

Pense global, aja local

Marcelo Neri

*Chefe do Centro de Políticas Sociais do IBRE/FGV e da EPGE/FGV
mcneri@fgv.br*

A gestão da política pública tem se tornado cada vez mais complexa e desafiadora. A descentralização de programas sociais patrocinados pelo Estado, aliada ao crescente envolvimento de Organizações Não-Governamentais (ONGs) e de empresas privadas, cria uma diversidade de ações simultâneas. O processo de internacionalização das economias, por seu turno, ainda que concomitante a instabilidades econômicas contagiosas, alarga oportunidades de transferência de recursos e de tecnologia social entre países. Assim, a questão que nos interessa é: como aumentar os retornos obtidos pela sociedade nessa miríade de ações? O que as diversas esferas da ação pública de cunho social (entidades multilaterais, vários níveis de Estado e sociedade civil) devem fazer para lograr objetivos comuns? Isto envolve a coordenação de esforços difusos através de estabelecimento de metas e de desenho de mecanismos que possam prover incentivos corretos para a sua consecução.

A Declaração do Milênio, recentemente promulgada, projeta não somente indicadores sociais mas também valores e prazos a serem perseguidos em nível global. A primeira proposta é que as localidades anunciem compromissos com as metas globais, tais como especificadas. Na prática, isto faria com que estados e municípios, e não só nações, desafiassem suas respectivas populações a alcançar os auspiciosos objetivos propostos. Um exemplo: estado A, ou distrito B, aderiria à meta de reduzir pela metade a proporção da sua população com renda *per capita* abaixo de US\$ 1/dia, entre 1990 e 2015. Isto corresponderia a uma meia-vida da miséria de 25 anos.

Mas por que aderir às Metas de Desenvolvimento do Milênio? Primeiro porque, além do benefício da credibilidade já conquistada, os indicadores propostos são monitorados com relativa frequência e cobertura geográfica, o que facilita comparações. A uniformidade das metas também pode contribuir para a convergência de esforços sociais em escala

global, emanando externalidades positivas. Com a adesão, a descontinuidade das ações entre mandatos políticos é inibida, porque o prazo das metas globais excede o mandato dos governantes. E por serem internacionais, as Metas abrem um campo neutro para acordos entre diferentes níveis de governo, permitindo melhor integração de esforços sociais.

As Metas do Milênio são percebidas como exógenas, permitindo não só consistência do tempo nas decisões, como maior consistência regional, ou seja, melhor integração de esforços sociais através dos diferentes níveis geográficos do setor público e fora dele. As Metas pertencem idealmente à sociedade e a seus cidadãos, e são percebidas independentemente das particularidades de cada governo.

A segunda proposta que queremos enfatizar aqui é o condicionamento ao resultado social observado de fluxos financeiros de natureza social entre níveis de governo. O mesmo espírito de programas que transferem dinheiro às famílias pobres — cujas crianças freqüentam escola como, por exemplo, o Bolsa-Escola no Brasil ou o Progressa, do México — pode ser aplicado à realocação anual do orçamento social nos inúmeros níveis administrativos. O processo de provisão de recursos adicionais às unidades que progredem rapidamente pode ser aplicado à níveis mais baixos de governo: do domínio federal para o estadual, do estadual para seus respectivos municípios e desses para suas respectivas regiões administrativas.

Seguindo essa linha de raciocínio, a magnitude da dívida externa perdoada para os países pobres altamente endividados (conhecidos pela sigla HIPC, de *highly indebted poor countries*), atualmente em curso, também deveria considerar a trajetória futura dos indicadores sociais das nações contempladas pela iniciativa. Aqueles que obtêm financiamento a fundo perdido tendem a perder motivação. Em muitas ocasiões, o melhor remédio para o pobre não é caridade, mas o

crédito que permite aproveitar oportunidades de melhoras sustentadas de suas vidas.

Não há dúvida de que o foco da ação social deve contemplar os mais pobres, todavia, os que saem da miséria de uma vez por todas, num sentido mais geral do que o de miséria baseada em renda apenas, deveriam ser particularmente recompensados, pois não iriam demandar recursos no futuro. Sucesso futuro deve ser recompensado, não apenas compensar os fracassos passados.

Mecanismos de crédito social podem ser percebidos como um processo de conversão da dívida social em riqueza financeira. Tomemos como uma medida da dívida social de uma dada localidade a quantidade de recursos que faltam para que suas carências sejam debeladas em um dado período de tempo. Cada localidade teria acesso a um fluxo de caixa à medida que os indicadores sociais acusassem a emancipação de sua respectiva dívida social. Em geral, pode-se pensar que eficiência não é vantagem comparativa em uma sociedade pobre. Contudo, uma das poucas vantagens — talvez a única — de ser pobre é a capacidade relativa de prosperar. Por exemplo, se 50% das crianças estão fora da escola, a comunidade pode transformar o cenário inicial, mas se o ponto inicial for 100% das crianças na escola, não há espaço para melhoras. No caso do crédito social, equidade e eficiência andam de mãos dadas.

O problema principal — a implementação de esquemas de crédito social — está relacionado à presença de choques. O resultado obtido pelo protagonista social depende de fatores fora de seu alcance, e não apenas de seus esforços e habilidade. Assim, na hipótese de choques às localidades, como secas, enchentes e maremotos, é fundamental criar mecanismos de seguro social. Em choques agregados — como uma recessão —, que pela natureza sistêmica não são seguráveis, é fundamental usar esquemas de avaliação relativa. A criação de um sistema capaz de realizar comparações internacionais, como o das Metas do Milênio, permite situar cada país dentro das normas internacionais. O sistema de incentivos deveria ser anunciado *a priori* e o desempenho relativo, avaliado *a posteriori*. Tudo funciona como um sistema de crédito onde a dívida financeira dos projetos sociais pode ser reduzida mediante avanços sociais medidos usando as Metas do Milênio como numerário. A vantagem do instrumento de crédito social é, se bem projetado, atrair melhores atores sociais e induzi-los a empreender as melhores práticas.

Muitos programas sociais são baseados na transferência dos fundos para as regiões pobres. Obviamente, o gasto do dinheiro nessas regiões resulta em uma melhoria nas condições de vida da população local. Porém, o que em geral não é avaliado é se o resultado final alcançado poderia ser melhor. ▣

Artigo baseado em proposta apresentada e premiada durante o congresso do Global Development Network, realizado em Dakar, Senegal, durante o mês de janeiro deste ano.

O quem-é-quem das metas sociais

Na identificação dos alvos de ações sociais é comum olhar para diferentes cortes existentes entre grupos sociais, como educação, raça, região etc., tratando cada uma dessas dimensões de maneira estanque, isto é, sem se preocupar com a sobreposição entre elas. Por exemplo, sabemos que negros são pobres e que analfabetos também o são. Sabemos ainda que a incidência de analfabetismo entre negros é maior do que em outros grupos raciais. Mas o que explica a maior miséria entre afrodescendentes é a falta de acesso à educação, a discriminação racial ou ambas? O isolamento de características específicas pode ser útil no desenho de políticas sociais, informando-nos não só quem buscar, mas também o que fazer.¹

Olhando os efeitos isolados, percebemos que as maiores probabilidades de miséria estão entre afrodescendentes (38% mais do que entre brancos), analfabetos (500% mais do que entre aqueles com 12 anos ou mais de estudo) e jovens com até 15 anos (1.200% mais do que entre os da terceira idade). Nesse sentido, a face do miserável brasileiro seria jovem, negra e analfabeta, não só porque afrodescendentes têm menos escolaridade.

Geograficamente, isto é, comparando pessoas iguais em lugares diferentes, as maiores chances de miséria estão, entre todos os estados da Federação, no Piauí, ou seja, indivíduos com as mesmas características têm quase cinco vezes mais probabilidade de ser pobres no Piauí do que em São Paulo. Similarmente, nas áreas rurais, as probabilidades de miséria são 47% maiores do que nas metrópoles e 33% maiores nas favelas e aglomerados subnormais do que nas moradias convencionais.

Saindo da fotografia da miséria e indo para o filme da última década, as estatísticas demonstram queda de 30% na probabilidade de um brasileiro ganhar menos de US\$ 1/dia nos últimos dez anos, o que está em consonância com o ritmo do desafio do milênio. Entretanto, ainda no que tange ao monitoramento de metas ao longo do tempo, interessa-nos particularmente avaliar onde a miséria caiu mais. Que características isoladas estão mais ou menos associadas à redução da miséria?

Moradores rurais têm 45% menos chances de estar na miséria absoluta em 2003 do que em 1993, talvez um reflexo da criação de uma série de iniciativas voltadas aos chamados grotões de miséria, como por exemplo a universalização da previdência rural. Já nas favelas, as probabilidades de miséria são maiores no segundo ano (11% a mais), refletindo a concentração dos efeitos da crise metropolitana do período. Tanto afrodescendentes quanto analfabetos têm suas chances reduzidas (respectivamente, 11% e 44%) no período. Já entre crianças e jovens com menos de 15 anos, há chances aumentadas em 37% na última década.

¹Trabalhamos aqui com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE) de 1993 e de 2003 empilhadas.