

1351
→

INT-1351

Para discussao
LC/BRS/NT.014
Abril 1984
Original: Português

CEPAL
COMISSAO ECONOMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE
Escritório no Brasil

PROPOSTAS DE POLITICAS SOCIAIS PARA O GOVERNO FEDERAL

Nota preparada por Carlos Mussi, Oficial de Assuntos Economicos da CEPAL,
como parte da assessoria acordada com a Secretaria Executiva da SEPLAN.

PROPOSTAS DE POLÍTICAS SOCIAIS PARA O GOVERNO FEDERAL

Carlos Mussi
CEPAL Brasília

1. Há que se distinguir, claramente, uma nova forma de atuação do governo federal na área social. A ação federal deverá se concentrar em temas gerais como:

i) em termos de renda:

- . geração de emprego;
- . seguro social básico: fome, desemprego, acidente do trabalho, etc..
- . qualidade dos serviços públicos: saneamento, segurança, saúde preventiva e curativa e educação básica e ensino superior.

ii) em termos de riqueza:

- . reforma agrária;
- . habitação; e
- . desenvolvimento regional.

No entanto, a prestação final dos serviços públicos e as ações sociais deverão ser o mais descentralizadas possível, utilizando os governos locais e entidades civis não-governamentais. Igualmente, o governo federal atuará mais como regulamentador e auditor destes serviços, o que exigirá significativas alterações na administração direta e nos mecanismos de contato com o público em geral.

Antes de se estabelecer qualquer meta sobre os diferentes temas, o programa de governo deverá assegurar algumas reformas básicas na gestão administrativa:

- 1) recuperar o sistema de informações¹ do setor público;
- 2) alterar as estruturas de ministérios, autarquias e instituições que tiveram ou têm caráter operacional para estruturas de supervisão e avaliação, transferindo a sua operação e funcionários para níveis mais descentralizados;
- 3) exigir um sistema de avaliação de resultados, com estímulos e penalidades;
- 4) reforma da política de pessoal; e
- 5) normas claras para o custeio e financiamento de gastos corrente e de capital na área social. Exemplo: os recursos extras do FAT somente serão utilizados em gastos de capital geradores de emprego, e não para o financiamento de saúde.

Estes pontos, talvez pequem pela obviedade ou ingenuidade, mas caso não sejam atacados nos primeiros meses do programa de governo, a sua factibilidade tornar-se-á cada vez mais

¹ Informações desde dados gerais, de censo do IBGE, a resultados operacionais do SUS. Incluiria, também, mecanismos de participação ou **feedback** da população, para conhecer falhas e resultados.

frágil. Não se deve repetir a truculência ou rapidez da última reforma administrativa, mas qualquer inércia nesta área trará dois resultados: maior resistência às reformas e menor credibilidade quanto ao sucesso das metas sociais propostas.

2. Não é, necessariamente, o social do "Tudo pelo Social", mas é importante que o programa de governo indique que somente através de um equilíbrio macroeconômico básico, a taxa de investimento da economia irá se recuperar e o crescimento ocorrerá. Assim, o Governo Federal, com uma nova estrutura de financiamento e de geração de poupança própria, poderá voltar a investir, direta ou indiretamente, com o setor privado. Evidentemente, qualquer investimento com participação de capital público terá que passar por um novo processo de avaliação, para o seu seguimento e aprovação (lembrar da proposta de alterar o mecanismo de liberação de gastos de capital da "Nota de Conjuntura 2", e a criação de comitês de créditos especiais para instituições financeiras oficiais - tipo COFIEEX).

O primeiro ponto é a geração de um programa de recuperação da infra-estrutura básica brasileira, onde a variável "emprego" será destacada. Algumas áreas e tipos de programas:

- . rodovias - utilização de concessões para a sua recuperação e gestão;
- . energia - construção de hidroelétricas e outras obras intensivas em mão-de-obra, usando mecanismos da desestatização;
- . recuperação de áreas urbanas deterioradas - financiamentos oficiais para áreas-pilotos de recuperação ou renovação de centros ou setores urbanos, em termos de estrutura viária, saneamento básico, etc...
- . revisão da estrutura de treinamento da mão-de-obra - ampliar a difusão de cursos e informações básicas, abrir acesso à atualização de conhecimentos, programas de realocação e interiorização para formandos, estímulos a estágios, rever incentivos, ação de escolas técnicas, etc. (obter propostas do Prof. Cláudio Moura Castro); e
- . discussão sobre a regulamentação da mão-de-obra - flexibilização da contratação vs maior agilidade do seguro-desemprego? Participação nos lucros ou capital acionário? (o Senador FHC tem uma proposta tramitando sobre o tema). Privatização de empresas estatais e terceirização de serviços públicos. O Estado como mau-patrão? Sem inflação, como se ajustam os salários reais?

As fontes de financiamento destes recursos serão basicamente poupança própria do setor público, recursos tributários e financiamento externo, desde que o seu custo seja compensado por mecanismos de geração de divisas (exemplo: financiar treinamento para setores potencialmente competitivos no mercado internacional, a construção de "corredores de comércio exterior", etc...).

3. Como o Deputado Antônio Britto gosta de citar, o Governo Federal brasileiro é ainda responsável pelo fornecimento de dentaduras. A nova ação social deve alterar esta tradição ou vício. Mais uma vez, entra-se na discussão do papel do Ministério do Bem Estar, da LBA, da

CBIA, etc.. Existe quase um pleno consenso na transferência destas funções para os estados e municípios, faltando a efetiva "doação" de instalações e de pessoal.

Porém, o Governo Federal deveria construir um sistema mínimo de "seguro social", focalizado e seletivo, através de regulamentação e garantia de acesso. Este "seguro" incluiria, basicamente, as ações assistenciais executadas pela Previdência Social, o seguro-desemprego, o atendimento emergencial às situações climáticas adversas, o garantia de acesso à alimentação básica, entre outras ações a serem previamente definidas no programa. Em contraposição ao fornecimento deste seguro, estão as propostas de renda mínima, principalmente a divulgada pelo Senador Suplicy.

Certamente, a renda mínima reduziria a estrutura administrativa, federal e local, para administrar qualquer seguro social, mas nestas "eventualidades" que caracterizam o seguro, a administração pública será chamada a atuar. Portanto, seria melhor o Governo Federal estimular, dentro de uma regulamentação descentralizada e supervisionada, o provimento deste seguro por governos locais ou instituições não-governamentais, através da constituição de fundos especiais, geridos em participação com a sociedade.

Alguns exemplos: a) para os auxílios-assistenciais da Previdência, poder-se-ia constituir um fundo nacional, com contribuições da sociedade, e com dotações orçamentárias gerais não vinculadas, tanto federal como local. Este fundo seria gerido por um conselho participativo (sem representação do Executivo)², responsável por seus resultados no Congresso Nacional e no Tribunal de Contas, que estabeleceria as condições para o acesso e credenciaria agentes para o atendimento. No entanto, o Tesouro Nacional ou os governos locais não seriam responsáveis pela cobertura de insuficiências financeiras, e nem pelo custeio da administração de qualquer fundo; b) para o programa da "fome", em vez do atual conselho de segurança alimentar, criar-se-ia um fundo que poderia, inclusive, ter como ativo o "estoque de produtos agrícolas", e receberia doações diretas da sociedade. Esta independência dos fundos possibilitaria uma melhor análise técnica de sua avaliação no período de discussão da proposta orçamentária.

Para o caso de acidente de trabalho, esquemas mais explícitos de seguro, inclusive a sua privatização, deveriam ser propostos, para estimular a própria prevenção do evento.

4. Quanto à idéia da renda mínima financiada com recursos tributários, em vez de utilizá-la como complementação geral de salário, dever-se-ia fazê-lo como prêmio à execução de certas tarefas sociais. Por exemplo, em vez de se conceder indiscriminadamente, segundo a faixa

² Os membros do conselho seriam indicados pela Presidência da República, certificados pelo Senado Federal, com mandato fixo, proibida a permanência por um período superior a oito anos. A administração executiva do fundo seria escolhida pelo Conselho, depois de comprovada a idoneidade dos selecionados junto ao Banco Central, Receita Federal, com contratos por períodos fixos. O ingresso a esta administração poderá ocorrer por concurso ou outro mecanismo, previsto na lei de constituição do fundo como, também, parte da contribuição do setor público seria a alocação sem ônus de servidores em disponibilidade. Aplicar-se-ia aos membros do conselho e da administração superior dos fundos todos os mecanismos utilizados para fundos privados.

salarial do domicílio, porque não fazê-lo segundo o desempenho escolar das crianças naquele lar? Assim, estimular-se-ia a maior permanência de alunos no primeiro grau. Em vez de montar uma nova estrutura para fiscalizar e verificar a complementação do salário, caberia ao sistema escolar identificar os alunos mercedores do complemento, e efetuar o pagamento ao adulto responsável. É claro que um dos critérios para a concessão da renda mínima pode ser, simplesmente, a presença da criança de família carente na escola. Ao longo do tempo, exigir-se-ia o critério de desempenho.³

Esta idéia introduz o tema de qualidade dos serviços públicos. Deve-se exigir a presença e o desempenho do aluno e, principalmente, fornecer serviços públicos de qualidade. É curioso notar que mesmo com a falta de informações gerais sobre a qualidade das escolas ou hospitais públicos, a população, de alguma forma, identifica os mais bem-sucedidos - veja as filas para a matrícula em certos colégios públicos, mesmo com outras alternativas do sistema.

Hoje, a não ser para os especialistas em cada tema, não se conhece quais são os melhores colégios, hospitais, serviços de água, luz, transportes, lixo, etc.. Caberia ao Governo Federal estabelecer os parâmetros nacionais, testar e divulgar os serviços públicos efetuados pelos governos locais. Caso venham a ser eliminadas as transferências negociadas para os estados e municípios, caberia ao Governo Federal informar ao Congresso Nacional o resultado da alocação dos recursos transferidos por mecanismo constitucional, com a expectativa de que se incluía algum critério de desempenho nos coeficientes de distribuição destes recursos. Se permanecerem as transferências negociadas, estas deveriam incluir mecanismos de condicionalidades, com premiação e penalidade para a continuação da atividade ou do projeto. Por exemplo, no SUS, a queda na mortalidade infantil de uma área aceleraria o desembolso do programa de construção de hospitais ou de modernização dos atuais postos de saúde, ou permitiria a realocação destes recursos para outros setores carentes naquela região. Por outro lado, aumentos nos índices de mortalidade exigiriam uma revisão dos recursos alocados à saúde, incluindo a redução de futuras dotações federais, caso não exista maior compromisso de recursos locais no combate às doenças infantis.

Estas condicionalidades deveriam ser igualmente aplicadas em áreas próprias de ação do Governo Federal, como o apoio aos institutos de ciência e tecnologia, ensino superior, projetos de desenvolvimento regional, etc..

Evidentemente, para não comprometer ministérios setoriais sobre a aplicação dos critérios de desempenho por eles estabelecidos, caberia a uma outra instituição, como o IPEA ou o IBGE, fazer o **ranking**, apresentando um relatório anual sobre a sua evolução. As condicionalidades seriam aplicadas pelos órgãos de orçamento e Tesouro Nacional.

5. Esta análise, até o momento, concentrou-se basicamente em ações sobre o fluxo de bens e serviços ou renda do setor público para os contribuintes. Porém, também cabe ao setor

³ O atendimento ao idoso seria através da Previdência Social, que já atua com o benefício de um salário-mínimo.

público atuar sobre o estoque de bens disponíveis para uma sociedade. Com isto, espera-se uma melhor alocação e equidade de oportunidades. O ponto crucial neste debate é a reforma agrária.

Existem várias propostas sobre como atuar neste tema. É difícil identificar a melhor, mas seria prejudicial ao programa qualquer omissão. A vinculação do tratamento da reforma agrária às ações de desenvolvimento rural integrado talvez reduza a polêmica. Ao se propor políticas para aumento de produtividade, melhor utilização da mão-de-obra, redução da intermediação e melhor comercialização e cooperativismo, o Governo Federal poderia realizar projetos de assentamento. A área rural é onde se identifica mais gravemente a questão de indigência.

Outro ponto a ser destacado é a reconstrução dos mecanismos de financiamento para a habitação popular e da classe média. A estabilidade econômica deveria gerar fontes de recursos de médio e longo prazos para este setor. Cabe ao Governo Federal assegurar este direcionamento, tanto pela caderneta de poupança, como através de novas fontes. Para a habitação popular, mecanismos para subsidiar a sua construção deveriam ser implementados no orçamento federal, com a emissão de títulos de longo prazo, que garantiriam o retorno aos incorporadores destes projetos, basicamente governos locais e cooperativas não-governamentais. Exemplo: uma ONG levantaria recursos, via doações, para a compra de materiais e venda subsidiada, sendo a diferença paga pelo Governo Federal, em prazo de cinco a 10 anos, com o rendimento de títulos.

Finalmente, mas não menos importante, existe a ação constitucional do Governo Federal na diminuição das disparidades regionais. Os fundos constitucionais, incentivos fiscais e a estrutura das instituições regionais deveriam ser revistos. Particularmente, a extinção de órgãos como a SUDENE, a SUDAM, e a SUFRAMA deveria ser acompanhada da consolidação dos bancos regionais, em verdadeiros bancos de desenvolvimento, inclusive financiando os governos locais, a partir de condicionalidades de suas gestões. Ainda que relativamente arriscado e oneroso, uma política regional de compras de bens e serviços pelo Governo Federal, em conjunto com a descentralização da ação social, poderá servir de estímulo à produção local. Os programas de geração de emprego deverão ter como critério de localização o excedente de mão-de-obra, o que coloca pelo menos a região nordestina como prioritária. Para a região Norte, as variáveis meio ambiente e desenvolvimento tecnológico poderão direcionar os investimentos federais. Por exemplo: a transferência e ou localização de novos centros de pesquisa na região.