

De volta para o futuro *da* política social

MARCELO NERI

Chefe do Centro de Políticas Sociais da FGV

A EVOLUÇÃO DAS PRÁTICAS SOCIAIS PODE SER DESCRITA através da conquista de algumas propriedades desejáveis, como foco, durabilidade e eficiência econômica. Isto é, uma renovada tentativa de que os recursos cheguem aos mais necessitados e que provoquem mudanças sustentáveis em suas vidas.

A sustentabilidade passa pelo ataque às causas da pobreza e que as ações não distorçam, em excesso, incentivos ao trabalho, pagamento de impostos, poupança etc. A trajetória das políticas sociais praticadas no Brasil em comparação com outros países do mundo pode, *grosso modo*, ser descrita através de algumas fases.

Nosso ponto de partida é o processo de substituição de importações, uma estratégia de cunho mais econômico do que social. Além de erguer proteções tarifárias à indústria nascente, havia a concessão generalizada de subsídios a serviços públicos e bens de consumo cuja principal beneficiária era a classe média.

Como exemplo, a concessão de vantagens aos produtores de bens de consumo duráveis, o modelo de crédito imobiliário do BNH etc. Essa estratégia aumentava o poder de compra da força de trabalho sem impactar os custos das empresas. O modelo de substituição de importações foi acompanhado de um forte processo de industrialização e crescimento. Nesse período o Brasil deixou de “ser um país atrasado e injusto para se tornar um país menos atrasado, mas igualmente injusto” (*copyright*: por Sérgio Besserman).

O período seguinte foi marcado pelas perdas de dinamismo econômico e pela desigualdade. Em diversos países houve tentativas de focalizar as ações públicas por meio do direcionamento de políticas assistencialistas. É nessa época que a análise dos perfis e mapas de pobreza assumem um lugar de destaque na identificação de segmentos carentes como alvos prioritários dos programas sociais. No Brasil, a partir de meados dos anos 80, proliferaram programas de distribuição de gêneros alimentícios, como o de cestas básicas, leite etc., caracterizados, porém, pelo clientelismo, pela falta de avaliação do foco de ação e pela falta de confiança na capacidade de escolha dos pobres.

Na mesma época foram aplicados programas de reformas estruturais em diversos países, motivados por uma crescente busca de eficiência através do desmantelamento do conjunto de barreiras tarifárias e a retirada do Estado de algumas áreas não-essenciais. A pergunta que se tornou constante nas intervenções é que falha de mercado elas procuravam corrigir.

No Brasil vivemos uma espécie de contra-reforma com a promulgação da Constituição de 1988 que fixava uma série de direitos sem especificar fontes de financiamento, ou se preocupar com os impactos exercidos sobre os incentivos econômicos. As medidas adotadas se inserem na tradição legalista brasileira onde as conquistas são fixadas por decreto, desprezando restrições orçamentárias e os objetivos de indivíduos e instituições. A herança positiva deixada

pela chamada constituição cidadã foi a universalização da previdência rural e a descentralização das ações sociais.

O Brasil adotou, mais tardiamente que outros países latino-americanos, programas de ajuste econômico (contra-reformas). Uma terceira geração de políticas sociais buscava amortecer os efeitos sociais imediatos dos ajustes empreendidos. As redes de proteção social brasileiras miram nos segmentos formais da economia, através de programas de demissão voluntária, seguro-desemprego e outros.

Uma das poucas tentativas de suavizar o padrão de vida dos genuinamente pobres foram programas de frentes de trabalho por causa da seca nordestina. Mas, de forma geral, desenvolvemos poucas políticas ativas voltadas aos segmentos informais e pobres. Cláudio Vega, um dos maiores especialistas de microcrédito, recentemente denominou isso “síndrome brasileira”. “Por que o microcrédito pouco avançou nesse país?”

A fase atual é caracterizada por políticas compensatórias focadas na linha daquelas adotadas anteriormente, mas com a preocupação de distorcer os incentivos em direção à acumulação de capital humano, como no caso dos programas bolsa-escola e bolsa-alimentação, recém-generalizados no país, a começar pelos municípios mais pobres. Essas políticas combinam foco, velocidade e durabilidade, mas não podem ser consideradas modelo de desenvolvimento social.

A pergunta que se coloca agora é: quais seriam os elementos da nova geração de políticas sociais brasileiras? Antes temos de decidir se queremos andar para frente ou para trás. Inovar ou retroceder. Os chamados desenvolvimentistas enfatizam o resgate de políticas de apoio ao setor industrial. Se a questão é conceder subsídios ao setor produtivo, porque não eleger as nano empresas do setor de serviços, aquelas mais sujeitas às falhas de mercado e que deveriam fundamentar a intervenção pública. Estas unidades constituem o principal abrigo de trabalhadores pobres.

É preciso ainda buscar integração ampla da política social com questões macroeconômicas, como a agenda de reformas estruturais (abertura, previdência etc.). A questão não é incentivar aspectos sociais em detrimento dos aspectos econômicos. Mas conferir aos primeiros atenção comparável àquela dada aos últimos.

A sustentabilidade social só pode ser construída se os fundamentos econômicos forem sólidos, e vice-versa. Neste ponto, as literaturas do crescimento econômico e dos determinantes da distribuição de renda concordam que a acumulação de capital humano é fundamental.

De maneira geral, o combate sustentável à pobreza passa pelo reforço do estoque de riqueza dos miseráveis, aí

incluindo mecanismos de seguro e crédito. Um modelo de desenvolvimento social não é composto a partir da mera soma de recursos isolados. Neste ponto entra o conceito de capital social, entendido como uma variedade de instituições que potencializam os retornos privados e sociais dos ativos.

Por exemplo, a organização dos fatores de produção será um determinante-chave para os retornos obtidos de uma dada quantidade de capital físico e humano acumulados, como no cooperativismo de pequenos produtores. Ou ainda, a capacidade de uma comunidade se organizar frente a uma situação adversa é determinante dos seus efeitos de curto e de longo prazos sobre a sua população. Este processo passa não só pela mobilização interna da comunidade, como pela capacidade dos governos de se articular com as aspirações da comunidade e de seus membros.

Os bons resultados sociais não são baixados por decreto, mas construídos em conjunto pelos diversos atores sociais atuando a partir de interesses próprios. Cabe ao Estado atuar no tecido social como provedor de motivações corretas para que ações proveitosas sejam tomadas individualmente, como faz o programa bolsa-escola.

Uma crítica que se tem feito à generalização do bolsa-escola é o baixo valor unitário percebido: R\$15,00 por criança, sujeito ao teto de R\$45,00 por família. Entretanto, em termos de formação de um cadastro de beneficiários do programa faz sentido assumir uma trajetória ascendente nos valores da bolsa, de forma a minorar os riscos que falsos pobres abocanhem recursos

do programa. Uma vez distribuído os cartões magnéticos, a decisão operacional de aumentar o valor do benefício seria mais proveitosa, uma vez que o cadastro esteja consolidado.

A direção das melhores ações públicas passa pelo diagnóstico das carências e potencialidades da população nos diversos recantos do país, o que também envolve grandes problemas de informação. O novo modelo de gestão social ficou mais complexo com a descentralização promovida pela Constituição de 1988.

No Projeto Alvorada, os municípios com IDHs (Índices de Desenvolvimento Humano) menores têm prioridade no acesso aos recursos dos programas. Mas, e a renovação e realocação de recursos nos anos subsequentes? Uma idéia seria impor incentivos dinâmicos, como premiar aqueles municípios inicialmente selecionados que apresentem o melhor desempenho no avanço de indicadores sociais. Seria uma forma de o Estado potencializar o retorno social de seu portfólio de políticas. ■

Na fase de substituição de importações o Brasil deixou de ser um país atrasado e injusto para se tornar menos atrasado, mas igualmente injusto