

A NOVA FACE DA POLÍTICA SOCIAL MEXICANA

ASA CRISTINA LAURELL

Após onze anos de políticas neoliberais a problemática social, que já era grave, aprofundou-se de maneira dramática no México. A situação social é tão séria que, no contexto de uma crise política prolongada ameaça arrastar o país inteiro a um conflito cujo alcance e resultados são imprevisíveis. A insurreição índio-camponesa, encabeçada pelo Exército Zapatista de Libertação Nacional (EZLN) e iniciada no primeiro dia de 1994 no estado sulista de Chiapas, é a expressão extrema das tensões e contradições criadas pelo projeto da fração governante do Partido Revolucionário Institucional (PRI); projeto que, por um lado, exclui dezenas de milhões e os condena a uma marginalidade cada vez mais insolúvel e, pelo outro, fechou, mediante a reiterada fraude eleitoral e a repressão aos combatentes sociais e políticos, os espaços institucionais de expressão e negociação de interesses.

Contrasta com essa realidade o discurso oficial, que tenta ocultar o fundamento neoliberal de suas políticas e que celebra os êxitos do seu projeto, o chamado "liberalismo social". Para consegui-lo o governo mobilizou uma insuspeitada capacidade de produzir dados que "comprovam" os avanços sociais desde páginas inteiras de jornais com estatísticas sobre o gasto social até estudos sobre o decréscimo da pobreza extrema – e somente admite a existência de problemas sociais antigos. Nessa visão distorcida da realidade a questão social está em vias de solução e, se ainda há problemas, não é pelas políticas atuais mas por remanescentes e erros de outros tempos e outros governantes.

* "La cuestión social mexicana y el viraje en la política social. Programas de pobreza y privatización selectiva" (redigido em janeiro de 1994). Tradução de Gabriel Cohn.

Esse discurso baseia-se em duas falácias básicas. Por um lado furta-se sistematicamente a considerar o salário e o emprego como aspectos básicos da política social, com o que esconde o seu tendão de Aquiles. Por outro lado, passa ao largo da continuidade de objetivos e políticas entre os dois últimos governos. Isso leva a comparações enganosas, já que nelas se considera como ponto de corte o ano de 1988 e não 1983, o ano da real virada. Ao mesmo tempo busca-se tornar tecnocrático o debate sobre a problemática social, com o claro propósito de despolitizá-lo e de descreditar argumentos como "ideológicos".

Ao contrário do que se sustenta no discurso oficial é possível demonstrar que a exclusão e marginalização social e política são substanciais ao projeto econômico-político iniciado pelo governo de Miguel de la Madrid em 1983 e continuado por Carlos Salinas de Gortari. O processo de polarização entre a pobreza da maioria e a extrema riqueza de um reduzido número de famílias, encabeçadas por treze bilionários em dólares, começa também a gerar uma profunda crise moral da sociedade.

Como veremos, não é possível sustentar que a dívida social tenha sido paga, nem mesmo minimamente compensada nos últimos anos. Contribuiu para essa situação uma virada na política social de evidente inspiração neoliberal, ainda que seja denominada "liberalismo social". Ela significa a renúncia a estruturar uma política ativa de emprego e de recuperação salarial ou da renda. Além disso reorientou-se a política social, mediante o estabelecimento de novos eixos básicos.¹ O visível e propagado é o Programa Nacional de Solidariedad (Pronasol) que é um conjunto de programas seletivos e discriminados para os pobres. O outro eixo, implícito mas vigoroso, é o impulso à mercantilização e privatização do âmbito dos serviços sociais.

A QUESTÃO SOCIAL NO MÉXICO

O contexto no qual se deve avaliar a questão social mexicana é o de um país de desenvolvimento médio e caracterizado por grandes desigualdades entre classes e grupos sociais, entre regiões e entre o campo e a cidade. Ainda que o México não seja um país do primeiro mundo, como querem os yuppies autóctones, tampouco é um país pobre e carente de recursos e riquezas. A intensa problemática social deriva de uma distribuição altamente regressiva da renda e da riqueza e não do subdesenvolvimento em abstrato.

¹ Laurell, A.C. *La Política Social en la Crisis. Una alternativa para el sector salud*. México, F.F. Ebert, 1990.

Um dos resultados, para não dizer objetivos, principais da política econômica atual é o aprofundamento dessa desigualdade na distribuição da renda, como se pode observar na tabela 1. Dessa maneira, em todo o período 1983-92 há uma persistente diminuição da porcentagem da renda nacional disponível que corresponde aos trabalhadores; e isso partindo de uma distribuição já desequilibrada.

Tabela 1. Evolução da distribuição da renda, salários e emprego, México, 1982-92.

| Distribuição da renda disponível | 1982 | 1984 | 1986 | 1988 | 1990 | 1992 |
|-----------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Porcentos para o capital | 48.0 | 55.8 | 54.4 | 58.4 | 62.4 | 62.6 |
| Porcentos para o trabalho | 41.7 | 34.6 | 35.2 | 30.9 | 27.2 | 26.5 |
| Porcentos para impostos | 10.3 | 9.7 | 10.7 | 10.7 | 10.4 | 10.9 |
| Salários (1982=100) | | | | | | |
| Salário mínimo | 100 | 77 | 70 | 57 | 49 | 45 |
| Salário industrial | 100 | 70 | 80 | 61 | 57 | 59 |
| Salário médio | 100 | 72 | 67 | 59 | 59 | 60 |
| Emprego (porcentos da PEA) | | | | | | |
| Formal | 90.9 | 84.6 | 79.1 | 75.0 | 72.2 | 69.3 |
| Informal | 1.1 | 6.5 | 9.2 | 13.2 | 19.4 | 21.4 |
| Desemprego aberto | 8.0 | 8.9 | 11.7 | 11.8 | 8.3 | 9.3 |

Fonte: Elaborado com dados do IV Informe de Gobierno 1992, Poder Ejecutivo Federal, Sistema de Cuentas Nacionales, INEGI, y Cimex-WEFA, 1992.

A mesma situação se verifica quando se analisa a distribuição da renda entre as famílias. Os cálculos baseados em dados oficiais demonstram que os 10% mais ricos incrementaram sua participação na renda de 32,77% em 1984 para 37,93% em 1989 e para 38,16% em 1992, enquanto a parcela da renda dos 10% mais pobres baixou de 1,72 para 1,58% e para 15,5% nos mesmos anos.² Isto se expressa em que o índice de desigualdade habitualmente utilizado – o coeficiente de Gini – subiu nesses anos de 0,429 a 0,469 e a 0,474.³ Ao mesmo tempo, segundo um estudo recente de Alarcón⁴, a renda média das famílias mexicanas, agrupadas por decis, reduziu-se entre 10% e 15% de 1984 a 1989, exceto no que se refere ao decil superior, que aumentou 3%. Ou seja, só as famílias mais ricas melhoraram suas rendas.

² Alarcón, D. "Changes in the Distribution of Income in Mexico During the Period of Trade Liberalization". Tese de doutoramento apresentada à Universidade da Califórnia, Riverside, 1993.

³ Alarcón, D. "Ahondamiento de la desigualdad y la pobreza". *Coyuntura* 46, 1994.

⁴ Alarcón, *Changes in the Distribution...*, *op. cit.*

O principal mecanismo para conseguir essa espetacular redistribuição negativa da renda é a depressão salarial imposta rigorosamente pelo governo mediante os chamados "pactos" corporativos. Na tabela 1 observa-se como o salário mínimo caiu persistentemente durante todo o período, chegando a representar em 1992 somente 45% do seu nível de 1982. Embora a queda do salário industrial e médio aparentemente tenha cessado em 1992, cabem duas observações. Por um lado, estavam naquele ano cerca de 40% mais baixo do que em 1982. Pelo outro lado, vários estudos revelaram que essa tendência se deve a um incremento importante nos salários dos executivos mas não no dos trabalhadores.⁵

Atualmente estima-se que uma família operária requer uma renda correspondente a três vezes e meia um salário mínimo para cobrir o custo da cesta básica de consumo. Segundo os dados do censo de 1960⁶ cerca de 70% da PEA (População Economicamente Ativa) ganha três salários mínimos ou menos, sendo que 21,6% deles ganham um salário mínimo ou menos e 39% ganham entre um e dois salários mínimos. Somente 8% da PEA recebem cinco ou mais salários mínimos. Acrescente-se a isso que nos estados mais pobres a situação chega a ser dramática. Em Chiapas, por exemplo, cerca de 50% da PEA dispõem de um salário mínimo ou menos.

Outra causa da deterioração da situação social é o abandono de toda política de geração ou proteção do emprego em favor de outra que significa a destruição acelerada do emprego industrial e público. Desta maneira, a única "política de emprego" estabelecida no Plan Nacional de Desarrollo 1989-94 (PND)⁷ era o crescimento econômico, previsto em 6% para os anos 1993 e 1994, em contraste com um crescimento próximo de zero (0,4%) em 1993.⁸ Esse fracasso significou um aumento explosivo do desemprego informal (ver tabela 1) e da emigração em massa para os EUA.

Promoveu-se a idéia de que os rendimentos alcançados pelos trabalhadores informais podem chegar a ser maiores ou iguais aos com ocupação formal. Entretanto os dados sobre os níveis de renda do censo desmentem essa suposição. Outros estudos também demonstram que as atividades informais não foram suficientes para impedir a queda da renda familiar e muito menos conseguiram incrementá-la.⁹ Por outro lado a política agrária, que legaliza a re-privatização de terras comunais e de *aji-*

⁵ Arraiga, M.L. "Mano de obra barata y flexible". *Coyuntura* 24, 1992, pp. 5-8.

⁶ *XI Censo Nacional de Población y Vivienda*. México, INEGI, 1991.

⁷ *Plan Nacional de Desarrollo: 1989-1994*. México, Poder Ejecutivo Federal, 1989.

⁸ Dados da Secretaria da Fazenda e de Crédito Público, citados em *La Jornada*, 20 de fevereiro de 1994.

⁹ Alarcón, *op. cit.*

dos (na sua maioria em mãos de camponeses pobres) e ao mesmo tempo suprime os preços mínimos de produtos agrícolas e os mecanismos públicos de crédito, armazenagem e comercialização, vem tendo resultados destrutivos sobre o emprego e as atividades camponesas.¹⁰

PAGANDO A DÍVIDA SOCIAL?

Ao iniciar seu mandato o governo de Salinas reconheceu que a pobreza e a pobreza extrema haviam crescido aceleradamente durante os anos 80. Nessas condições o Conselho Consultivo do Pronasol¹¹ calculou em cerca de 40 milhões os mexicanos pobres, incluindo 17 milhões em condições de pobreza extrema. Vários estudos¹² chegaram a conclusões semelhantes e atribuem o incremento da pobreza às medidas de política econômica. Entretanto, o governo mexicano explicou essa situação como o resultado da crise e não como um efeito da política econômica neoliberal e persistiu na mesma política, acelerando-a, com os resultados sobre o salário e o emprego já assinalados.

No final de 1993 o Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) deu a conhecer um estudo que pretendia demonstrar que a pobreza extrema (definida em termos de não se alcançar a renda necessária para adquirir a cesta alimentar básica) havia baixado de 18,8% da população em 1989 a 16,1% em 1992, uma diferença que corresponde a 1,3 milhões de pessoas¹³. O confronto dos dados do INEGI com os de outros estudos sobre o problema (um deles encomendado pelo Banco Mundial) revelou que a mudança não era da realidade mas da técnica utilizada para os cálculos.¹⁴ O INEGI baixou o preço da cesta alimentar básica para a metade e só assim foi capaz "demonstrar" a diminuição da pobreza extrema.

Mesmo reconhecendo que é problemático definir "pobreza e pobreza extrema", é improvável que elas tenham diminuído no período 1989-92, dadas as tendências do salário, do emprego e das políticas redistributivas. Além disso, como se verá adiante, pelo seu enfoque o Pronasol não

¹⁰ Ver, por exemplo, J.L. Calva (org.). *Alternativas para el Campo Mexicano I* (México, Fontamara-UNAM-F.F. Ebert, 1993).

¹¹ Conselho Consultivo do Pronasol. *El Combate a la Pobreza*. México, Nacional, 1992.

¹² Ver, por exemplo: Levy, S. "Poverty Alleviation in Mexico". *Working Papers*, Banco Mundial, 1991; Hernández Laos, E. *Crecimiento Económico y Pobreza em México*. México, UNAM, 1992; e Alarcón, *op. cit.*

¹³ Declarações do diretor do INEGI a *La Jornada*, 25 de outubro de 1993.

¹⁴ Laurell, A.C. "Pasando hambre se sale de la pobreza". *Jornada Laboral*, 25 de novembro de 1993.

modifica a renda das famílias e, portanto, não afeta a situação de pobreza medida a partir dela. Com base nos cálculos de Alarcón e Levy¹⁵ e nos dados do censo pode-se estimar que entre 20 e 25% da população encontra-se em condições de pobreza extrema e que outros 55% vivem em condições de pobreza ou pobreza moderada, ao não dispor de uma renda suficiente para cobrir a cesta de necessidades básicas de alimentos, moradia, saúde, educação, cultura e lazer, transporte, vestuário e artigos pessoais.

Ainda que a questão social jamais tenha sido resolvida satisfatoriamente no México, é necessário sublinhar que a imposição das políticas neoliberais da última década reverte a tendência à melhora social ocorrida, com ritmos e alcances variados, durante quase 60 anos. Uma primeira expressão disso é justamente o incremento da pobreza e da pobreza extrema a partir do início dos anos 80. Outra maneira de quantificar a chamada dívida social é a partir dos dados da redistribuição regressiva da renda entre capital e trabalho e do corte do gasto social.

A tabela 2 demonstra o resultado do cálculo da massa salarial e gasto social perdidos pela população trabalhadora, supondo-se que as porcentagens do Produto Interno Bruto (PIB) destinados a esses itens se tivessem mantido iguais às porcentagens do ano 1981 nos anos seguintes.

Tabela 2. Massa salarial e gasto social perdidos, México, 1982-92.

| Ano | Massa Salarial Perdida* | | Massa Salarial Perdida* | |
|-----------------|-------------------------|-----------|-------------------------|-----------|
| | 1980 | Correntes | 1980 | Correntes |
| 1982 | 40.9 | 81.9 | 2.8 | 5.7 |
| 1983 | 258.7 | 1,008.8 | 116.0 | 452.4 |
| 1984 | 327.9 | 2,000.1 | 120.2 | 733.3 |
| 1985 | 363.7 | 3,491.8 | 110.7 | 1,063.0 |
| 1986 | 277.2 | 4,629.8 | 121.9 | 2,035.2 |
| 1987 | 411.0 | 16,521.8 | 144.2 | 5,798.2 |
| 1988 | 484.0 | 39,250.5 | 152.3 | 12,348.9 |
| 1989 | 599.2 | 58,900.1 | 159.3 | 15,659.1 |
| 1990 | 701.6 | 89,036.0 | 134.1 | 17,011.8 |
| 1991 | 671.8 | 100,295.4 | 77.6 | 11,579.9 |
| 1992 | 694.7 | 119,487.2 | 40.1 | 6,904.9 |
| Perda Acumulada | 4,830.7 | | 1,179.2 | |

* Bilhões de pesos (antigos).

** Deflator implícito do PIB.

Fonte: Elaboração própria com base do Cimex-WEFA e do 5º Informe de Governo, 1973.

¹⁵ Levy, *op. cit.* e Alarcón, *op. cit.*

Como ponto de comparação pode-se assinalar que a massa salarial acumulada que se perdeu no período equivale a um montante quase igual a toda a renda nacional disponível de 1992.

Cabe sublinhar que os dados expressam uma autêntica situação "soma zero", pois as perdas salariais dos trabalhadores passam a ser lucros do capital. Estamos, pois, perante uma insólita expropriação do fundo dos trabalhadores. Além disso, os cortes do gasto social correspondem, durante uma boa parte do período, a um incremento no pagamento dos juros da dívida pública, que não é senão a transferência de fundos públicos aos rentistas.

A avaliação da dívida social também põe em relevo que qualquer discurso sobre seu pagamento que não contemple a recuperação salarial e a expansão do emprego, como mecanismo para ampliar a massa salarial, foge aos problemas de fundo do empobrecimento dos trabalhadores durante a última década.

O acelerado empobrecimento e a extensão da pobreza são os pontos de referência obrigatórios na avaliação da política social mexicana e particularmente do Programa Nacional de Solidaridade, Pronasol. Sua análise adquire importância para além do México porque se converteu no caso paradigmático dos "programas de combate à pobreza" promovidos por organismos financeiros internacionais, particularmente o Banco Mundial¹⁶ para amortecer a turbulência social e a instabilidade política provocadas pela aplicação das políticas de "ajuste e mudança estrutural" tanto na América Latina quanto na África. Assim, ultimamente vários países propuseram-se fazer seus próprios "pronasóis", assessorados por funcionários mexicanos.

A promoção de programas seletivos de combate à pobreza no lugar de políticas sociais integrais, abrangentes e universais deve-se a que são compatíveis com a permanência da política econômica neoliberal básica e com o abandono pelo Estado da responsabilidade de ser o principal financiador e organizador da proteção e dos serviços sociais. O argumento esgrimido é que o Estado deve dedicar seus esforços a garantir um mínimo de bem-estar social para os pobres. E prossegue dizendo que, em vista da escassez de recursos, o modo de alcançar esse objetivo é mediante programas estritamente focalizados nos pobres como complemento à satisfação das necessidades sociais mediante mecanismos de mercado e familiares.¹⁷

Nesta argumentação os termos da equação neoliberal estão invertidos, pois a justificativa para a retirada estatal não é a superioridade do

¹⁶ *World Development Report*. Washington, World Bank, 1990.

¹⁷ *World Development Report*.. Washington, World Bank, 1993.

mercado mas a suposta escassez de recursos públicos, que obriga os governos a transferir a maior parte da produção dos serviços sociais ao mercado. O resultado final, contudo, coincide com o postulado neoliberal:¹⁸ o bem-estar social pertence em primeiro lugar ao âmbito privado – o mercado, a família, a comunidade – e somente quando nele não se resolve deve o Estado intervir e garantir um mínimo social mediante recursos públicos.

Desse modo, os programas de combate à pobreza e a privatização dos serviços sociais são políticas gêmeas e muito do esforço intelectual dos teóricos do Banco Mundial está dedicado a apresentar a privatização como um elemento básico para aliviar a pobreza. A "combinação perfeita" dessa proposição consiste em expandir o mercado mediante a mercantilização dos serviços sociais e resolver a questão da legitimidade mediante os programas de combate à pobreza. Assim, ao mesmo tempo que a população latino-americana sofreu um processo de empobrecimento sem precedente, como resultado dos programas de ajuste e da privatização dos serviços sociais, proliferaram os programas seletivos de combate à pobreza, os fundos de compensação social e de investimento social.¹⁹

O PRONASOL: NEM MÍNIMO SOCIAL BÁSICO NEM PROGRAMA PRODUTIVO

O Pronasol teve início em dezembro de 1988²⁰ após uma controversa eleição presidencial. Importa lembrar, contudo, que o México tem uma longa história de programas sociais dirigidos à parcela mais pobre da população. Dois dos programas anteriores – Coplamar (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas e Grupos Marginados) e SAM (Sistema Alimentario Mexicano) – têm especial interesse porque pertencem ao período anterior à aplicação da política neoliberal e foram interrompidos em 1983.²¹

A principal característica desses programas era que estavam integrados às instituições públicas de bem-estar social e eram considerados ações extraordinárias orientadas para a solução de descompassos, para logo serem absorvidos pela estrutura institucional regular. Em contraste, o

¹⁸ George, V. e Wilding, P. *Ideology and Social Welfare*. London, Routledge e Kegan Paul, 1985.

¹⁹ *Fondos y Programas de Compensación Social*, Washington, PAHO-WHO, 1992.

²⁰ "Acuerdo de creación de la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad". *Diario Oficial*, 6 de dezembro de 1988.

²¹ "Acuerdo presidencial que deroga el acuerdo de creación de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados." *Diario Oficial*, 20 de abril de 1983.

Pronasol foi definido desde o início como um programa à discrição do Executivo federal. Apesar disso não era novo em termos orçamentários, pois corresponde à rubrica "desenvolvimento regional". A principal inovação, portanto, consiste em que concentra ainda mais o poder nas mãos do presidente, já que o programa está à margem do processo institucional de decisões. Esta é a manifestação mais visível da mudança operada na política social mexicana com o abandono da noção dos direitos sociais em favor da seletividade e da discricionariedade.

No discurso governamental o Pronasol é apresentado como uma política social ativa e participativa, que torna seu liberalismo econômico merecedor do nome "social". Sustenta que seus objetivos são garantir um piso social básico e promover o emprego produtivo. Em seu 5º Informe de Governo o presidente Salinas sintetizou a visão oficial do Pronasol ao afirmar: "O programa nasceu para construir um piso social básico para todo mexicano. Agora constrói, ademais, um segundo piso, o da produção e do emprego, para gerar opções de desenvolvimento econômico". Entretanto, uma revisão minimamente objetiva do Pronasol deixa claro que nem de longe ele pode cumprir algum desses objetivos.

Mesmo que o governo quisesse, os recursos do Pronasol são insuficientes para garantir um piso social básico, dada a magnitude das carências. O montante orçamentário atribuído ao programa é bastante reduzido, como se observa na tabela 3. Correspondeu a 0,32% do PIB em 1989 e

Tabela 3. Orçamento do Pronasol* em pesos e porcentos do PIB da massa salarial perdida**, México, 1982-92.

| Ano | Orçamento Pronasol | | |
|------|--------------------|----------|--------------------------------|
| | Pesos (bilhões) | % do PIB | % da massa salarial perdida |
| 1982 | 70.4 | 0.72 | 85.9 |
| 1983 | 67.3 | 0.38 | 6.7 |
| 1984 | 145.6 | 0.49 | 7.3 |
| 1985 | 177.1 | 0.37 | 5.1 |
| 1986 | 201.0 | 0.25 | 4.3 |
| 1987 | 509.2 | 0.26 | 3.1 |
| 1988 | 860.6 | 0.22 | 2.2 |
| 1989 | 1,640.0 | 0.32 | 2.8 |
| 1990 | 3,277.4 | 0.49 | 3.7 |
| 1991 | 5,185.8 | 0.61 | 5.2 |
| 1992 | 6,843.2 | 0.69 | 5.7 |

* 1982-88 classificado como desenvolvimento regional, 1989-92 como Pronasol, inclui fundos transferidos de outras Secretarias.

** Elaborado com base nos dados do Tabela 2.

Fonte: Informes de Gobierno, Poder Ejecutivo Federal, 1991 and 1992.

ainda em 1992 não excedia 0,69% do PIB. Em termos absolutos isso significa que o Pronasol dispôs no último ano de 160 nuevos pesos, ou 12 dias de salário mínimo, por pessoa pobre. Além disso, seu orçamento, como porcentagem do PIB, ainda em 1992 era mais baixo do que o dedicado ao desenvolvimento regional em 1982.

Por outro lado, a comparação entre o orçamento do Pronasol e a perda da massa salarial revela que a população trabalhadora nem de longe foi compensada mediante esse programa. Assim, seus fundos somente representam entre 2,8% e 5,78% da perda salarial no período 1989-1992. Ou, em outros termos, em 1992 o Pronasol só acrescentou 2,8% à massa salarial global.

Na distribuição do orçamento do Pronasol entre seus quatro programas básicos – bem-estar social, produção, infra-estrutura e outros – o primeiro programa absorve entre 56 e 62% dos recursos (ver tabela 4). Ele integra cerca de 15 subprogramas de educação, esporte e cultura, serviço social, "crianças em solidariedade", saúde, água potável e saneamento, urbanização, moradia, ecologia, abastecimento e apoio ao comércio, eletrificação, "mulheres em solidariedade" etc.²² Isto significa uma grande dispersão das atividades e também dos fundos. Por exemplo, a comparação entre os recursos do Pronasol dedicados às áreas fundamentais de um piso social básico, (como saúde, educação básica e subsídios alimentares) com as das instituições regulares encarregadas de satisfazer essas necessidades revela que representam respectivamente 1,28%, 4,1% e 2,1% do orçamento dessas instituições.²³ Vale dizer, os aportes do Pronasol são marginais e nem de longe cobrem o déficit dessas rubricas.

Tabela 4. Distribuição do Orçamento do Pronasol entre os Programas, México, 1989-92.

| Programa | 1989 | | 1990 | | 1991 | | 1992 | |
|------------------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|
| | Pesos* | % | Pesos* | % | Pesos* | % | Pesos* | % |
| Bem estar social | 7.82 | 56.7 | 12.50 | 57.0 | 17.05 | 60.9 | 20.37 | 62.1 |
| Produção | 1.72 | 12.5 | 5.84 | 26.8 | 5.36 | 19.1 | 6.38 | 19.5 |
| Infra-estrutura | 2.63 | 19.1 | 3.14 | 14.4 | 4.82 | 17.2 | 5.72 | 17.4 |
| Outros Programas | 1.62 | 11.8 | 0.37 | 1.7 | 0.80 | 2.8 | 0.33 | 1.0 |
| Total | 13.8 | 100.0 | 21.8 | 100.0 | 28.0 | 100.0 | 32.9 | 100.0 |

* bilhões de pesos de 1980; deflador INPC.

²² *La Solidaridad en el Desarrollo Nacional*. México, Secretaría de Desarrollo Social, 1993.

²³ Calculado com base nos dados de *IV Informe de Gobierno*. México, Poder Ejecutivo Federal, 1992.

Um exemplo apenas. O subprograma educativo "crianças em solidariedade"²⁴ tem por objetivo expresso evitar a evasão de 6,1 milhões das 15 milhões de crianças matriculadas no primeiro ano da escola primária. Não obstante, em 1992 somente incluiu 515 mil crianças, ou seja, menos de uma por cada classe das escolas públicas, ou, supondo uma focalização perfeita, aproximadamente uma em cada nove crianças em pobreza extrema. Além disso, esse programa não contempla ação alguma para atacar o problema educativo mais alarmante do país, que é a queda na matrícula ano primeiro ano primário, que foi de cerca de meio milhão de crianças nos anos 1989 a 1992, em comparação com a matrícula em 1982.

Por outro lado, o programa de saúde rural mais importante, o IMSS-Solidaridad, não faz parte do Pronasol, e tem sua própria estrutura administrativa e orçamento. É um dos poucos programas do Coplamar que sobreviveu às políticas de ajuste e a única mudança que sofreu foi de nome, pois antes se chamava IMSS-Coplamar. O programa de saúde do Pronasol essencialmente se tem dedicado à manutenção e reparação de centros de saúde e hospitais, que estão gravemente deteriorados devido ao corte do gasto de saúde.

Dados os escassos recursos dedicados ao subprograma de bem-estar é evidente que o Pronasol está longe de garantir um piso social básico a todo mexicano, se por isso se entende os requisitos mínimos de alimentação, saúde, educação e moradia. Provavelmente seu maior êxito tenha sido introduzir energia elétrica e infra-estrutura sanitária (água e esgoto) num número importante de comunidades e colônias que careciam delas. Mas usar isso como base para avocar a si o mérito de haver garantido um piso social básico constitui um desplante demagógico.

Ainda mais irreal é sustentar que os programas do Pronasol se estejam constituindo na alternativa de emprego produtivo e remunerador. Dessa maneira, o programa produtivo dispõe de cerca de 20% do orçamento total (ver tabela 4). A maior parte desses recursos são dedicados ao programa "Crédito à Palavra"²⁵ que proporciona uma quantidade correspondente a menos da metade dos custos de produção de um hectare de grãos básicos²⁶ a cerca de 690 mil camponeses. Trata-se na maioria daqueles camponeses que foram classificados como "não sujeitos de crédito" na redefinição dos critérios creditícios dos bancos agrícolas estatais²⁷ A novidade, portanto, reduz-se a uma mudança de rubrica no orçamento federal.

²⁴ *La Solidaridad en el Desarrollo Nacional, op. cit.*, pp.53-8.

²⁵ *IV Informe de Gobierno, op. cit.*

²⁶ "Procampo, otra flor sexenal". *El Financiero*, Informe especial, 23 de outubro de 1993.

²⁷ *La Solidaridad en el Desarrollo Nacional, op. cit.*, pp.123-47.

Um segundo programa produtivo do Pronasol é o de (re)capacitação operária, com fundos correspondentes a 125 mil salários mínimos mensais; montante insignificante em vista da existência de 9 milhões de sub-empregados e das grandes necessidades de capacitação em tempos de reestruturação produtiva.

Finalmente, encontramos nessa rubrica o muito propagado programa "Empresas Pronasol", iniciado em 1992. De acordo com dados oficiais esse programa gastou 450 milhões de nuevos pesos (150 milhões de dólares) em seus primeiros 18 meses de funcionamento e deu apoio a 6.600 projetos produtivos, principalmente em zonas rurais.²⁸ Um olhar mais de perto sobre os dados revela que 1.200 "empresas" são armazéns rurais, anteriormente incluídas na rubrica orçamentaria "abastecimento e apoio ao comércio"; outras 4.200 empresas receberam créditos suplementares e somente 1.200 foram criadas com "capital de risco" do Pronasol. Em conjunto esse subprograma gerou um total de 42.000 empregos²⁹ frente ao milhão de novos empregos necessários anualmente e ao déficit de uns 9 milhões.

Apesar dessas evidências da pouca capacidade real do Pronasol para resolver a questão social no México seria possível argumentar que uma focalização mais precisa de seus fundos na população mais pobre poderia ter resultados relevantes. Nesse sentido o governo sustentou que os estados mais pobres foram os mais favorecidos pelo Pronasol. Essa afirmação não resiste à análise empírica. Quando se examina o orçamento do Pronasol por pessoa pobre nos estados devidamente classificados em termos do seu Índices de Desenvolvimento Humano (IDH)³⁰ elaborado pela ONU para medir o nível de desenvolvimento, constata-se que a condição básica para comprovar essa alegação oficial não é satisfeita. Se o orçamento do Pronasol fosse distribuído segundo critérios de pobreza regional deveriam ser encontrados orçamentos altos nos estados com um IDH baixo e vice-versa. No entanto, isso não ocorre. Se há algum padrão, é o de que os estados mais pobres tendem a dispor de menos e não mais recursos orçamentários que os estados mais prósperos.

OS USOS POLÍTICOS DO PRONASOL

A conclusão dessa análise é que o Pronasol não garante um piso social básico à população pobre, dada a extensão da pobreza seus escassos

²⁸ Entrevista com E. del Val, Coordinador General de Empresas de Solidaridad, a *El Financiero*, 11 de julho de 1993.

²⁹ *V Informe de Gobierno*. México, Poder Ejecutivo Federal, 1993.

³⁰ Alarcón, D. e Zepeda, E. *Liberación Comercial, Equidad y desarrollo Económico*. México, F.F. Ebert, 1992.

recursos, o conteúdo dos subprogramas e a distribuição regional dos fundos. Tampouco pode ser considerado um programa relevante de compensação social, em vista dos altos custos em emprego e salário pagos continuamente pela população como resultado da política econômica neoliberal. Para entender o significado pleno do Pronasol é preciso examiná-lo no contexto global do projeto da fração dominante do PRI. Revela-se então que tem sido um dos seus instrumentos políticos mais importantes.

Antes de continuar é preciso assinalar que, dado o regime político mexicano de partido de Estado, não se aplica o suposto implícito de muitas análises de política social, de que os governos têm que submeter suas políticas à prova das urnas. Isso não quer dizer, entretanto, que os governantes mexicanos possam passar por alto as consequências políticas dos seus atos. Assim, as eleições presidenciais de 1988 expressaram um repúdio maciço ao projeto neoliberal; questão que voltou a confirmar-se com a simpatia ganha pelos rebeldes do EZLN entre amplos setores da população. Adicionalmente, a nova inserção internacional do México com a assinatura do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) obriga o governo a dissimular seu caráter autoritário, entre outras coisas mediante eleições aparentemente livres que, no entanto, seu partido sempre ganha. O Pronasol converteu-se em um instrumento para resolver alguns dos assuntos cruciais nesse complexo cenário político.

O governo tem necessidade de um discurso social para opor-se ao descontentamento com sua política econômica. O Pronasol proporciona-lhe um discurso que o apresenta como comprometido com o bem-estar da população empobrecida mas que lhe permita manter os princípios básicos de sua política econômica. O Pronasol também é apresentado como a prova de que a doutrina governamental é o "liberalismo social" e não o neoliberalismo.³¹ Além disso, a ênfase no Pronasol permite ao governo disfarçar sua responsabilidade pela deterioração das principais instituições de bem-estar social e o impulso que imprime ao processo de privatização seletiva da seguridade social, da educação e da saúde.³²

Esse discurso foi muito difundido mediante campanhas de publicidade muito sofisticadas, particularmente pela televisão, nas quais se refere ao programa como "Solidariedade". Além disso uma parte importante das obras e dos programas sociais de outras instituições públicas é sistematicamente atribuída ao Pronasol, apesar de que não

³¹ Ver, por exemplo: Salinas de Gortari, C. *El liberalismo social, Nuestro Camino*. México, Presidencia de la Republica, Dirección General de Comunicación, 1992.

³² Laurell, A.C. (org.). *Estado y Políticas Sociales en el Neoliberalismo*. México, F.F. Ebert, 1992.

haja intervenção sua nelas³³ Ambas as coisas lhe dão uma onipotência que fortalece a imagem de um governo comprometido num combate em profundidade contra a pobreza. A mensagem às classes médias e altas é que se está dando atenção aos problemas sociais; aos pobres, é a de que algum benefício lhes advirá.

É também notável que o Pronasol seja apresentado de tal maneira que as pessoas o identifiquem diretamente com o presidente. Por exemplo, a convocatória oficial para o "Crédito à Palavra", distribuída em dezenas de milhares de comunidades, termina dizendo: "Esta é a resposta com a qual o presidente da República continua dando apoio aos produtores temporários"³⁴. Nesse aspecto o Pronasol se assemelha ao tradicional populismo demagógico latino-americano, como assinala Dresser³⁵, já que recorre ao expediente de projetar o presidente como o protetor dos pobres e não como o administrador dos fundos públicos da nação.

No entanto seria equivocado considerar o Pronasol como mero discurso. Sua localização extra-institucional, que permite ao Executivo federal manejar fundos à sua discrição, ministra uma base material à idéia de que se trata do seu programa. Apesar da absoluta insuficiência dos fundos do Pronasol para garantir os mínimos de bem-estar social aos pobres, um orçamento de 1,6 bilhão de dólares é muitíssimo dinheiro se usado para fins clientelísticos e de controle político.

Pode-se argumentar que todos os governos usam, em menor ou maior escala, os programas sociais para se legitimarem. Mas o Pronasol vai mais além da simples legitimação do Estado em abstrato, e obedece a objetivos ainda mais precisos, embora implícitos. Um, relacionado com a prioridade máxima do PRI, seria restabelecer a credibilidade de suas vitórias eleitorais. Outro objetivo seria usar o Pronasol para construir um sistema neocorporativo, baseado na extensa rede horizontal de "comitês de solidariedade" diretamente articulada ao Executivo federal, para substituir a velha estrutura corporativa, baseada nas organizações sindicais e camponesas altamente centralizadas e verticalmente controladas.³⁶ Este objetivo relaciona-se intimamente com a tão propagada mas frustrada reforma do partido de Estado.³⁷

³³ Méndez, L. e Romero, M.A. e Bolívar, A. "A solidariedad se institucionaliza". *El Cotidiano* 49, 1002, pp.60-66.

³⁴ *Fondos de Solidaridad para la Producción*. México, Desarrollo Social, 1993, p.33.

³⁵ Dresser D. *Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems: Mexico's National Solidarity Program*. La Jolla, Center for US-Mexican Studies, 1991.

³⁶ Laurell, A.C. "Pronasol: Política social o reestructuración corporativa". *Coyuntura* 21, 1992, pp.20-24.

³⁷ González, J. e Gerrero, A. "PRI: Signos de una refundación cancelada". *Coyuntura* 36, 1993, pp.9-12.

No debate sobre a utilização do Pronasol com fins eleitorais colocaram-se centralmente duas questões inter-relacionadas. Uma é se os seus fundos efetivamente foram destinados ao apoio direto às campanhas eleitorais do PRI. A outra é se os benefícios do Pronasol estão condicionados ao voto no PRI. A análise de conteúdo dos principais jornais nacionais revelou que todos os partidos de oposição, como também organizações religiosas, de direitos humanos, cívicas e empresariais, denunciaram o uso eleitoral de fundos do Pronasol, freqüentemente com a apresentação de provas incontestáveis. Muitos analistas políticos também sustentam que é o caso. Nesse contexto cabe mencionar que é um fato amplamente conhecido no México que o PRI regularmente utiliza recursos públicos em suas campanhas; que é parte da sua natureza de partido de Estado apropriar-se do aparato estatal e dos recursos públicos para fins particulares. Essa é a razão pela qual um dos temas importantes da reforma eleitoral é, justamente, proibir e penalizar severamente essas práticas.³⁸

Apesar de que se poderia considerar as atividades do Pronasol como outra expressão dessa prática, há algumas diferenças cruciais, que lhe permitem ser mais eficiente e exercer um controle político mais refinado. O que torna o Pronasol diferente é que é simultaneamente um programa discricionário de assistência social e uma estrutura orgânica. É assim porque o acesso aos seus benefícios está condicionado à organização de um Comitê de Solidariedade, encabeçado por um presidente e registrado pelas autoridades locais e pela Secretaria (Ministério) de Desenvolvimento Social.³⁹ Isso quer dizer que o Pronasol cria em cada ação um interlocutor específico com quem negociar, numa relação assimétrica na qual o funcionário do programa exerce um controle discricionário e portanto absoluto sobre os recursos que não possam ser reclamados como um direito por um comitê ou um indivíduo. A importância dessa estrutura fica patente pelo fato de que, para 1993, haviam-se formado cerca de 150 mil comitês.⁴⁰

Apesar de que o propósito explícito dos comitês seja incrementar a participação comunitária nos programas, esse arreglo permite cooptar os líderes naturais locais e/ou exercer um controle político a partir de muito embaixo. Com efeito, uma das linhas de ação do Pronasol tem sido a de oferecer recursos a organizações sociais independentes⁴¹ sugerindo que se abstenham de empreender ações políticas independentes. Outra linha de

³⁸ Grupo Parlamentario PRD. *Reforma Electoral para la Democracia*. Câmara dos Deputados, México, 1992.

³⁹ *Los Comités de Solidaridad*, Secretaria de Esarrollo Social, 1993.

⁴⁰ *V Informe de Gobierno*, *op. cit.*

⁴¹ Méndez-Romero-Bolívar, *op. cit.*, e Dresser, *op. cit.*

ação tem sido a de promover em nível local organizações ou indivíduos afiliados ao PRI, para fortalecê-las frente a outras organizações que não estejam dispostas a sacrificar sua independência em troca do acesso aos fundos do Pronasol.⁴²

Por razões óbvias é difícil "provar" que existe um acordo explícito de intercambiar votos pro-PRI por fundos do Pronasol. Não obstante, além dos testemunhos dois fatos confirmam a suposição. Um é que os comitês geralmente correspondem a um território pequeno e bem delimitado (um vilarejo, um quarteirão etc) o que facilita checar quem vota e qual é o resultado exato da eleição naquela zona particular. O segundo fato, ainda mais relevante, é aquilo que no México se conhece por "Operación Tamal", amplamente usada durante o dia das eleições em todas as partes. Consiste essa manobra em "convidar" as pessoas para um almoço no dia da eleição e organizá-las em grupos de 10 a 15, que são levadas à seção eleitoral para votar. Dada a inexistência do segredo eleitoral na maioria das seções é fácil supervisionar como se vota. Torna-se assim possível não só arrebanhar as pessoas para obrigá-las a votar como também controlar diretamente como votam.

A isso soma-se, como vimos, que a distribuição regional dos fundos do Pronasol não obedece a critérios de nível de desenvolvimento ou de pobreza. Significativamente, os programas iniciais do Pronasol foram postos em prática na região de La Laguna, no norte do México, e em Chalco, uma das zonas mais pobres do Vale do México, que votaram maciçamente no candidato opositor Cuauhtémoc Cárdenas, em 1988. No final de 1992, dos 14 programas regionais especiais⁴³ um total de 11 localizavam-se em zonas de "alto risco eleitoral" para o PRI.

O Pronasol também serviu para fortalecer o grupo salinista, principal defensor do projeto neoliberal, cujos membros são tecnocratas geralmente sem carreira no PRI. Um mecanismo para ensejar presença pública aos pré-candidatos a governadores tem sido mandá-los previamente como coordenadores regionais do Pronasol e em seguida nomeá-los candidatos. Significativamente o candidato presidencial do PRI, Luis Donaldo Colosio, conhecido como "Señor Continuidad", era secretário de Desenvolvimento Social, ou seja, o membro do gabinete responsável pelo Pronasol, antes de ser nomeado em novembro de 1993.

A intenção de construir uma estrutura neocorporativa com base na rede de Comitês de Solidariedade para substituir as organizações cen

⁴² Cortez, C. *Demografía y Desarrollo Social de los pueblos indios. Avance de investigación*. México, Universidade Autónoma Metropolitana-Xochimilco, inédito, 1992.

⁴³ *La Solidaridad en el Desarrollo Nacional, op. cit.*, p.187.

tralizadas dos produtores diretos (camponeses e trabalhadores) por organizações dispersas de consumidores foi mal sucedida. A principal razão parece ser que os comitês geralmente se formam para resolver problemas específicos e de dissolvem uma vez cumprida sua tarefa.⁴⁴ Essa situação é reconhecida mesmo por Salinas.⁴⁵ A natureza efêmera dos comitês seria então um dos elementos explicativos do fracasso em organizar o PRI sobre bases territoriais em vez de setoriais (trabalhadores, camponeses e urbano-popular).⁴⁶ O retorno definitivo à estrutura tradicional, que se evidenciou na XVI Assembléia em 1993, também frustrou ou pelo menos postergou a mudança de nome do PRI para "Partido de la Solidaridad"; uma mudança cuidadosamente preparada pela sua facção dominante, que coroaria seu domínio sobre o neopartido de Estado.⁴⁷

A insurreição do EZLN confirmou dramaticamente o fracasso do Pronasol como programa contra a pobreza e como instrumento político. Deu um rosto concreto à pobreza extrema e uma voz que denuncia os retrocessos sociais, a ausência de mecanismos para revertê-los e de espaços políticos democráticos para lutar por outro projeto nacional. A primeira estratégia do governo, de mandar o exército reprimir os rebeldes e enviar o principal responsável do Pronasol para oferecer assistência social, não só foi um fracasso como causou indignação em setores muito amplos da sociedade.

Em poucos dias formou-se uma consciência cívica muito ampla da necessidade de encontrar soluções de fundo para a crise social e política, visando evitar um conflito prolongado e violento. A mobilização dos cidadãos e de organizações políticas e sociais e a ampla cobertura internacional obrigaram o governo a mudar de estratégia e buscar uma solução negociada. Entretanto, até agora não há indícios claros de que esteja disposto a ceder em dois dos temas centrais: a transição democrática e a política econômica e social.

NOVA RELAÇÃO ESTADO/MERCADO

O outro eixo, que significa uma virada na política social mexicana, é o processo de privatização seletiva dos fundos e serviços sociais, que está montado sobre o corte do gasto social.⁴⁸ O corte drástico do gasto

⁴⁴ Méndez-Romero-Bolívar, *op. cit.*

⁴⁵ *IV Informe de Gobierno, op. cit.*

⁴⁶ González-Gerrero, *op. cit.*

⁴⁷ Ramírez, C. "Indicador Político". *El Financiero*, 15 de dezembro de 1993.

⁴⁸ Laurell, "La Política Social en la Crisis", *op. cit.*

social, global e em cada um dos seus componentes, ocorreu em 1983. O gasto social chegou a seu ponto mais baixo em 1988, para em seguida ter uma recuperação lenta mas sem alcançar os níveis de 1982. Ocorreu também no período uma modificação nas formas de financiamento do gasto social público. Por um lado, o Estado reduziu seu aporte ao seguro social, deixando seu financiamento quase exclusivamente por conta das contribuições trabalhistas-patronais. Por outro lado introduziu-se ou incrementou-se o pagamento direto pelos serviços educativos e de saúde mediante diferentes tipos de "contribuições". Vale dizer, em ambos os casos há uma tendência clara para transferir parcial ou totalmente o financiamento dos serviços aos usuários e a reduzir o aporte fiscal.⁴⁹

O corte do gasto social e a reestruturação de seu financiamento tiveram vários efeitos. Por um lado, reduziram o acesso real aos serviços. Por outro, pioraram as condições pelas quais se presta o serviço e criaram um problema trabalhista crônico. Conjugados, ambos se traduzem na deterioração das instituições públicas. Esse processo, deliberado ou não, significa um impulso poderoso à privatização seletiva. Isso se deve a que no contexto mexicano esta não tem como prosperar a menos que danos severos sejam impostos às instituições públicas, sobretudo as educativas e de seguridade social, que até os anos 70 eram melhores que as privadas e que, além disso, materializavam um aspecto importante do pacto social pós-revolucionário.⁵⁰

Fica claro que o processo de privatização ainda não chegou à sua plena maturação. Ele vem-se dando conforme diferentes modalidades que, tomadas em conjunto, configuram uma tendência clara. Para compreender melhor o sentido desse processo seria necessário sublinhar, por um lado, seu caráter seletivo e, pelo outro, os aspectos específicos de cada um dos serviços-benefícios.

Por detrás da privatização neoliberal no âmbito dos benefícios-serviços sociais está o objetivo econômico de abrir um novo campo para o investimento e os lucros privados.⁵¹ Isso implica que se pretende privatizar unicamente aquelas atividades que possam ser rentáveis. No entanto, a privatização seletiva requer a reestruturação das instituições sociais, que só é possível com a intervenção estatal direta para remercantilizar os serviços e garantir um mercado estável.

A introdução de contribuições diferentes por serviços adquire,

⁴⁹ Laurell, A.C. *Avanzar al pasado en Estado y Políticas Sociales en el Neoliberalismo*, *op. cit.*

⁵⁰ Laurell, "Las Política Social en la Crisis", *op. cit.*

⁵¹ Laurell, A.C. *La lógica de la privatización en salud*. Rio de Janeiro, Fiocruz (no prelo), 1994.

dessa perspectiva, um significado que transcende uma medida pragmática para reunir recursos adicionais. Implica atribuir um preço aos serviços como a qualquer mercadoria, como passo obrigatório em seu processo de re-mercantilização. Embora esse processo tenha causado movimentos de resistência nas instituições educacionais, é nesse âmbito onde avança mais facilmente, pela via do crescimento de um sistema privado paralelo ao público, como ocorreu na última década. Isso se expressa em que a participação do setor educacional privado no produto interno bruto referente à educação passou de 18% em 1985 a 25% em 1991.⁵² A razão disso é que as famílias podem planejar seus gastos educativos e nessa área não se expõem a gastos catastróficos, como ocorre com os gastos médicos no caso de enfermidade grave.

Na lógica da "privatização do rentável" o seguro social constitui um terreno privilegiado.⁵³ Isso porque abrange campos de grande interesse para o capital privado, como as pensões e os serviços médicos, além de envolver a parcela da população que potencialmente constitui um mercado de massas.

Dentro do seguro social os fundos de pensão são especialmente atraentes para o setor privado, por serem fundos financeiros depositados a longo prazo. No México a privatização seletiva do seguro social começou com eles, ao constituir-se o sistema de poupança para a aposentadoria, Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). Isso significou uma profunda ruptura com a concepção constitucional mexicana de seguridade social, pois substituiu os fundos coletivos pelos individuais e muda o regime público de administração dos fundos para um privado.⁵⁴ Simultaneamente introduziu-se uma mudança equivalente nos fundos de moradia de seguridade social (Foviste e Infonavit). Com essas mudanças legislativas transferiram-se ao banco reprivatizado, no decurso de um ano, fundos públicos num montante duas vezes superior ao orçamento total do Pronasol. Outro efeito do abandono do regime coletivo dos fundos e de sua introdução no mercado financeiro foi que esses fundos sociais não puderam ser utilizados para incrementar o montante das pensões dos aposentados e pensionistas.

A privatização seletiva dos serviços de saúde amparados pelo seguro social não se deu, mas está em curso um processo impulsionado pela deterioração das instituições, que eventualmente poderá desembocar num sistema dual, público-privado, de seguro social. O traço mais saliente do processo é a introdução e o crescimento acelerado dos seguros

⁵² *Sistema de Cuentas Nacionales*. México, INEGI, 1988 E 1991.

⁵³ Laurell, Avanzar al pasado, *op. cit.*

⁵⁴ Laurell, A.C. *Regímenes de Política Social y Satisfacción de Necesidades Sociales*. Memorias Coloquio sobre Alternativas para la Economía Mexicana. México, UNAM-E.F. Ebert, 1993.

médicos privados a partir de 1985 e, correlatamente, dos centros hospitalares privados.⁵⁵ O aspecto mais relevante desse desenvolvimento é que o seguro médico privado frequentemente é concedido como prestação trabalhista a empregados e trabalhadores que também são segurados pelos institutos públicos de seguro social, o IMSS e o ISSSTE. Cabe assinalar que as empresas podem deduzir essa prestação no pagamento de impostos, de modo que ele conta como um subsídio fiscal. A situação de dupla seguridade de uma parte da população é facilmente questionável por sua irracionalidade, e justificaria uma reforma do sistema de seguridade social com base na individualização de fundos e com a opção de inscrever-se no setor público ou privado. Ou seja, uma reforma do tipo da chilena.⁵⁶ Segundo nossos cálculos, somente 20% dos atuais segurados do IMSS estão pagando uma contribuição que lhes permitiria optar pelo sistema privado. Não obstante, eles aportam hoje 45% dos recursos do IMSS, que os perderia com a passagem desse grupo ao setor privado. Escusado dizer que um novo desfinanciamento brusco aprofundaria os problemas de deterioração dessa instituição.

Embora a tendência à privatização seletiva no âmbito do bem-estar social se esteja conformando com toda a nitidez, é difícil considerá-la uma tendência irreversível, pelo nível de conflito político envolvido. Vale dizer que sua consumação enfrenta os mesmos obstáculos que em praticamente todos os países que contam com instituições públicas de bem-estar fortes e uma tradição de políticas sociais baseadas na concepção dos direitos sociais. A ampla consciência sobre a gravidade da questão social no México suscitada pela insurreição em Chiapas põe a exigência de buscar soluções a partir de um projeto nacional, cujo centro seja o bem-estar social e a democracia.

ASA CRISTINA LAURELL é pesquisadora e docente da Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, do México. *Lua Nova* já publicou, de sua autoria, "A democracia no México: o primeiro será o último?" (n.º 24, 1991).

⁵⁵ Laurell, *La Política Social en la Crisis*, op. cit.

⁵⁶ Piñera, J. *El Cascabel al Gato. La Batalla por la Reforma Previsional*. Santiago, Zig-Zag, 1992.

RESUMOS/ABSTRACTS

A NOVA FACE DA POLÍTICA SOCIAL MEXICANA

ASA CRISTINA LAURELL

A política social mexicana recente já foi apontada por organismos multilaterais como o Banco Mundial como um programa bem sucedido de combate à pobreza. O artigo mostra que essa avaliação é inteiramente equivocada e mostra como e porque a pobreza aumentou substancialmente no país no período 1983-1994. Quanto aos recursos destinados ao programa

de combate à pobreza extrema, o PRONASOL, se foram ínfimos em face das carências sociais, foram no entanto suficientes para fazer do programa um instrumento bastante útil aos propósitos clientelistas e de controle político do Partido Revolucionário Institucional (PRI).

THE NEW LOOK OF MEXICAN SOCIAL POLICIES

Mexico's recent social policies have been pointed out by multilateral organs like the World Bank as a successful program against poverty. This paper claims that this evaluation is utterly mistaken and shows how and why poverty has grown substantially in the country during the period 1983-1994. As to the resources allotted to the program against extreme poverty, PRONASOL, it is shown that they, although insignificant as compared to the social needs, were large enough to make the program an useful instrument for the clientelistic and political controlling interests of the PRI.