

Dois anos de política social



Marcelo Neri

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

A crítica mais comum à política social do governo Lula é o seu caráter eminentemente assistencial. A única ação concreta da tentativa de ensinar a pescar seria a criação da Secretaria da Pesca, o resto seriam ações compensatórias. Na minha opinião, o país precisa dessas ações. O alto nível da desigualdade brasileira, aliado à renda relativamente alta, cria condições propícias ao desenho e implementação de políticas redistributivas, desde que eficientes. Ou seja, que o seu efeito redutor de miséria tenha uma relação custo-benefício no curto, médio e longo prazos — melhor que a de outras alternativas disponíveis, sejam elas estruturais, compensatórias ou mistas.

O grande mérito da política social de Lula é levar o combate à miséria a uma prioridade nunca antes concedida. O Fome Zero tem uma grande qualidade e um grande defeito. A qualidade é a capacidade de mobilizar a sociedade, atributo herdado de ações pretéritas de Josué de Castro, autor, nos anos 40, de *Geografia da fome* e de Herbert de Souza, o Betinho, criador da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. O combate à miséria habita hoje corações e mentes de brasileiros e estrangeiros — outro feito de Lula. Se atribuirmos um órgão do corpo ao Fome Zero, ele é o coração da política social brasileira, irradiando motivação a todos os setores da sociedade.

Uma campanha social que conta com Duda Mendonça como estrategista de marketing e o presidente Lula como principal avalista tem tudo para pôr em ação 180 milhões de brasileiros. Só que boas intenções e propaganda não bastam. Até porque o *slogan* Fome Zero não é original, antes existiu o Tolerância Zero, em Nova York.

Mais do que operacionais, os problemas do programa foram de concepção. Buscou-se um combate literal à fome, cerceando a liberdade do pobre de escolher o que podia ou não consumir. A justificativa foi aumentar a produção agrícola e a capacidade de geração de renda local. Ao tentar restringir a liberdade de escolha do beneficiário na compra

de produtos alimentares, criar-se-ia uma espécie de reserva de mercado, tentando garantir o escoamento da produção local dos produtores agrícolas.

Ora, se a idéia é fomentar a produção local de alimentos, que se formulem políticas de oferta de apoio aos produtores, mas sem cercear o consumo do pobre. Na tentativa de chupar cana e assobiar ao mesmo tempo, acaba-se não fazendo bem nem uma coisa nem outra. Outro exemplo dessa miopia em relação à fome foi a proposta de criação de um imposto incidente sobre as contas de restaurantes, lançado na versão inicial do Fome Zero, no segundo semestre de 2001. Essa fonte de financiamento teria a capacidade de financiar 0,13% do custo da empreitada, além de ser uma distorção. O fato de o programa ser voltado à segurança alimentar não implica que devamos arrecadar recursos durante a digestão das pessoas.

O Fome Zero incorreu no pecado original: o de reinventar a roda. A ânsia de mudar, talvez em função da manutenção da política econômica do governo anterior, desprezou avanços na estrutura de combate à pobreza ocorridos em anos anteriores, como a chamada Rede de Proteção Social, que continha entre outros programas o Bolsa-Alimentação e o Bolsa-Escola, velho conhecido do Partido dos Trabalhadores (PT). O Bolsa-Família, concebido a partir de críticas dirigidas ao Fome Zero e gestado nos nove primeiros meses de 2003, revela alto poder de reação do governo, tentando reconstituir o elo perdido da política social. Enquanto o Fome Zero é mais uma ação do Estado mobilizando a sociedade, o Bolsa-Família (que é uma função do Estado, algo em que é insubstituível) promove a busca de racionalidade na aplicação de recursos públicos na área social. Seria a cabeça da política social brasileira.

A unificação dos programas sociais representa uma tentativa de retomar o uso de tecnologias sociais de ponta, de dar maior consistência e sistematicidade às ações do governo federal. A criação do Bolsa-Família, que abrange diferentes programas de transferência de renda, busca uma convergência

de resultados e a formação do cadastro social único, uma espécie de censo operacional — os olhos da política social.

Lula quer dar um choque na miséria, comparável ao aplicado pelo Plano Real à inflação há quase uma década. A adoção de políticas de renda pode acelerar o processo, que é mais importante no caso da desigualdade do que no da inflação. O processo de redistribuição de riqueza opera de forma lenta. Por exemplo, o investimento em educação, principal determinante observável das disparidades de renda, demora décadas para maturar. O papel acelerador das transferências de renda deve ser combinado com incentivos à acumulação de capital pelos pobres para que a direção dos novos fluxos de renda seja consistente com a situação desejada para os estoques de capital no longo prazo.

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 agir no tecido social como provedor de necessidades imediatas e de motivações corretas, para que ações proveitosas sejam tomadas individualmente, como faz o Bolsa-Família. Diversas falhas de mercado justificam a correção de incentivos imposta pelo programa, como a existência de restrições ao crédito, retornos crescentes e de externalidades na educação. Essas imperfeições inibem o pobre de investir no futuro — seu e da sociedade —, uma vez que a luta pela sobrevivência imediata goza de natural prioridade.

O Bolsa-Família tem sido objeto de críticas. Segundo algumas matérias na imprensa, elementos centrais do programa, como o foco nos mais pobres e contrapartidas sociais (como as ligadas à vacinação e à frequência escolar), não estariam sendo exigidas. Em outras palavras, os gestores não estariam fazendo o dever de casa. Na prática, é impossível confirmar a validade dessas críticas sem uma avaliação sistemática e pública de desempenho do programa, que — é verdade — deveriam estar previstas. Já quanto às críticas de caráter conceitual, alguns se têm valido da divulgação dos números de desnutrição adulta brasileira como munição contra o programa. A crítica está fora de *timing*, pois o Bolsa-Família, ao contrário do Fome-Zero, não é *per se* um programa de segurança alimentar.

Outros argumentam, com propriedade, que o melhor investimento social do Estado é a educação. Mas a contrapartida de frequência escolar do Bolsa-Família representa um subsídio direto à educação tanto quanto o são os programas de merenda escolar e o do livro didático. A volta da concessão e fiscalização do lado Bolsa-Escola do programa, sob o comando do Ministério da Educação, que é quem tem vocação para isso, seria um avanço operacional e contábil.

O Fome Zero representou uma tentativa do Estado de mobilizar a sociedade, aí incluindo atores estrangeiros. O Bolsa-Família vem organizar o lugar que é do Estado nas transferências de renda, realizando relevantes atualizações e inovações nas ações anteriores. O desenho do programa é moderno, seguindo as melhores práticas compensatórias hoje em vigor em vários países. O governo federal tem demonstrado velocidade e capacidade de reação às críticas. Como o Bolsa-Família não tem as salvaguardas constitucionais de outros programas compensatórios, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a Aposentadoria Rural, ele acaba sendo um alvo prioritário daqueles que querem dar outros fins aos recursos alocados na área social. Mas guarda a flexibilidade necessária para o seu constante aprimoramento a partir de avaliações e críticas. ■

Cestas, rendas e bolsas

Podemos agrupar as propostas de políticas compensatórias em três vertentes: a) distribuição de cestas básicas; b) renda mínima universal, perseguida com admirável perseverança pelo senador Eduardo Suplicy (PT); e c) bolsas condicionais, hoje difundidas pelo país no âmbito do Bolsa-Família. Segundo livros textos de economia, transferências de renda são melhores que transferências em espécie, pela liberdade do indivíduo de escolher que necessidades satisfazer, incluindo a de prover recursos para o futuro. Ninguém sabe responder melhor do que ele à pergunta: Você tem fome de quê? A resposta pode ser comida, mas também remédio ou material escolar. Se me perguntassem se eu gostaria de trocar os meus tíquetes-alimentação por dinheiro — sem deságio —, eu aceitaria na hora. Acho que todos deveriam se fazer essa pergunta. O miserável precisa poder — me perdoem o uso da palavra — otimizar o uso de seus poucos recursos disponíveis. Nesse sentido, renda universal e bolsa condicional seriam superiores às cestas básicas ou programas que exigem o gasto dos recursos em itens alimentares.

As principais diferenças entre renda universal e bolsa condicional estão no foco e nos condicionantes dos programas. Uma das vantagens da universalização incondicional é eliminar efeitos colaterais do programa sobre a disposição ao trabalho e à informalidade, tornando-o menos distorcido e simples, porém mais caro. O custo de universalizar uma renda mínima de US\$ 1, ajustada pela paridade do poder de compra no Brasil, corresponderia a cerca de 11 vezes o valor da perfeita focalização, de dar a cada um exatamente o que falta para chegar à linha da miséria traçada. É verdade, ainda, que o cálculo da despesa da focalização perfeita assume custos operacionais nulos, mas esse também é o caso do cenário da renda mínima universal.

O Bolsa-Família põe em foco transferências em famílias com crianças e adolescentes condicionados à frequência escolar no ensino fundamental, à vacinação e aos exames pré-natais. O foco nesse grupo etário se justifica tanto pelo nível mais alto das carências observadas como pelo alto retorno de ações educativas encontradas, em particular. Trabalho de James Heckman e Flávio Cunha demonstra que em ações voltadas à mais tenra idade não há dilema entre eficiência e equidade. Isto é, ao atingir os mais pobres na pré-escola, temos ações de mais alto retorno do que qualquer outra alternativa. Não tanto pelo maior horizonte que os mais novos têm para usufruir do resultado desse investimento, mas pelo fato de até os dez anos a maior parte das habilidades cognitivas ser formada, condicionando a capacidade de ensino e trabalho por todo o ciclo de vida das pessoas. Nesse sentido, uma extensão relevante do programa seria exigir alguma contrapartida de frequência à pré-escola, que teria de ser acompanhada pela capacidade das municipalidades de ofertarem maiores quantidade e qualidade desses serviços educacionais.