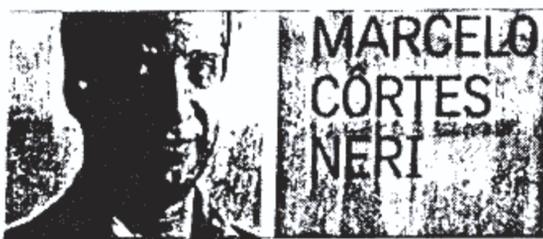


"Todos reafirmaram seus compromissos. Foi uma prova de maturidade política."

Presidente Fernando Henrique Cardoso, ontem em Brasília após encontros com os candidatos à Presidência Ciro Gomes, Lula da Silva, Anthony Garotinho e José Serra.

De volta para o futuro da política social



MARCELO
CÔRTEZ
NERI

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 à causa da miséria que é a falta de ativos produtivos dos pobres e que as ações não distorçam, em excesso, incentivos ao trabalho, pagamento de impostos, poupança etc.

A trajetória das políticas sociais praticadas no Brasil pode, grosso modo, ser descrita através de algumas fases. O 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. Esta estratégia aumentava o

poder de compra da força de trabalho sem impactar diretamente os custos das firmas. O modelo de substituição de importações foi, a seu tempo, 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.

O período seguinte foi marcado pelas perdas de dinamismo econômico e pela desigualdade. Em diversos países houve tentativas pontuais de focalizar as ações públicas através do direcionamento de políticas compensatórias. No Brasil, a partir de meados dos anos 80, proliferaram programas de distribuição de gêneros alimentícios como o de cestas básicas, leite etc., caracterizados pelo curtoprazismo clientelista, pela falta de avaliação do seu foco de ação e pela desconfiança da capacidade de escolha dos pobres.

Na mesma época foram aplicados diversos programas de reformas estruturais em diversos países motivados por uma crescente busca de eficiência através do dismantelamento do conjunto de barreiras tarifárias, retirada do estado de algumas áreas não essenciais etc. 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 financiamen-

to, ou se preocupar com os impactos exercidos sobre os incentivos econômicos ou sociais. Diversas medidas adotadas se inserem na tradição legalista brasileira onde as conquistas seriam fruto da vontade emanada pelos legisladores, desprezando restrições orçamentárias e as motivações mais fundamentais de indivíduos e instituições. O papel central assumido pelo salário mínimo no debate social brasileiro atual é representativo da força desta tradição legalista onde as conquistas seriam fixadas como que por decreto. Algumas heranças positivas deixadas pela chamada Constituição cidadã foi a universalização da previdência rural e a descentralização das ações sociais, embora ainda requeiram desenvolvimentos posteriores.

O Brasil adotou um tanto tardiamente programas de ajustamento econômico. Uma terceira geração de políticas sociais buscava amortecer os efeitos sociais imediatos dos ajustes empreendidos. As redes de proteção social brasileiras tipicamente miram nos segmentos formais da economia através de programas de demissão voluntária, seguro-desemprego, etc. Uma das raras tentativas de suavizar o padrão de vida dos mais pobres foram programas de frentes de trabalho face à recorrente seca nordestina, mas ainda desconhecemos a relação custo fiscal/benefício social dessas iniciativas.

A fase atual é caracterizada por políticas compensatórias preocupadas em focali-

zar os miseráveis e em prover incentivos para a acumulação de capital humano, como no caso dos programas bolsa-escola e bolsa-alimentação, recém-generalizados no país, a começar pelos municípios mais pobres. Estas políticas combinam foco, velocidade e durabilidade mas que não podem ser consideradas, em si, como o modelo de desenvolvimento social.

A pergunta que se coloca agora é: quais seriam os novos elementos da próxima geração de políticas sociais brasileiras? Antes, temos de decidir se queremos inovar ou retroceder. O clima reinante de saudo-

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

sismo, diante de práticas passadas, indica que a resposta não é óbvia. Por exemplo, observamos no debate brasileiro atual uma ênfase no resgate de políticas de apoio ao setor industrial. Se a questão é conceder subsídios ao setor produtivo, porque não eleger as empresas nanicas? Não porque o pequeno é bonito, mas pelo fato dessas empresas estarem mais sujeitas às falhas de mercado que deveriam fundamentar a intervenção pública. Estas unidades constituem o principal abrigo de trabalhadores pobres. Falamos muito

de política industrial e agrícola e pouco de políticas voltadas para o setor de serviços que emprega cerca de um terço dos/das chefes de família tupiniquins.

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.

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. O aprimoramento de práticas sociais passa pela capacidade dos governos de articular as aspirações das comunidades e dos seus membros e motivá-las. Neste aspecto, seria indicada a adoção de metas sociais e mecanismos de incentivo que recompensem a conquista destas metas, financiando novas ações dos atores sociais envolvidos.

Marcelo Côrtes Neri, Ph.D. em economia por Princeton, chefe do Centro de Políticas Sociais do IBRE/FGV e professor da EPGE/FGV, escreve quinzenalmente às terças-feiras.
E-mail: mcneri@fgv.br