

POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA NO BRASIL: NECESSIDADES E DIFICULDADES NOS ANOS 90

*Marcio Pochmann**

1 - Apresentação

O Brasil passou por grandes transformações econômicas e sociais nos últimos 50 anos. Ao longo desse período, o País apresentou evidências de possuir capacidade e meios necessários para poder avançar na resolução dos problemas historicamente reconhecidos com o nome de dívida social. Apesar disso, os indicadores sócio-econômicos produzidos no País têm revelado com bastante clareza a extensão e o agravamento da pobreza nacional.

Com o objetivo de colocar alguns elementos para o debate sobre as necessidades e dificuldades do enfrentamento do problema da pobreza no Brasil, desenvolve-se, inicialmente, um breve apanhado histórico da política social e das raízes da pobreza no País. A seguir, é apresentado um balanço sintético sobre os rumos mais gerais da política social e da pobreza na década de 80 e, por fim, são colocados alguns pontos para a discussão sobre a possibilidade de enfrentamento da pobreza nos anos 90.

2 - Pobreza e política social no Brasil: uma breve recapitulação histórica

São diversas as formas de se procurar entender o comportamento mais geral da sociedade num determinado país. O estudo da política social é uma dessas formas, principalmente quando está associado ao tema da pobreza, seus determinantes e sua relação com as estruturas de poder.

Nesse sentido, torna-se importante não perder de vista a experiência histórica de como a questão social foi tratada no País. Diferentemente de quase todas as economias capitalistas desenvolvidas, o Brasil ainda não conseguiu resolver o grave problema da pobreza que atinge uma significativa parcela de sua população. De forma simplificada, é possível entender a pobreza nacional a partir de, pelo menos, três razões básicas: (a) a forma com que foi acertada a questão agrária, (b) a especificidade do mercado de trabalho e (c) a natureza das políticas sociais adotadas (HENRIQUE, OLIVEIRA, 1991).

* Pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT) do Instituto de Economia da UNICAMP.

Pelo lado da questão agrária, dois pontos estão diretamente associados à reprodução das pobreza rural e urbana: (a) as heranças do escravismo colonial e (b) o forte êxodo rural. Antes de mais nada, é importante dizer que o setor agropecuário, no Brasil, não foi um obstáculo à expansão do processo de industrialização nacional, embora tivesse mantido, como uma das marcas do passado escravista colonial, uma estrutura fundiária baseada na grande propriedade. Em função disso, foi criado um obstáculo de acesso à terra, e as condições de vida e trabalho para uma boa parte da população não melhoraram significativamente. Mesmo nas áreas de fronteiras agrícolas, uma espécie de válvula de acomodação e de ascensão social limitada, o baixo padrão de vida de uma parcela da população manteve-se inalterado através dos anos.

Do mesmo modo, o êxodo rural, ocorrido em grande proporção e num prazo relativamente pequeno de tempo, foi uma das conseqüências da forma com que foi tratada a questão da terra no Brasil. Por outro lado, o intenso fluxo migratório, totalmente descontrolado rumo aos centros urbanos, também foi impulsionado pelo aumento da produtividade do trabalho e pela redução do nível de ocupação no campo, que ocorreu a partir do processo de modernização agrícola implementado no País. Com tudo isso, a relação entre população rural e urbana foi invertida num período inferior a quatro décadas.

Uma segunda razão que permite explicar a reprodução da pobreza no Brasil é encontrada na constituição do mercado de trabalho urbano no Brasil. As suas especificidades são bastante marcantes em decorrência de vários motivos. Certamente, a velocidade com que o processo de urbanização ocorreu no País colaborou enormemente para que o mercado de trabalho no Brasil contribuisse para a reprodução da pobreza. Embora o nível de emprego tenha registrado uma taxa de crescimento excepcional, esta ficou aquém ainda da quantidade elevada de pessoas que passaram a disputar uma vaga no mercado formal de trabalho, nas grandes cidades. Uma grande faixa da população, excluída do mercado de trabalho formal, foi obrigada a se inserir nas pequenas atividades mercantis, em condições de pobreza, principalmente nos locais onde a renda gerada pelas atividades capitalistas é bastante reduzida. A especificidade do mercado nacional de trabalho deve-se, na maior parte, à natureza tardia da industrialização brasileira, ocorrida num momento em que as principais economias capitalistas já haviam passado por tal processo há várias décadas. O processo de industrialização levado avante naquela oportunidade ocasionou, como não poderia deixar de ser, a introdução de novas bases técnicas, que se difundiram limitadamente no conjunto da estrutura produtiva nacional. Com isso, ao invés da homogeneização, a industrialização levou ao aprofundamento da heterogeneidade produtiva, permitindo a convivência e a reprodução entre segmentos econômicos atrasados e modernos, com elevados padrões tecnológicos (PINTO, 1976). A permanência de altos níveis de heterogeneidade intra e intersetores da estrutura produtiva resultou na conformação específica de funcionamento do mercado de trabalho nacional. Com a geração de uma abundante disponibilidade de mão-de-obra com baixa qualificação, não apenas repercutiram de forma negativa na organização autônoma da classe trabalhadora, como impuseram barreiras ao livre crescimento dos salários dos trabalhadores de base.

Além disso, a intervenção do Estado na regulação dos salários gerais, sobretudo no que diz respeito ao período posterior a 1964, contribuiu para que a remuneração de grande parte da força de trabalho ocupada terminasse não incorporando os frutos do processo do desenvolvimento econômico verificado no País. A política de arrocho

salarial e a repressão à ação sindical foram responsáveis pela manutenção da taxa de salários num patamar extremamente baixo, a ponto de fazer com que a parcela dos assalariados de baixa qualificação passasse a se constituir na parte significativa da pobreza urbana.

Por fim, a origem do financiamento e a natureza do gasto, impulsionados pela política social no País, constituíram a terceira razão explicativa da determinação da pobreza nacional. Isto porque, enquanto os trabalhadores passaram a ser os responsáveis pelo financiamento da política social através dos fundos públicos (contribuições e impostos indiretos), o gasto social foi sendo realizado de forma distinta das necessidades da população de baixa renda, pois as decisões de despesa foram condicionadas pelas regras de apropriação e por interesses privados.

Da mesma forma com que se destaca a ineficácia da política social, é necessário mencionar algumas das particularidades que ocorreram quanto às formas de intervenção do Estado no campo social. É possível, inclusive, registrar três características mais gerais da intervenção do Estado no campo social que são marcantes no desenvolvimento do capitalismo brasileiro.

Em primeiro lugar, cabe chamar atenção para o fato de que o Brasil, apesar de sua condição de periferia, não se afastou do movimento histórico de intervenção do Estado no âmbito das relações sociais, que ocorreu nos principais países capitalistas (ALMEIDA, 1989). Apesar disso, podem ser identificados alguns desvios de rota que ocorreram com o passar do tempo, como será visto a seguir.

Foi a partir dos anos 30 que a regulação social no País passou a ser acelerada, numa espécie de contra-ofensiva aos princípios dominantes do *laissez faire*. Em plena depressão econômica, o Governo Federal resolveu antecipar-se, adotando medidas que podem ser caracterizadas pelo seu caráter keynesiano *avant la lettre*, como forma de garantir o nível de emprego e se contrapor à crise do setor cafeeiro (compra e queima de estoques). De forma simultânea, e talvez combinada, o Governo Vargas lançou mão de novos mecanismos de dominação social, consolidados através da instalação do regime autoritário (Estado Novo). O conceito de cidadania regulada (SANTOS, 1987) tomou-se bastante adequado para identificar o conjunto de valores e direitos que passou a estar vinculado ao sistema de estratificação sócio-ocupacional que se constituiu naquele momento, subordinado ao processo de industrialização nacional. Com isso, o trabalhador, para ter direito aos benefícios provenientes da legislação trabalhista e social da época (previdência, assistência social e salário mínimo), necessitava ter antes uma carteira de trabalho fornecida pelo Ministério do Trabalho (contrato individual de trabalho assalariado) e estar associado a um sindicato também reconhecido pelo Estado. Ou seja, os mecanismos estatais voltados para o campo social, assim, terminavam por regular a cidadania. Em função disso, a população do campo e parcelas de trabalhadores das cidades foram excluídas dos efeitos da política social meritocrática, devido à inexistência de relação de trabalho formalizada.

Em segundo lugar, com o retorno à democracia, a partir do término da Segunda Guerra Mundial, o Brasil deixou de acompanhar o movimento geral de intervenção do Estado na regulação das relações sociais, que acontecia em grande parte dos países desenvolvidos. Nesses países, o estabelecimento de uma nova etapa de regulação deu-se através de acordos sociais que possibilitaram um outro tipo de sociabilidade entre os empresários, que passaram a aceitar uma maior carga tributária e o contrato coletivo de trabalho, os trabalhadores, que aceitaram o princípio do lucro privado e o crescimento do salário vinculado ao aumento da produtividade do trabalho, e, por fim,

o Estado, a quem coube gerenciar democraticamente uma parte crescente do excedente social. Dessa forma, foi estabelecida uma nova etapa de expansão do capitalismo. O rápido crescimento do produto, coordenado por uma política de gasto keynesiana, criou as condições propícias para a redistribuição da renda através da expansão do emprego público e privado e do salário no espaço corrente da acumulação capitalista. Os excluídos desse processo passaram a ser reincorporados pelos diversos mecanismos da política social. Através da transferência de parte do excedente social apropriado pelo Estado para idosos, jovens, desocupados, marginalizados, entre outros, foi possível reduzir drasticamente o problema da pobreza nos países desenvolvidos.

O Brasil, entretanto, não logrou o mesmo resultado. Apesar do restabelecimento da democracia política e das elevadas taxas de crescimento econômico, a partir do Segundo Pós-Guerra, o desenvolvimento social foi tratado pelas autoridades governamentais como um atributo da expansão econômica. Embora a intervenção estatal na esfera da infra-estrutura tenha sido bastante eficiente e eficaz, os problemas sociais mantiveram-se praticamente inatacados, sendo tratados pelos mesmos mecanismos de cidadania regulada implementados desde o primeiro Governo Vargas. Até o final dos anos 50, a estreiteza da base produtiva no País fazia-se repercutir sob a estrutura de financiamento do gasto social. Sustentado, em boa medida, pelas contribuições sobre a folha de pagamento dos assalariados ocupados no setor urbano, a dimensão do gasto social era limitada pelos investimentos públicos voltados ao processo de industrialização.

A reformulação do padrão original de proteção social do País somente veio a ocorrer na segunda metade dos anos 60, quando o processo de industrialização pesada já havia sido consolidado. Novamente, a mudança na política social ocorreu durante a vigência do regime autoritário. Em vez da linha de ação da política social pelo lado da regulação do trabalho, que vinha sendo promovida desde o regime autoritário de Vargas, passou a ter importância a linha de atendimento às necessidades sociais básicas em geral (água, habitação, esgoto, saúde), conforme orientação das agências internacionais de financiamento (CARDOSO, 1982). O mecanismo de dominação social sustentado pela lógica da cidadania regulada permaneceu inalterado, apesar das alterações verificadas no padrão de bem-estar social.

O Estado, para poder remanejar maiores parcelas do excedente social (recursos fiscais e fundos sociais compulsórios), foi reestruturado pelas reformas conservadoras, ocorridas a partir de 1964. Entretanto isso não levou à reversão do processo de distribuição primária da renda. Ao contrário, passou a aprofundá-lo ainda mais, pois a base do financiamento da política social se manteve regressiva (lógica de sustentação financeira dos fundos sociais compulsórios e estrutura tributária regressiva) e solidária com os interesses privatistas. Em vez de os recursos fiscais absorvidos pelo Estado serem utilizados para o financiamento do gasto social, foi mantida a lógica do financiamento através das contribuições sobre a folha de pagamento dos assalariados ocupados (salário-educação, FGTS, PIS/PASEP entre outros).

A baixa efetividade das políticas sociais, não por outro motivo, transformou-se numa das principais marcas do período autoritário, seja nas fases de ascensão, seja nas de desaceleração do ciclo econômico. Em função disso, o País não foi capaz de resolver os seus graves problemas sociais, apesar de a economia atingir um importante estágio de desenvolvimento de suas forças produtivas.

E, em terceiro lugar, convém chamar atenção para as diferenças que podem ser verificadas entre o Brasil e os países capitalistas avançados no que diz respeito ao grau e

à natureza da intervenção estatal no campo social. O sistema de bem-estar social nacional, apesar de sua rápida expansão e consolidação durante os anos 70, manteve-se ainda limitado não apenas em termos da oferta de benefícios e serviços sociais como também em relação aos valores dos benefícios sociais, principalmente se comparado ao estágio de desenvolvimento alcançado pela economia brasileira (AURELIANO, DRAIBE, 1989).

Em função disso, não há dificuldade de se entender como os argumentos neoliberais não se sustentam teoricamente por aqui, pois eles pretendem transpassar para o Brasil uma realidade inexistente. A crise fiscal do Estado nos países capitalistas avançados pode estar associada a uma certa dimensão do padrão de bem-estar constituído. Bem ao contrário do Brasil, onde a crise fiscal do setor público se deve a fatores de outra natureza, tais como o endividamento dos setores públicos interno e externo e a queda da carga fiscal devido à desaceleração econômica, aumento das exportações e sonegação fiscal.

3 - Política social e pobreza nos anos 80, no Brasil

Muitos avanços na política social foram alcançados durante os anos 80 no País, com a elevação da taxa de cobertura demográfica e a universalização de alguns benefícios sociais (DRAIBE et al., 1991). No entanto a desorganização do aparelho estatal voltado para a questão social e a degradação da infra-estrutura dos serviços públicos marcaram o período como um todo. A repercussão disso sobre os indicadores de pobreza foi imediata, como será possível verificar a seguir.

A situação da crise que se generalizou por quase toda a economia no final dos anos 70 foi terrivelmente agravada com a interrupção do ingresso voluntário de recursos externos, a partir de 1982. Em função disso, a estratégia de crescimento econômico fundada no endividamento externo alcançou o seu final.

A partir daí, com o enfraquecimento generalizado das bases de financiamento do setor público e com o enorme esforço do País direcionado para o pagamento do serviço da dívida externa, passou a se conformar um quadro de esgotamento do perfil de intervenção do Estado, que havia sido montada durante a vigência do regime militar. Além disso, o controle conservador do gasto público terminou por manter o financiamento e o gasto da política social, salvo em períodos localizados no tempo de avanços dos direitos sociais, como foi o caso da implementação da Constituição de 1988.

A Tabela 1 reflete o comportamento do financiamento e do gasto público e de parte do gasto com benefícios da Previdência Social. É possível verificar que menos de um quinto da arrecadação tributária total provém de impostos diretos, excluídas as contribuições sociais sobre a folha de salários, o que caracteriza bem o grau de injustiça fiscal. Isso ocorre basicamente porque a maior parte dos recursos fiscais são provenientes dos impostos indiretos, que, por sua própria natureza, pesam muito mais para os pobres do que para os ricos. Nos países desenvolvidos, a maior parte dos recursos públicos provém dos impostos diretos, como o Imposto de Renda, que é pago pela parcela mais rica da população. Assim, o financiamento do gasto público torna-se um instrumento importante para a desconcentração da renda, na medida em que tributa mais justamente ricos e pobres.

Tabela 1

Indicadores de receita pública e da despesa com seguridade social no Brasil — 1980-89

ANOS	IMPOSTO DIRETO	CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	IMPOSTO INDIRETO	TOTAL DE TRIBUTOS	BENEFÍCIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL
					(1)
1980	3,1	7,5	14,3	24,7	3,4
1981	3,1	7,8	13,8	24,6	3,9
1982	3,1	9,1	13,0	25,3	4,4
1983	3,7	8,3	13,0	25,0	4,1
1984	4,1	7,0	10,8	21,8	3,6
1985	4,4	7,0	11,1	22,5	3,3
1986	4,5	8,2	12,2	24,9	3,1
1987	3,7	7,1	12,6	23,3	2,7
1988	4,1	6,3	11,4	21,9	2,3
1989	3,9	7,4	10,6	21,9	1,5

FONTE: CEF.

FGV/IBRE.

SÍNTESE DATAPREV (1990). Rio de Janeiro, out./dez.

IPEA.

(1) Exceto seguro-desemprego.

No Brasil, ao longo da década de 80, enquanto a quantidade de recursos tributados era reduzida como proporção do PIB, a política social ficou limitada à base estreita de financiamento (contribuições sociais sobre a folha de salários das empresas). Em 1989, esse tipo de receita representou praticamente idêntica participação no Produto nacional (PIB) de 1981. Da mesma forma, houve um rápido crescimento da demanda por benefícios sociais, a partir da universalização dos direitos da seguridade social (previdência, assistência e saúde), diante da oferta de serviços e benefícios limitados pelo tamanho da receita. Com isso, ocorreram imediatamente a deterioração da qualidade dos benefícios assegurados e a perda de importância da política social como um instrumento de compensação das desigualdades geradas pelo funcionamento da economia capitalista.

Apesar disso tudo, é necessário destacar que, durante o período de transição negociada para a democracia, várias tentativas de revitalização e ao mesmo tempo reestruturação de grandes linhas do padrão de proteção social (base institucional e financeira) foram feitas. Mas isso, no entanto, terminou sendo inviabilizado, em grande parte, pelas dificuldades de realizar as profundas reformas que o País necessita, principalmente no que se refere à reestruturação do Estado e à interrupção do processo hiperinflacionário em curso.

As conquistas obtidas na Constituição de 1988, principalmente no que diz respeito ao capítulo dos direitos sociais e ainda à universalização e descentralização do atendimento à saúde, representaram um avanço concreto no campo institucional. Mais do que isso, um rompimento significativo com a lógica da cidadania regulada, que marca

o padrão de proteção social no País. A crise mais geral da economia brasileira, todavia, terminou por inviabilizar, em grande parte, a efetivação dessas conquistas sociais. A autoridade governamental, diante da inexistência de recursos suficientes e da dificuldade em realizar uma reforma tributária no País capaz de atender aos novos requisitos constitucionais, procurou simplesmente descentralizar o gasto social, ainda que de forma improvisada, ou mesmo extinguir as grandes linhas de regulação das relações sociais existentes (operação desmonte do Governo Federal no período pós-Constituinte). Esse pode ser um exemplo concreto da tentativa governamental de perseguir o caminho de menor resistência, sem contrariar os interesses dominantes.

Conforme a Tabela 2 permite mostrar, as regiões metropolitanas possuíam, em 1989, cerca de 12,8 milhões de pessoas (27,9% da população total dessas regiões em conjunto) vivendo em condições abaixo da linha de pobreza, contra 10,4 milhões de pessoas (29,1% da população) em 1981 (ROCHA, 1991). Apesar das diferenças de proporções de pobres entre as regiões metropolitanas nos distintos anos, dadas as flutuações conjunturais ocorridas, o País encerrou a década de 80 com o problema da pobreza ainda por ser resolvido, dada a expressiva quantidade de pessoas vivendo em condições impróprias de bem-estar social.

Tabela 2

Proporção de pobres nas regiões metropolitanas do Brasil, em anos selecionados da década de 80

REGIÕES METROPOLITANAS	1981	1983	1986	1989
Belém	50,6	57,6	45,9	39,6
Fortaleza	54,0	56,2	30,1	40,7
Recife	55,6	56,6	39,9	47,2
Salvador	43,1	43,8	37,5	39,0
Belo Horizonte	31,3	44,1	26,4	27,2
Rio de Janeiro	27,2	34,7	23,2	32,5
São Paulo	22,0	34,4	16,9	20,9
Curitiba	17,4	29,6	10,5	13,5
Porto Alegre	17,9	29,7	16,3	21,0
TOTAL	29,1	38,2	22,8	27,9

FONTE: ROCHA, S. (1991). Pobreza metropolitana e os ciclos de curto prazo: um balanço dos anos oitenta. *Boletim Conjuntural*, Rio de Janeiro: IPEA, n.12.

Uma das causas responsáveis pela manutenção da expressiva quantidade de pobres no País foi o ajustamento fiscal de corte conservador, implementado desde o início dos anos 80. Como implicação direta desse tipo de opção governamental, ocorreu a redução do gasto e do investimento público, contribuindo para a degradação da infra-estrutura dos serviços sociais. Por outro lado, a condução da política econômica passou a ficar subordinada à ação de curto prazo, principalmente porque a luta contra a inflação passou a ser a meta da política governamental.

O rebaixamento do padrão de vida da população assalariada e o agravamento da pobreza no País foram as consequências marcantes da condução da política econômica no campo social. Da mesma forma, a concentração da renda e da riqueza, impulsionada pela rápida aceleração na taxa de inflação, terminou encontrando acolhida na própria desorganização dos mecanismos de regulação da política social nos anos 80. A Tabela 3 possibilita verificar o elevado grau de desigualdade na distribuição dos rendimentos no Brasil.

É importante destacar, por fim, que a pobreza no Brasil, dadas características estruturais do processo de industrialização tardio e das formas de articulação dos interesses dominantes, não encontra a sua correção plena exclusivamente através da efetividade da política social e de ações meritocráticas. Mais do que isso, é necessária vontade política suficiente para o enfrentamento da pobreza em todas as suas complexidades, através de um planejamento governamental amplo.

Tabela 3

Distribuição dos rendimentos das pessoas com renda e de 10 anos ou mais, no Brasil, em anos selecionados da década de 80

NÍVEL DE RENDIMENTO (decis)	(%)			
	1981	1983	1986	1989
10% mais pobres	0,9	0,9	1,0	0,6
40% mais pobres	8,9	8,5	8,4	6,9
10% mais ricos	46,6	48,1	48,8	53,2
1% mais rico	13,0	14,0	15,2	17,3

FONTE: PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS (1981, 1983, 1986, 1989). Rio de Janeiro: IBGE.

4 - Políticas de combate à pobreza na década de 90, no Brasil: alguns pontos para o debate

No final dos anos 60, Castro identificou um viés comum em determinadas metodologias de estudos realizados sobre a sociedade brasileira. Segundo esse autor, muitos analistas, ao pretenderem que o futuro se aproxime, ou mesmo coincida com

aquilo que entendem ser o melhor para o Brasil, segundo suas próprias convicções, rompem a cadeia lógico-evolutiva, propondo, ao mesmo tempo, o combate a determinados males e a conclusão de certas transformações.

Dessa maneira, esse tipo de interpretação da realidade torna-se incapaz de conceber o presente como história. Quanto maior a insatisfação com o presente, maior é a importância depositada no futuro (CASTRO, 1972).

Definiu também o autor como um problema interno do capitalismo todos aqueles obstáculos ao seu funcionamento e à sua expansão, enquanto, como problema externo, foram consideradas aquelas opções e decisões que implicam necessariamente a mudança de rota do sistema econômico. Esses problemas apresentam maiores possibilidades de serem resolvidos, quando, em determinados momentos de verdadeira "encruzilhada histórica", aparecem como um enorme reconhecimento social e ainda contam com autores políticos com grande potencialidade para impor mudanças.

Na oportunidade em que se recupera a trajetória histórica do desenvolvimento do capitalismo brasileiro, verifica-se que a questão social não assumiu a forma de um verdadeiro obstáculo ao funcionamento e à expansão do sistema econômico. Na realidade, a questão social veio sendo contornada, como um problema de ordem externa do capitalismo, e, de certa forma, foi anestesiada pelos recorrentes acertos entre os interesses dominantes. Como as classes subalternas não se fizeram suficientemente presentes na história, a tal ponto de romperem com o curso desse processo, a ideologia do crescimento econômico com mobilidade social elevada, o acerto **por cima** da estrutura da propriedade da terra e ainda as próprias políticas sociais de caráter simbólico e de corte regulatório de cidadania foram suficientes para acomodar e controlar os interesses **dos de baixo**.

Assim, o Estado ficou livre para agir como uma espécie de síndico de um condomínio de interesses dominantes. O seu caráter antidemocrático capacitou-o para se adaptar tão rapidamente às vicissitudes dos momentos de crise, garantindo o espaço para que mudanças ocorressem, sem que, no entanto, fossem modificadas as estruturas básicas da sociedade. A abolição da escravatura, por exemplo, ocorreu sem que fosse criado um novo espaço de sociabilidade para o negro, assim como a estrutura da propriedade da terra permaneceu intacta diante da industrialização do País. Nesse particular, a estratégia de "fugir para a frente" garantiu aos interesses dominantes uma espécie de loteamento do aparelho de Estado. Por esse motivo, nas palavras de Fiori, "(...) o futuro acaba chegando sem que o retrocesso do passado tenha destruído" (FIORI, 1985).

Com o agravamento da crise brasileira nos anos 80, a mais profunda neste século, tem sido recolocada cada vez mais na agenda governamental a necessidade de serem enfrentados os problemas de ordem interna, bem como têm sido exigidas respostas aos problemas reconhecidos como externos ao funcionamento e à expansão do capitalismo. Somente os problemas considerados internos à economia são de grande proporção, o que tem estimulado debate sobre a existência ou não de condições suficientes para que as políticas de enfrentamento dos problemas de dimensão externa possam alterar as características marcantes do processo de desenvolvimento do capitalismo brasileiro.

Para prosseguir na direção apontada pelo processo histórico em curso, as exigências quantitativas de mudanças são bastantes significativas somente a nível dos problemas internos da economia brasileira. Conforme estimativas realizadas por especialistas no assunto, são necessários, por exemplo, para a modernização do setor têxtil

e de confecções, cerca de US\$ 10 bilhões; para a siderurgia, cerca de US\$ 15 bilhões; para a modernização e a ampliação do setor de energia elétrica e de telefonia, cerca de US\$ 55 bilhões e de US\$ 20 bilhões, respectivamente (CANO, 1990). Nessa perspectiva, torna-se necessária a adoção de um verdadeiro plano de metas apenas para a área de infra-estrutura, o que talvez termine empurrando novamente a questão social a uma posição subordinada e marginal. Aliado a isso, não se deve esquecer que os constrangimentos financeiros do setor público, que têm impedido a retomada do crescimento e mantido uma grande instabilidade monetária, têm afastado ainda mais o País das inovações constituídas pela terceira revolução industrial em curso.

Dentro desse quadro, é possível pensar uma política viável de combate à pobreza nos anos 90, em termos tradicionais, quando se parte do pressuposto de que a questão social no Brasil não se constitui em um imperativo para o funcionamento e para a expansão da economia. No entanto ela assume um espaço essencial e inquestionável de resistência sócio-política, que termina dificultando o enfrentamento de corte conservador dos problemas internos do capitalismo brasileiro. Tanto é assim que a questão social assumiu enorme importância no cenário nacional, a tal ponto de se colocar hoje como uma resistência política muito forte à continuidade do projeto neoliberal no Brasil. Isto porque, se é verdade que o modelo de desenvolvimento adotado no País, principalmente a partir dos anos 60, registrou elevadas taxas de crescimento econômico associadas à concentração da renda e à exclusão social, parece ser inegável que, com a crise dos anos 80, a estagnação da produção por habitante e a aceleração da inflação tornaram ainda piores os indicadores de desigualdade social e de renda.

Nesse sentido, o profundo agravamento das condições de pobreza e os sinais de rompimento do tecido social passam a dificultar enormemente a condução de uma política econômica sem um mínimo de concerto social. O problema agrava-se ainda mais, quando, devido ao elevado grau de fragmentação dos interesses na sociedade brasileira, há uma enorme dificuldade em ser estabelecido um projeto nacional capaz de reunir diversos setores sociais.

Partindo dessa constatação, acresce-se o fato de que, paradoxalmente, para se tornar possível a política de enfrentamento da pobreza no Brasil, há necessidade de uma estabilização do nível de preços, não como um fim em si mesma, mas com o objetivo tático de aglutinar forças sócio-políticas em condições suficientemente fortes para alterar o perfil distributivo no País. Uma política de rendas poderia permitir que um conjunto de forças sociais expressasse seus interesses através da definição de uma plataforma de medidas voltadas para a interrupção do processo hiperinflacionário em curso e, simultaneamente, para a montagem de um novo padrão de desenvolvimento econômico combinado a uma melhor distribuição da renda nacional.

Assim, uma política de combate à pobreza nos anos 90 tenderia a se tornar viável, na medida em que passasse a ocupar uma posição de destaque na direção das relações econômicas. Essa direção das relações econômicas é aqui entendida como um reflexo das escolhas dentro de um quadro de conflito, com diversas formas possíveis de implementação de determinadas ações governamentais (ABRANCHES, COIMBRA, SANTOS, 1987). Noutras palavras, é o processo de confronto e de coalizões de forças sócio-políticas que vai definir a natureza da ação por parte do Estado. Dessa maneira, parece ficar claro que o grau de associação entre a política social e a política macroeconômica mais ampla depende de um acerto entre as forças políticas representativas da sociedade.

Nesse sentido, muitas alterações no conjunto da política governamental deveriam ocorrer. Como exemplo, pode se destacar a necessidade da reestruturação do Estado, como forma de permitir a definição de um novo padrão de desenvolvimento econômico e a reformulação do sistema de proteção social existente. Para isso, a reforma tributária torna-se fundamental e impostergável, uma vez que é necessário serem criadas novas bases de financiamento para o gasto social. Com novas fontes de financiamento, poderão ser realizadas as alterações necessárias e impostergáveis ao funcionamento do Estado de bem-estar social e, com isso, ser atingido maior grau de eficácia na aplicação das políticas sociais no País. Noutras palavras, está se partindo do pressuposto de que o enfrentamento de grande parte dos problemas sociais brasileiros passa necessariamente pela esfera da política econômica. A política social, não obstante a sua qualidade de compensação das desigualdades geradas pelo funcionamento da economia de mercado, encontra-se condicionada à política macroeconômica mais geral (ABRANCHES, COIMBRA, SANTOS, 1987).

Por fim, cabe acrescentar que a crise econômica que vem se arrastando por mais de uma década é a demonstração cabal de que o Brasil se encontra diante de uma verdadeira encruzilhada histórica. Isso, no entanto, não deixa de ser uma oportunidade singular na história, principalmente no que diz respeito ao enfrentamento dos problemas diagnosticados como de natureza externa ao funcionamento e à expansão do capitalismo. O simples fato de a questão social assumir uma posição de alto grau de centralidade na agenda nacional é uma demonstração de sua oportunidade histórica. Cabe indagar, contudo, se há potencialidade suficiente para que as forças políticas comprometidas com a resolução da questão social possam reverter as resistências de setores descomprometidos com os problemas externos do capitalismo no País. Se a resposta for positiva, deve-se passar a atacar aqueles pontos que historicamente têm determinado a pobreza brasileira.

Bibliografia

- ABRANCHES, S., COIMBRA, M., SANTOS, W. (1987). **Política social e combate à pobreza**. Rio de Janeiro: Zahar.
- ALMEIDA, M. (1989). Direitos sociais, organização de interesses e corporativismo no Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n.25.
- AURELIANO, L., DRAIBE, S. (1989). A especificidade do *welfare state* brasileiro. In: BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social/CEPAL. **A política social em tempo de crise: articulação e descentralização**. Brasília.
- CANO, W. (1990). **Uma alternativa não neoliberal para a economia brasileira na década de 1990**. (Convênio IPI/FECAMP, mimeo)
- CARDOSO, F. (1982). **As políticas sociais na década de oitenta: novas opções?** São Paulo: FUNDAP.
- CASTRO, A. (1972). **7 ensaios sobre a economia brasileira**. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense. v.1.

- DRAIBE, S. et. al. (1991). **O sistema de proteção social no Brasil**. Campinas: UNICAMP/NEPP. (mimeo)
- FIORI, J. (1985). **Conjuntura e ciclo na dinâmica de um estado periférico**. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI.
- GLAZER, N. (1990). Os limites da política social. **Diálogo**, Rio de Janeiro, v.23, n.3.
- HENRIQUE, W., OLIVEIRA, C. (1991). **Determinantes da pobreza no Brasil: um roteiro de estudos**. Campinas: UNICAMP/CESIT. (Texto para discussão, n.4, mimeo).
- PINTO, A. (1976). Heterogeneidade estrutural e modelo de desenvolvimento recente. In: SERRA, J., org. **América Latina: ensaios de interpretação econômica**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. p.50.
- ROCHA, S. (1991). Pobreza metropolitana e os ciclos de curto prazo um balanço dos anos oitenta. **Boletim Conjuntural**, Rio de Janeiro: IPEA, n.12.
- SANTOS, W. (1987). **Cidadania e justiça**. 2.ed. Rio de Janeiro: Campus.