

"Ninguém sabe se Tasso é candidato ou uma tentativa de criar problemas para a candidatura Ciro."

Senador Roberto Freire (PE), presidente nacional do PPS, ontem, sobre a pré-candidatura do governador cearense Tasso Jereissati à Presidência da República em 2002.

## Gerações de políticas sociais



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 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 vis-à-vis outras partes do mundo 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 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" (copyright: Sérgio Besserman).

O período seguinte foi marcado pelas perdas de dinamismo econômico e no campo da desigualdade. Em diversos países houve tentativas pontuais de focalizar as ações públicas através do direcionamento de políticas compensatórias. 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 tais como os de distribuição de gêneros alimentícios como o de cestas básicas, leite etc., caracterizados pelo curto-prazismo clientelista, pela falta de avaliação do seu foco de ação e pela falta de confiança na 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 desmantelamento 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, vivíamos 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 [funções objetivas] de indivíduos e instituições. As heranças positivas deixadas pela chamada

constituição cidadã foram a universalização da previdência rural e a descentralização das ações sociais.

O Brasil adotou, mais tarde do que outros países latino americanos, programas de ajustamento econômico ("contra-contra-reformas"). Uma terceira geração de políticas sociais buscava amortecer os efeitos sociais imediatos dos ajustes empreen-

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

didos. As redes de proteção social brasileiras tipicamente miram nos segmentos formais da economia através de programas de demissão voluntária, seguro-desemprego, etc. Uma das poucas tentativas de suavizar o padrão de vida dos genuinamente pobres foram programas de frentes de trabalho face à recorrente seca nordestina. Mas, de forma geral, desenvolvemos poucas políticas ativas voltadas aos seg-

mentos informais e pobres. Cláudio Vega, um dos maiores especialistas de microcrédito, recentemente denominou o problema de "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. Estas políticas combinam foco, velocidade e durabilidade mas não podem ser consideradas, em si, como o modelo de desenvolvimento social.

A pergunta que se coloca é: quais seriam os elementos da nova geração de políticas sociais brasileiras? Mas ela será objeto de um próximo artigo.

**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