo da modernização é visível na chamada terceirização espúria, que consiste em externalizar atividades de menor conteúdo, como, por exemplo, segurança, limpeza, etc. como forma de reduzir os gastos com encargos sociais. Esses trabalhadores desqualificados se convertem em trabalhadores temporários ou, no limite, em desempregados.

Levando-se ainda em conta que a formação "flexível" é propiciada pela soma da educação geral aos cursos e aos treinamentos específicos *in house*, sendo especialmente adequada às necessidades da grande empresa "enxuta", é, provavelmente, também especialmente útil para as iniciativas multidirecionadas de microempresários do setor informal moderno. Três considerações são importantes e merecem detida discussão. Em primeiro lugar, que o interesse renovado da grande empresa, no contexto da reestruturação econômica, pela educação e formação de seu pessoal precisa ser incentivado e aproveitado em escala ampla por políticas governamentais bem planejadas. Segundo, que o papel do Estado nessa questão é essencial. Seja quando apóia a experimentação com modelos de colaboração empresa-governo, particularmente no nível local, seja quando normatiza e, ainda, quando subsidia planos educacionais e de formação ocupacional conduzidos pelo setor privado. Não

há dúvida de que esta ação deve ser cuidadosamente planejada e controlada nos seus processos e resultados. E, em terceiro lugar, que, para que tal ação leve em consideração tanto o interesse empresarial da grande empresa, como o das pequenas e microempresas, bem como o dos trabalhadores, é necessário incentivar a participação de sindicatos e associações nos programas.

Em síntese, as tarefas da educação pública são complexas e múltiplas. Cabe ao Estado impulsionar os processos de elevação da escolaridade geral da população, ao mesmo tempo atuando no sentido de atender às demandas sinalizadas pela automação flexível, e buscar alternativas sociais condizentes para a parcela da população ameaçada de exclusão por ela. Por isso, as estruturas educacionais devem ser vistas como instrumentos importantes no esforço de elaboração de políticas de reciclagem, requalificação, elevação do nível cultural da população, aquisição de habilidades e destrezas, que podem ser utilizadas para a abertura de novas oportunidades capazes de ensejar aos indivíduos uma inserção econômica, cultural e social na sociedade informatizada em gestação.

III.3.3 O Setor Informal Moderno, a Questão da Geração de Emprego e as Novas Modalidades de Relação entre Empresas

III.3.3.1 *Networks* Grande Empresa-Rede de Subcontratação do Setor Informal Moderno

As reestruturações econômica e industrial, como foi salientado na parte I, têm se dado nos diferentes países e regiões industriais, segundo variados modelos. Assim, podem diferir consideravelmente as parcelas da produção total que cabem às grandes, às médias e pequenas empresas subcontratadas e às microempresas e ao trabalho doméstico pertencentes ao que se chamou de setor informal moderno.

Para países com grande excedente de força de trabalho como o Brasil, interessa chegar a proporções da produção das várias partes dos *networks* que favoreçam quanto possível às empresas menores, que são mais intensivas em trabalho e empregam maiores volumes de mão-de-obra. É importante também que os *networks* sejam comandados pelas grandes empresas imersas nas partes mais competitivas dos mercados, inclusive no internacional, e que elas assegurem ao conjunto competitividade e qualidade da produção. (Outras políticas, que mencionamos a seguir, deveriam assegurar as condições salariais e de trabalho das pequenas e microempresas).

Deveriam ser estudadas com cuidado, para se verem as condições de sua aplicabilidade entre nós, as experiências da "Terceira Itália" e de regiões análogas em outros países como a Alemanha. Nessas regiões, aglomerações de pequenas e microempresas, tecnologicamente sofisticadas, acompanhadas de instituições cooperativas para o desenvolvimento de produtos, provimento de recursos financeiros, assessoria para exportações, etc. asseguram uma

produção competitiva, voltada muitas vezes para mercados externos. Aqui, também, a ação de governos locais parece essencial.

III.3.3.2 Sindicatos e Associações de Pequenos Produtores

Apontamos na parte I as forças que, no bojo da reestruturação produtiva e orientadas para um barateamento da força do trabalho e para a "flexibilização" do seu uso, resultam no enfraquecimento dos sindicatos de trabalhadores.

Faz mister assinalar, em primeiro lugar, o papel positivo que a força sindical e a atuação do sindicalismo tiveram, em todo o decorrer da industrialização nos séculos XIX e XX, para a modernização social e política das sociedades industriais. Não resta dúvida de que, para o sucesso de políticas sociais governamentais no sentido do melhoramento de condições de trabalho e de vida, há necessidade do respaldo de um movimento sindical dinâmico.

Por outro lado, cabe ressaltar que as conseqüências das forças atuantes no contexto da reestruturação dependem, em boa medida, do contexto político-legal em que se situam os sindicatos. Merece destaque o caso da Alemanha, onde um movimento sindical vigoroso, junto com as leis da co-determinação pós II Guerra, parece estar conduzindo a uma situação de cooperação conflitiva e flexibilização negociada, na qual se procura atender aos interesses dos trabalhadores, junto com os da competitividade das empresas.

Sem sombra de dúvida, nesta área conflitiva a atuação do Estado é extremamente difícil. Precisa, por um lado, procurar um ponto intermediário entre a necessidade de garantir condições de organização e atuação sindical, a fim de assegurar aos trabalhadores patamares satisfatórios de condições de vida, e, por outro, impedir a perda de competitividade que ameaçaria mesmo a preservação de empresas, inseridas em mercados extremamente competitivos.

Os pontos básicos a reter são a relevância da questão sindical ou, de modo geral, organizativa, para uma política de melhoria das condições de vida, e a necessidade de aliar-se estas questões a uma política industrial, tendente à criação e à manutenção de empregos no país que assegurem a competitividade das empresas. Nesse sentido, é claro que esta competitividade deve ser de natureza tal a não depender primordialmente da existência de força de trabalho barata.

Nesta área, a política governamental deve deixar amplo campo para a experimentação de fórmulas que surjam diretamente das negociações entre sindicatos e empresas.

Como parte de uma agenda para debate, colocaríamos os seguintes pontos: 1) o desejo de se assegurar um âmbito grande para a negociação *local* por parte dos representantes empresariais e dos trabalhadores; 2) caber ao Estado assegurar condições para a organização e atuação sindicais,

evitando ações empresariais que objetivem anular ou destruir a organização dos trabalhadores; e 3) caber ao Estado assegurar condições de organização de pequenas e microempresas (fomentando cooperativas ou outras formas de associação), inclusive para evitar situações em que a "terceirização", ao invés de visar ao aumento de competência pela especialização nas atividades nucleares da empresa, for pura arma para diminuir a sua dependência em relação aos trabalhadores organizados.

O Estado estaria mantendo, *numa situação nova*, o papel de *broker* entre os interesses conflitantes dos empresários, dos trabalhadores e *os da sociedade mais ampla*, completando sob formas novas o seu papel tradicional de contrapeso ao lado mais forte.

III.3.3.3 Microempresas e o Setor Informal Moderno

Tivemos, várias vezes, ocasião de mencionar as microempresas e o setor informal moderno, no contexto criado pela reestruturação econômica e produtiva, como objetos importantes da política social. Enfatizamos, em particular, a necessidade de fomento desses setores para o provimento de emprego e a importância do estímulo à sua organização.

É mister agora frisar a necessidade de regular a atuação das microempresas de modo a garantir a observância de padrões mínimos de condições de trabalho, sem com isso tornar inviável a sua própria existência.

Este setor expande-se sob o impulso da terceirização e do subcontrato e subsiste sob a constante pressão das grandes empresas para o fornecimento de produtos e a prestação de serviços, com preços e qualidade quase impostos.

Assim a atuação dos governos, principalmente dos governos locais, debaixo de uma política geral, deve ser múltipla da seguinte forma: impondo padrões mínimos de condições de trabalho como já mencionado, ao mesmo tempo que faz menores exigências burocráticas e cobra impostos e taxas mais baixos, faz isenções, etc., fomentando no setor formas de associação e cooperação; e usando essas formas associativas para dar condições técnicas, consultoria, financiamento, etc., tudo de modo a possibilitar condições de eficiência e competitividade que dependam o menos possível do uso barato da mão-de-obra.

III.3.3.4 Flexibilização do Uso da Força de Trabalho, a Precarização do Trabalho e da Proteção Social

A reestruturação produtiva significa também desestruturação do mundo do trabalho, das relações relativamente padronizadas regidas pelo contrato coletivo, do próprio contrato coletivo, do pleno emprego, etc.

As repercussões da difusão do paradigma da acumulação flexível, como revelam as experiências dos países da OCDE na última década, têm levado a uma

precarização do trabalho, a uma redução do acesso a direitos sociais e a uma intensificação de mercados de trabalho informais.

Segundo as próprias estatísticas da OCDE, nos anos 80, o chamado emprego parcial cresceu mais que o emprego *full time*, exceto na Suécia, devido a um acordo entre governo, sindicatos e empresários, e nos USA — mas aí os empregos que crescem são ruins (no setor de serviços), com baixa remuneração e baixa qualificação. São os chamados empregos tipo Mac'Donalds.

Esses trabalhadores *parciais (part time)* são, em boa medida, desprotegidos ou pouco protegidos por planos de saúde, aposentadoria, etc. Ao mesmo tempo, as taxas de sindicalização caíram e a capacidade de negociação dos sindicatos diminuiu sensivelmente.

Apesar do ritmo da reestruturação produtiva no Brasil ser mais lento, a situação nacional parece projetar conseqüências ainda mais preocupantes em relação à intensificação de formas de trabalho temporário, de redução de cobertura da legislação social dos trabalhadores. Não sem uma dose razoável de ironia, já se disse que o Brasil antecipou o mundo na flexibilização do mercado de trabalho, pois o desemprego aberto aqui sempre foi alto e a rotatividade imensa. Portanto, ao contrário de países como os Estados Unidos, onde a existência de uma legislação rígida, definindo os *jobs*, criou dificuldades para a flexibilização, estimulando as empresas americanas a se transferirem para regiões sem tutela dos sindicatos (*green fields*), no Brasil não existiria efetivamente um problema para flexibilizar.

Portanto, nos parece que temas de pesquisa importantes são os processos de mudança nos mercados de trabalho em termos regionais e setoriais e suas repercussões sobre as formas de proteção social, modalidades de inserção das diversas categorias de trabalhadores, etc.

Outra possibilidade poderiam ser os programas regionalizados de retreinamento e reciclagem de mão-de-obra. Para tanto, é preciso investigar melhor a morfologia e as características dos processos recentes de mudança na realidade regional industrial do país.

Afinal, existem divergências se o problema do Brasil é a falta de condições para flexibilizar ou se, na verdade, o que faltariam seriam condições institucionais mínimas de proteção da força de trabalho ante os custos sociais elevados da reestruturação. Nessa linha de argumentação se indaga: como falar de qualificação com uma taxa de rotatividade tão alta? Ou, como falar de participação, formas cooperativas de envolvimento dos trabalhadores com as questões de produtividade das empresas, com níveis salariais tão baixos? A própria legislação estimularia a rotatividade e a falta de interesse empresarial pela mão-de-obra mais qualificada, porque o custo da demissão é muito baixo em relação a outros países (embora o custo do FGTS tenha aumentado) e o próprio trabalhador tem no FGTS um estímulo para abandonar o emprego.

III.3.3.5 Comunidades Industriais, Decadentes e Prósperas; a Política Social Espacialmente Orientada

Devido à reestruturação econômica, o desarraigamento das atividades econômicas, particularmente das industriais, deveria resultar em uma política social muito mais atenta aos seus *novos*¹ aspectos espaciais, sejam os problemas derivados da desindustrialização de dadas áreas (comunidades, cidades, partes de regiões metropolitanas), sejam os derivados do crescimento rápido e pouco organizado de variadas atividades econômicas (e não apenas de indústrias) em novas regiões, cidades ou áreas metropolitanas.

A saída de empresas de áreas metropolitanas no esforço de reestruturação industrial, a constituição de novas áreas de aglomeração, por exemplo, de pequenas empresas subcontratadas, o aparecimento de distritos industriais e de "novos corredores" industriais ao longo de vias de transporte, etc. são desenvolvimentos ainda incipientes no Brasil. Estamos nos limitando a chamar a atenção para este novo aspecto da política social e para a necessidade de que esses fatos criem novas modalidades de atuação de programas sociais.

III.3.4 As Políticas Sociais e o Combate à Pobreza

As novas forças tendentes à reestruturação econômica e industrial têm um significado muito particular para os países industriais da periferia. Estes são países industrializados subdesenvolvidos, que têm, apesar da industrialização, uma heterogeneidade econômica e social extremamente alta. Isto significa que uma enorme parcela da população foi mantida à margem do progresso econômico-social, não tendo usufruído a maior parte dos benefícios do progresso, a sua base econômica, tendo, ainda, sofrido os efeitos negativos da industrialização. Agora, com o novo estilo de desenvolvimento econômico, aos velhos problemas sociais dos excluídos, somam-se novos problemas. Parte daqueles que, com a industrialização, não obstante os seus baixíssimos níveis educacionais e ausência de qualificações, haviam conseguido ser lentamente incluídos nas posições inferiores da sociedade urbano-industrial, são agora delas desalojados, ou pelo desemprego de longo prazo, ou sendo relegados às posições mais desvantajosas e sem segurança do setor informal moderno.

A agenda recente das agências internacionais tem insistido na 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 — antiga e nova — 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).

¹ Dizemos "novos" aspectos, para distingui-los da questão regional, como é tradicionalmente concebida no Brasil (por exemplo, a questão do Nordeste e a do Norte). Em contraposição a estas grandes regiões, cujos problemas persistem, estamos enfatizando que a política deverá atender a problemas emergentes de áreas mais localizadas, problemas derivados quer da decadência de áreas, quer da sua súbita e caótica prosperidade.

Pensando em termos de famílias, essas transformações econômicas recentes significam para muitas — situadas nas regiões industrialmente mais desenvolvidas do país — a queda abaixo do limiar da pobreza.² Muitas outras sofrem mudanças, que, embora não as relegue à pobreza absoluta, traduzem-se certamente em forte empobrecimento. Processo este dos mais significativos e cheio de agouros, para uma sociedade que durante décadas abriu espaços para uma mobilidade ascendente líquida.

Esse quadro de pobreza adensada formado por setores que não superaram as linhas de pobreza e de outros que passaram a viver abaixo dela, coloca a necessidade de coordenar políticas movidas por distintas lógicas — universais e seletivas — cujo desenho implica definir programas diferenciados quanto à sua temporalidade, cobertura e objetivos em função dos tipos de pobreza.

Assim, em alguns casos, trata-se de garantir a própria sobrevivência dos indivíduos e das famílias; em outros, de fornecer serviços que permitam a reinserção de famílias e indivíduos no mercado de trabalho.

Em realidade, antes de pensar em reciclagem geral ou ocupacional, condições de seguro desemprego mais adequadas à nova realidade, facilidades para a constituição de micro e pequenas empresas e de melhoria de suas condições de trabalho e de segurança — todas questões que ganham nova importância nos dias de hoje e que foram tratadas anteriormente —, deve-se discutir uma *política de renda mínima*, diferenciada segundo os custos de vida regionais e rurais-urbanos, visando assegurar condições de sobrevivência, de preservação da família e de redução da indigência extrema. Outro tipo de programa poderia ser a criação de frentes de trabalho pelo poder público — nos diversos níveis federal, estadual e municipal — em atividades ligadas à infra-estrutura, como, por exemplo, na manutenção de rodovias.

III.4 A REFORMA DO ESTADO NO CAMPO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

De maneira geral, nos anos 90 as recomendações e os diagnósticos das agências internacionais têm convergido para o reconhecimento da necessidade de recuperar a capacidade de o Estado fazer política e a importância da recomposição do gasto público social, tanto para o combate à pobreza adensada, quanto para assegurar um patamar mínimo de necessidades básicas atendidas para o conjunto dos indivíduos.

As formas de intervenção estatais podem variar assumindo distintas funções: coordenação, regulamentação e redistribuição. Em qualquer dos casos, coloca-se o desafio de melhorar a capacidade técnica do Estado para elaborar, implementar ou

² Não por acaso, fala-se dos "novos pobres", que são constituídos pelas famílias cuja renda caiu abaixo da linha de pobreza. Sua composição básica é a seguinte: a) trabalhadores deslocados do setor moderno; b) empregados públicos cessantes; c) casais jovens oriundos de setores médios que não encontram trabalho e têm dificuldades em constituir casas autônomas como as de origem; d) grupos importantes de trabalhadores em idade avançada e, em alguns países, aposentados e pensionistas cuja renda se deteriorou em função da redução dos benefícios.

coordenar políticas e programas, e isso significa a necessidade de uma reforma na burocracia. Algumas vezes é possível afirmar que houve um certo envelhecimento técnico dos quadros burocráticos e, em outras, encontramos burocracias despreparadas e clientelistas. O tema da reforma dos quadros burocráticos do Estado é fundamental para qualquer estratégia de desenvolvimento de longo prazo. É conveniente alertar que essa reforma não pode ser feita mediante aplicação de uma lógica linear, mas sim deve buscar um conhecimento das diversas situações existentes dentro da burocracia, o que exige estudos que permitam identificar os diferentes problemas a serem enfrentados.

Quanto à reforma do Estado, além da questão das burocracias, é possível identificar três dimensões básicas: as lógicas de operação de agências e programas (os modos de intervenção), os problemas de coordenação e o das suas atribuições.

Um primeiro conjunto de questões é relativo à revisão de certos procedimentos e lógicas de operação das agências governamentais e de seus programas, visando combater o burocratismo, o clientelismo e a baixa eficácia. Aqui merece atenção especial o tema da descentralização nas suas duas acepções principais: como transferência de atribuições do nível federal para os âmbitos estadual e municipal e como gestão descentralizada de programas. Crescem as experiências de descentralização na oferta de serviços sociais como na gestão de projetos e programas, indicando a necessidade de se repensar as relações entre os vários níveis de poder público. Essa questão é ainda mais importante em um país continental diversificado como o Brasil, no qual o tema da (re)organização federativa está na ordem do dia.

Um segundo conjunto de questões diz respeito à reduzida capacidade de coordenação dentro das várias áreas de políticas sociais e dessas com outros setores, por exemplo, com as orientações da área econômica. Parte do impacto reduzido de certos programas tem a ver com a fragmentação e falta de convergência entre objetivos, instrumentos e ações das políticas sociais em seus vários âmbitos.

A coordenação institucional supõe um certo grau de centralização administrativa que deveria ser combinado com uma democratização das políticas sociais. Essa pode ser alcançada em dois grandes planos: naquele das grandes decisões de política acerca das prioridades e no da alocação de recursos correspondentes, por meio de uma concertação ampla envolvendo todas as partes interessadas. Ao mesmo tempo, essas decisões deveriam estar assentadas em um reforço do poder decisório local, para atender melhor às necessidades dos usuários.

Há necessidade de novos mecanismos de coordenação institucional para melhorar o desempenho das organizações prestadoras de serviços sociais, superando a 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 e que impedem a formulação de orientações coerentes e de políticas unitárias.

Um terceiro elenco de problemas toca a redefinição dos seus papéis, no sentido de funções de coordenação, e a recuperação de seus recursos financeiros, para recri-

ar as condições para implementação de políticas públicas consistentes com as novas prioridades econômicas e sociais, particularmente o papel positivo do gasto social público dentro de uma estratégia global.

III.4.1 As Tentativas de Reformas do Setor Público: os Obstáculos da Implementação

Ainda em relação ao poder público, é preciso conhecer melhor algumas dimensões da crise da ação governamental e as tentativas de solução. Um ponto importante é o estudo das reformas das redes públicas, examinando os processos de implementação, as dificuldades e as resistências políticas e institucionais. Várias experiências no Brasil malograram. Pensando-se na necessidade de reformas de programas e políticas sociais, seria muito importante entender melhor as razões desses insucessos, para que futuros projetos de reformas possam ganhar maior viabilidade.

III.4.2 Os Programas Sociais e a Importância das Redes Públicas

Quanto aos programas sociais, a agenda deve considerar algumas das especificidades do Brasil. A primeira delas é a magnitude dos programas e das populações-alvo. Isso tem uma dupla implicação. De um lado, o papel do poder público na concepção e na execução de políticas e programas sociais dificilmente poderia, na maioria dos casos, ser substituído simplesmente por entidades privadas, lucrativas ou não. Nesse sentido, as possibilidades de privatizar serviços sociais no Brasil são limitadas. Além do que, existe uma parcela da demanda de serviços já atendida pela iniciativa privada em áreas como saúde, previdência, etc. Portanto, um tema central é o da reforma das redes públicas, que sofreram acentuada deterioração nos últimos anos, envelhecendo e perdendo eficácia.

Aqui é preciso discutir a relação focalização e universalização, tendo esta última como horizonte. É preciso considerar a necessidade de adotar diferentes tipos de programas em função das características das clientela, dos problemas das regiões, etc.

III.4.3 Novas Modalidades de Relação Público/Privado: as Parcerias

Um tema presente nas propostas das agências internacionais e na discussão mais geral sobre a reestruturação produtiva é o das relações entre poder público e agentes privados, sejam empresas ou organizações não lucrativas.

Embora freqüentemente se mesquem argumentos ideológicos (por exemplo, o mercado é o melhor alocador de recursos, ou o contrário) com outros, ligados ao reconhecimento de problemas concretos na implementação de certas políticas, ou de programas que enfrentam dificuldades financeiras em certos casos, ou desempenho insatisfatório de programas em outros, hoje parece existir o reconhecimento de que as visões polarizadas entre Estado e mercado representam, em si, uma simplificação grosseira da realidade.

Assim, as preocupações e o debate dizem respeito às várias maneiras de aumentar a participação dos agentes privados, que não podem ser confundidas pura e simplesmente com privatização. Por esta razão, parece-nos que um tema de grande relevância que deveria ser mais bem investigado é o das várias modalidades de parceria entre agentes públicos/privados, visando conhecer melhor a divisão dos papéis e as responsabilidades de ambas as partes. Uma das modalidades em expansão é a colaboração das empresas nas tarefas de educação, qualificação e treinamento.

As experiências são variadas: adoção de escolas, implantação de cursos regulares dentro das empresas para os próprios funcionários, etc. Algumas dessas iniciativas são mais voltadas para o sistema de ensino, outras mais próximas aos programas de treinamento e qualificação das próprias empresas.

De qualquer modo, entre os exemplos conhecidos, percebe-se que o interesse é voltado para o aporte em termos de recursos financeiros para garantir a infra-estrutura básica, não havendo participação em relação ao conteúdo das disciplinas. Nesse caso, o Estado continua com as atribuições de definição normativa. Nesse tipo de parceria, a participação da iniciativa privada é complementar, não descaracterizando o caráter público da educação.

Há experiências esparsas e muito variadas, que de qualquer forma demonstram a disponibilidade das empresas em investir na área de educação. Talvez a maior carência no momento seja um programa que contemple de maneira mais objetiva e sistemática essa multiplicidade de formas pelas quais a parceria Estado e setor privado poderá vir a ocorrer. Tal programa teria o mérito de explicitar formas possíveis de colaboração, e as empresas analisariam quais delas atenderiam melhor a seus interesses e disponibilidade.

Na verdade, é legítimo imaginar que, no caso da educação básica e média, possamos ter um *mix* de formas cooperativas entre agentes públicos e privados, como nos exemplos mencionados, nas regiões onde isso seja possível, e formas clássicas nas quais cabe ao Estado não só o papel de regulamentação, mas também o de provedor dos recursos financeiros para a infra-estrutura, pessoal, etc.

De todo o modo, esse exemplo reforça a relevância e o interesse de um conhecimento mais sistemático dessas experiências, para que se possa encaminhar sugestões de políticas e de programas que permitam tanto soluções que preservem o caráter público da educação, quanto uma relativa desoneração financeira, reforçando a responsabilidade da sociedade.

PUBLICAÇÕES DO IPEA (TEXTOS)

1993 / 1994

TEXTO PARA DISCUSSÃO TD

- Nº 288 "Distribuição de Renda no Brasil: avaliação das tendências de longo prazo e mudanças na desigualdade desde meados dos anos 70", Régis Bonelli e Lauro Ramos, janeiro 1993, 32 p.
- Nº 289 "Current Status of water Pollution Control in Brazil", Ronaldo Serôa, Guilhermino O. Filho, Francisco Eduardo Mendes, Cynthia A. Nascimento, fevereiro 1993.
- Nº 290 "Sistemas e Instrumentos de Estímulos às Exportações nos Países do Mercosul", Eduardo Augusto Guimarães, coord., janeiro 1993, 28 p. + anexo.
- Nº 291 "Informal Labor Contracts: A Solution or a Problem?", Ricardo Barros, Ricardo Mello, Valéria Pero, janeiro 1993.
- Nº 292 "Salvaguardas: Acheegas a uma Nova Legislação Comun aos Países do Mercosul", Luiz A. P. Souto Maior, 24 p.
- Nº 293 "Fontes de Financiamento para a Infra-Estrutura Rodoviária Federal: necessidade de recomposição", Ruy Silva Pessoa, fevereiro 1993, 12 p. + anexo
- Nº 294 "*Income Inequality in Education, and Children's Schooling Attainment in Brazil*", Ricardo Paes de Barros e David Lam, março 1993, 35 p.
- Nº 295 "Modernização Tecnológica e Formação Técnico-Profissional no Brasil: impasses e desafios", Tereza Cristina Kirschner, março 1993. 54 p. + anexo.
- Nº 296 "Sistema de Informações: transporte coletivo urbano de passageiros", Lúcia Malnati Panariello, março 1993, 2 v.
- Nº 297 "Aspectos Políticos e Econômicos das Receitas e dos Gastos Públicos no Brasil", Nilson Holanda, abril 1993, 42 p.
- Nº 298 "Inflation and Unemployment as Determinants of Inequality in Brazil: the 1980", Eliana Cardoso, Ricardo Paes de Barros e André Urani, abril 1993, 29 p.
- Nº 299 "The Challenge of Reforming Social Security in Latin America", Francisco Eduardo Barreto de Oliveira, maio 1993, 39 p.
-

- Nº 300 "Incentivos Fiscais e Creditícios às Exportações Brasileiras: resultados setoriais para o período 1980-91", Armando Castelar Pinheiro, Cláudia Pio Borges, Sonia Zagury e Mário Mesquita, maio 1993, 39 p.
- Nº 301 "Agregação Monetária com o Índice Divisa: aplicação ao caso brasileiro", José W. Rossi, maio 1993, 27 p.
- Nº 302 "Inflação e Variabilidade dos Preços Relativos com Abordagem Novo-Clássica: teoria e evidência empírica para o Brasil", José Coelho Matos Filho, junho 1993, 51 p. + anexos
- Nº 303 "A Moderna Tributação do Consumo", Fernando Rezende, junho 1993, 39 p. + anexos
- Nº 304 "Avaliação das Políticas Federais de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Saneamento em 1991", Edgar Bastos de Souza, Dilma Seli Pena Pereira, Aldo Moreira Lima e Emmanuel Cavalcante Porto, junho 1993, 22 p. + anexos
- Nº 305 "Ações Governamentais para a Qualidade e Produtividade nos EUA: relatório de viagem", Luís Fernando Tironi e Fábio Ferreira Batista, junho 1993, 17 p.
- Nº 306 "Uma Análise Desagregada do Comércio Exterior Brasileiro no Período 1974/92", Armando Castelar Pinheiro, junho 1993, 29 p.
- Nº 307 "Unequal Opportunity to Survive, Education and Regional Disparities in Brazil", Ricardo Paes de Barros e Diana Sawyer, julho 1993, 20 p.
- Nº 308 "Poverty and Public Utilities Pricing", Thompson Almeida Andrade, julho 1993, 26 p.
- Nº 309 "Comércio: fronteira de negócios na colonização da Amazônia", Angela Moulin S. Penalva Santos, julho 1993, 48 p.
- Nº 310 "Poverty Among Female-Headed Households in Brazil", Ricardo Paes de Barros, Louise Fox e Rosane Silva Pinto de Mendonça, agosto 1993, 41 p.
- Nº 311 "Regional Disparities in Education Within Brazil: the role of quality of education", Ricardo Paes de Barros, Rosane Silva Pinto de Mendonça e James Alan Shope, agosto 1993, 9 p.
- Nº 312 "A Desregulamentação do Mercado e das Relações de Trabalho no Brasil: potencial e limitações", Jorge Jatobá e Everardo Gaspar Lopes de Andrade, agosto 1993, 28 p.
- Nº 313 "Condicionantes e Diretrizes de Política para a Abertura Comercial Brasileira: relatório final", Gesner Oliveira (coord.), setembro 1993, 35 p. + anexos.
- Nº 314 "Descentralização: um tema complexo", Ademar K. Sato, outubro 1993, 20 p.
- Nº 315 "Construção de uma Matriz Energética para o Brasil", Roberto Luis Olinto Ramos, Ajax R. B. Moreira e Marco Antônio Rosa, setembro 1993, 72 p.
-

- N ° 316 "Universalização com Qualidade: uma proposta de reorganização do sistema de saúde no Brasil", André Cezar Medici, Francisco E. B. de Oliveira e Kaizô Iwakami Beltrão, outubro 1993, 22 p.
- N ° 317 "Human Resources in the Adjustmens Process", Edward Amadeo, Ricardo Paes de Barros, José Márcio Camargo, Rosane Silva Pinto de Mendonça, Valéria Pero e André Urani, outubro 1993, 89 p.
- N ° 318 "Infra-Estrutura, Comercialização e Competitividade da Agricultura Brasileira", Léo da Rocha Ferreira, Heloisa Lee Burnquist e Danilo Rolim, outubro 1993, 63 p.
- N ° 319 "Desregulamentação do Setor Transporte: o subsetor transporte aéreo de passageiros", Newton de Castro e Philippe Lamy, outubro 1993, 58 p.
- N ° 320 "Quem Ganha Salário Mínimo no Brasil?", José Guilherme A. Reis e Lauro Ramos, outubro 1993, 19 p.
- N ° 321 "Ensino Superior no Brasil 1980-1991", Edlamar Batista, outubro 1993, 34 p.
- N ° 322 "Avaliação e Agenda do Programa Nacional de Desestatização", Octávio A. F. Tourinho e Ricardo L. L. Vianna, outubro 1993, 38 p.
- N ° 323 "Brazilian Privatization in the 1990s", Armando Castela Pinheiro e Fábio Giambiagi, outubro 1993, 36 p.
- N ° 324 "Motivação e Estrutura do Programa Nacional de Desestatização", Octávio A. F. Tourinho e Ricardo L. L. Vianna, outubro 1993, 31 p.
- N ° 325 "A Demanda por Moeda no Brasil: uma análise de co-integração", José W. Rossi, novembro 1993, 14 p.
- N ° 326 "Recursos Humanos e a Difusão e Adaptação de Novos Métodos para a Qualidade no Brasil", Afonso Fleury e John Humphrey (coords.), dezembro 1993, 53 p.
- N ° 327 "Produtividade, Crescimento Industrial e Exportações de Manufaturados no Brasil: desempenho e competitividade", Regis Bonelli, janeiro 1994, 35 p.
- N ° 328 "Searching for the Determinants of the Level of Social Welfare in Latin America", Ricardo Barros e José Márcio Camargo, janeiro 1994, 38 p.
- N ° 329 "A Redistribuição Espacial da População Brasileira durante a Década de 80", George Martine, janeiro 1994, 43 p.
- N ° 330 "Reforma da Previdência Social: uma análise comparativa das propostas", Luiz Alberto Lino e Marcus José Reis Câmara, fevereiro 1994, 22 p.
- N ° 331 "Ensino Fundamental: gastos da união e do MEC em 1991 - tendências", José Amaral Sobrinho, fevereiro 1994, 08 p. + anexos.
- N ° 332 "Custos de Saúde Associados à Poluição do Ar no Brasil", Ronaldo Serôa da Motta e Ana Paula Fernandes Mendes, fevereiro 1994, 32 p.
-

- Nº 333 "Esforço Tecnológico das Empresas Brasileiras", Virene Roxo Matesco, fevereiro 1994, 73 p.
- Nº 334 "Bloco de Comércio e Competitividade das Exportações Brasileiras", Marcelo José B. Nonnenberg, abril 1994, 31 p.
- Nº 335 "O Modelo Hiperinflacionário da Demanda por Moeda de Cagan e o Caso do Brasil", José W. Rossi, abril 1994, 23 p.
- Nº 336 "O Comportamento Estratégico das Empresas Industriais Brasileiras: inovadoras versus não-inovadoras", Virene Roxo Matesco, abril 1994, 93 p.
- Nº 337 "A Reação do Empresariado Argentino diante da Formação do Mercosul", Monica Hirst, Gabriel Bezchinsky e Fabian Castellana, maio 1994, 35 p.
- Nº 338 "A Privatização Tem Jeito", Armando Castelar Pinheiro, maio 1994, 23 p.
- Nº 339 "Desregulamentação do Setor Transporte - a reforma e a modernização do Setor de Transporte Ferroviário e de carga", Newton de Castro e Philippe Lamy, junho 1994, 61 p.
- Nº 340 "Um Retrato das Finanças da Educação no Paraná", Antonio Carlos da R. Xavier e Antonio Emilio Sendim Marques, junho 1994, 57 p.
- Nº 341 "Energia Elétrica - Setor Emergencial", Sérgio Alencar Buslik, junho 1994, 41 p.
- Nº 342 "Fontes de Financiamento da Seguridade Social Brasileira", Francisco Eduardo Barreto de Oliveira e outros, junho 1994, 80 p.
- Nº 343 "Um Retrato das Finanças da Educação no Espírito Santo", Antonio Carlos da R. Xavier e Antonio Emílio Sendim Marques, julho 1994, 75 p + anexos.
- Nº 344 "Seguro Depósito", Joe Akira Yoshino, agosto de 1994, 68 p.
- Nº 345 "Mudanças Recentes no Padrão Demográfico Brasileiro e Implicações para a Agenda Social", George Martine (coord.), José Alberto Magno de Carvalho, Alfonso Rodrigues Arias, julho de 1994, 47 p.
- Nº 346 "Construção de Uma Matriz de Contabilidade Social para o Brasil", André Urani, Ajax Moreira, Marco A. R. Ferreira, Helena Gottshalk, agosto de 1994, 37 p.
- Nº 347 "Tendências Estocásticas do Produto Efeito de Flutuações da Produtividade e da Taxa de Juros Real", Elcyon Caiado R. Lima, Ajax R. B. Moreira, Heldibert Freitas Lopes, Pedro L. Valls Pereira, agosto de 1994, 26 p
- Nº 348 "Capacitação Tecnológica, Competitividade e Política Industrial: Uma Abordagem Setorial e por Empresas Líderes", André Furtado (Coord.), setembro 1994, 133 p.
- Nº 349 "The Demand for Money in High Inflation Processes", Octávio A. F. Tourinho, september 1994, 52 p.
-

- Nº 350 "Participação da Mulher na Força de Trabalho e Pobreza no Brasil", Lauro Ramos, Ana Lúcia Soares, outubro 1994, 19 p.
- Nº 351 "Is Poverty The Main Cause of Child Work in Urban Brazil?", Ricardo Barros, Rosane Mendonça, Tatiana Velazco, outubro 1994, 20 p.
- Nº 352 "Um Modelo Multissetorial de Consistência para a Região Nordeste", Ajax R. B. Moreira, André Urani, outubro 1994, 58 p.
- Nº 353 "A Natureza e o Funcionamento do Mercado de Trabalho Brasileiro desde 1980", Edward Amadeo, José Márcio Camargo, Gustavo Gonzaga, Ricardo Barros, Rosane Mendonça, outubro 1994, 33 p.
- Nº 354 "The Fiscal Impact of Privatization in Latin America", Armando Castelar Pinheiro, Ben Ross Schneider, outubro 1994, 41 p.
- Nº 355 "Padrões Setoriais da Proteção na Economia Brasileira", Armando Castelar Pinheiro, Guilherme Bacha de Almeida, outubro 1994, 35 p.
- Nº 356 "Structural Adjustment and Privatization in Brazil", Armando Castelar Pinheiro, Novembro 1994, 34 p.
- Nº 357 "O Programa de Garantia de Renda Mínima", Carlos Alberto Ramos, novembro 1994, 31 p.
- Nº 359 "Minimum Wage, Income Distribution, and Poverty in Brazil", Lauro Ramos e José Guilherme A. Reis, Outubro 1994, 32 p.
- Nº 360 "Gender, Technology and Environment: The Impacts of Mercosul in Brazilian Wheat Farming", Lena Lavinás e Manoel A. Margina, Outubro 1994, 66 p.
- Nº 361 "Poverty in Brazil in the 80 s, Lauro Ramos, Dezembro 1994, 26 p.

RELATÓRIO INTERNO RI

Nota: Esta série, Relatório Interno, mudou a numeração a partir da reestruturação editorial começando do número 01, em cada Coordenação, a saber

Diretoria Executiva

Diretoria de Pesquisa

Nº 01/94 - "Vamos Praticar o Planejamento?", José William Dias, setembro 1994, 04 p.

Diretoria de Administração e Desenvolvimento Institucional

Nº 01/93 "O Brasil e a Presença Militar dos Estados Unidos na Guiana", Luiz Cezar Loureiro de Azeredo, outubro 1993, 04 p.

Diretoria de Políticas Públicas

N ° 01/93 "Qualidade Total na Área de Serviços: como implantar um programa de melhoria contínua no setor público", junho 1993, 5 p.

Coordenação de Política Macroeconômica _ CPM

N° 01/93 "O Comportamento Previsto para a Produção Industrial em 1993, de Acordo com Modelos Função Transferência", Mary de Melo Sousa, março 1993, 3 p.

N ° 02/93 "Indicadores Antecedentes e Simulações para as Exportações e Importações Totais Brasileiras", Mary de Melo Sousa, julho 1993, 3p.

N ° 03/93 "Setor Produtivo Privado: indicadores econômico-financeiros (1986/92), Paulo Zolhof, agosto 1993, 4 p.

N ° 04/93 "Comentários sobre a Privatização do Setor Estatal no Brasil", Paulo Zolhof, dezembro 1993, 2 p.

N ° 05/93 "Planejamento e a Organização do Estado: uma breve reflexão", Paulo Zolhof e Rui S. Pessoa, dezembro 1993, 2 p.

N ° 01/94 "A Inflação Brasileira e o Recente Plano de Estabilização", José Coelho Matos Filho, janeiro 1994, 3 p.

Coordenação de Política Social _ CPS

N° 01/93 "Alguns Desafios Atuais da Formação de Professores de Educação Básica", Pedro Demo, maio 1993, 7 p.

N° 02/93 "A Política de Assistência Social para o Idoso no Brasil", Maria das Dores Gonçalves, junho 1993, 5 p.

N ° 03/93 "Transformação Produtiva com equidade: a proposta da Cepal pode ser útil para o Brasil", Ronaldo Coutinho Garcia, outubro 1993, 08 p.

N ° 01/94 "Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Pará: parceria estado-município", Mayra Lumy Tapia, fevereiro 1994, 03 p.

N ° 02/94 "Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Tocantins: parceria estado-município", Noé Pereira Lima, fevereiro 1994, 02 p.

N ° 03/94 "Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Acre: parceria estado-município, Noé Pereira Lima, fevereiro 1994, 03 p.

N ° 04/94 "Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Amazonas: parceria estado-município", Noé Pereira Lima, fevereiro 1994, 04 p.

N ° 05/94 "Municipalização do Ensino Fundamental no Estado de Rondônia: parceria estado-município", Noé Pereira Lima, fevereiro 1994, 03 p.

N ° 06/94 "Municipalização do Ensino Fundamental no Estado de Roraima: parceria estado-município", Mayra Lumy Tapia, fevereiro 1994, 03 p.

N ° 07/94 "Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Amapá: parceria estado-município", Mayra Lumy Tapia, fevereiro 1994, 02 p.

- N ° 08/94 "Democratizar a Propriedade da Terra: um imperativo da cidadania", Ronaldo Coutinho Garcia, abril 1994, 02 p.
- N ° 09/94 "Municipalização do Ensino Fundamental no Estado de Alagoas: parceria estado/município", Noé Pereira Lima, maio 1994, 02 p.
- N ° 10/94 "Municipalização do Ensino Fundamental no Estado da Bahia: parceria estado/município", Mayra Lumy Tapia, maio 1994, 04 p.
- N ° 11/94 "Municipalização do Ensino Fundamental no Estado de Pernambuco: parceria estado/município", Mayra Lumy Tapia, maio 1994, 04 p.
- N ° 12/94 "Municipalização do Ensino Fundamental no Estado de Sergipe: parceria estado/município", Noé Pereira Lima, maio 1994, 03 p.
- N ° 13/94 "Municipalização do Ensino Fundamental no Estado da Paraíba: parceria estado-município", Mayra Lumy Tapia, maio 1994, 04 p.
- N ° 14/94 "Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Rio Grande do Norte: parceria estado-município", Noé Pereira Lima, maio 1994, 04 p.
- N ° 15/94 "O Que Devemos Entender por Gestão da Qualidade Total?", Antonio Carlos da R. Xavier, maio 1994, 02 p.
- N ° 16/94 "Rompendo Paradigmas: a implantação da Gestão da qualidade total nas escolas municipais de Cuiabá", Antonio Carlos da R. Xavier, maio 1994, 03 p.
- N ° 17/94 "Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Ceará: parceria estado-município", Maribel Alves Fierro Sevilla, maio 1994, 03 p.
- N ° 18/94 "Municipalização do Ensino Fundamental no Estado de São Paulo: parceria estado-município", José Amaral Sobrinho, maio 1994, 02 p.
- N ° 19/94 "Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Mato Grosso: parceria estado/município", Maribel Alves Fierro Sevilla, maio 1994, 04 p.
- N ° 20/94 "Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Piauí: parceria estado-município", Maribel Alves Fierro Sevilla, maio 1994, 04 p.
- N ° 21/94 "Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Mato Grosso do Sul: parceria estado/município", Maribel Alves Fierro Sevilla, maio 1994, 02 p.
- N ° 22/94 "Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Maranhão: parceria estado-município", Maribel Alves Fierro Sevilla, maio 1994, 02 p.
- N ° 23/94 "Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Rio Grande do Sul: parceria estado/município", maio 1994, 22 p.
- N ° 24/94 "Municipalização do Ensino Fundamental no Estado de Santa Catarina: parceria estado/município", maio 1994, 05 p.
- N ° 25/94 "Municipalização do Ensino Fundamental no Estado de Goiás: parceria estado/município", maio 1994, 03 p.
-

- Nº 26/94 "Por que Não se Consegue Municipalizar o Ensino Básico: recursos financeiros e leis não são suficientes?", Antonio Emilio Sendim Marques, maio 1994, 04 p.
- Nº 27/94 "Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Espírito Santo: parceria estado-município", José Amaral Sobrinho, junho 1994, 03 p.
- Nº 28/94 "Municipalização do Ensino Fundamental no Estado de Minas Gerais: parceria estado-município", José Amaral Sobrinho, junho 1994, 03 p.
- Nº 29/94 "Política Nacional de Segurança Alimentar: Subsídios para a Discussão", Ronaldo Coutinho Garcia, julho 1994, 03 p.
- Nº 30/94 "O Plano Decenal de Educação Para Todos: Cultura e Contracultura", José Amaral Sobrinho, Agosto 1994, 05 p.
- Nº 31/94 "A Revolução da Qualidade Total: Histórico e Modelo Gerencial", Rose Mary Juliano Longo, Outubro 1994, 08 p.
- Nº 32/94 "A Gestão da Qualidade Total na Escola (GQTE): Novas Reflexões", Fábio Ferreira Batista, Novembro 1994, 07 p.

Coordenação de Política Setorial _ CPSe

- Nº 01/93 "Propostas para o Novo Plano Nacional de Viação _ PNV", Ruy Silva Pessoa, janeiro 1993, 5 p.

Coordenação de Desenvolvimento Institucional _ CDI

- Nº 01/93 "Programa da Qualidade e Produtividade: realidade ou utopia", Rose Mary Juliano Longo, fevereiro 1993, 3 p.

CADERNO DE ECONOMIA _ CE

- Nº 13/93 "Pobreza: conceito e mensuração", Maurício Costa Romão, fevereiro 1993, 209 p.
- Nº 14/93 "Tasa de Cambio Real Efectiva y Exportaciones Brasileñas de Productos Manufacturados", Gloria Canales Viana, novembro 1993, 42 p. + anexos

DOCUMENTO DE POLÍTICA _ DP

- Nº 13/93 "Política Social e Reforma Fiscal: as áreas de educação e saúde", Edson Nunes e José Brakarz, março 1993, 44 p.
- Nº 14/93 "O Mapa da Fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar", Anna Maria T. M. Peliano (coord.), março 1993, 9 p. + anexos.
- Nº 15/93 "O Mapa da Fome II: informações sobre a indigência por municípios da federação", Anna Maria T. M. Peliano (coord.), maio 1993, 7 p. + anexos
-

- Nº 16/93 "Projeto do Banco Central Independente", José Romeu de Vasconcelos, maio 1993, 16 p.
- Nº 17/93 "O Mapa da Fome III: indicadores sobre a indigência no Brasil (classificação absoluta e relativa por municípios)", Anna Maria T. M. Peliano, (coord.), agosto 1993, 6 p. + anexos.
- Nº 18/93 "Os Estudos de Impactos Ambientais no Brasil: uma análise de sua efetividade", Severino Soares Agra Filho, outubro 1993, 73 p. + anexos.
- Nº 19/93 "O Mapa da Criança: a indigência entre as crianças e os adolescentes", Anna Maria T. M. Peliano (coord.), novembro 1993, 16 p. + anexos
- Nº 20/93 "O Mapa da Criança II: a indigência entre as crianças e os adolescentes", Anna Maria T. M. Peliano (coord.), novembro 1993, 6 p. + anexos.
- Nº 21/93 "Vendedores de Ilusões", Francisco E. B. de Oliveira e Kaizo Iwakami Beltrão, janeiro 1994, 7 p.
- Nº 22/94 "Programação Convergente e Controle Social das Ações de Governo", Ronaldo Coutinho Garcia, fevereiro 1994, 11 p. + anexos
-

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)