

BENECKE, Dieter W.; NASCIMENTO, Renata (orgs). *Política Social Preventiva: desafio para o Brasil*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003. 456p.

A persistência das desigualdades sociais e regionais no Brasil faz do questionamento sobre pertinência e eficácia das políticas públicas uma discussão cada vez mais atual nesse início de milênio. O cenário de endividamento da União e as conseqüentes restrições à sua capacidade de investimento têm ocupado grande espaço na mídia, numa controvérsia acerca, inclusive, da possibilidade de se lograr um ajuste fiscal suficiente para pagar não somente os juros da dívida, mas amortizá-la gradualmente. A situação não é muito diferente em numerosas administrações estaduais e municipais do país.

Nesse panorama de escassez de recursos, mostra-se extremamente oportuno o debate sobre a formulação de políticas públicas que ultrapassem o caráter simplesmente assistencialista. Políticas sociais preventivas, que visem ao estabelecimento de condições favoráveis ao crescimento, de solidez nas finanças públicas e de promoção da justiça social pelos instrumentos de redistribuição constituem o tema central de discussão do livro.

Na apresentação à obra, é reconhecida a indispensabilidade do sucesso de políticas econômicas – relacionadas a investimento, consumo, tecnologia, emprego, estabilidade monetária, equilíbrio e sistema adequado de impostos – para a obtenção de realizações significativas no âmbito das políticas sociais. No entanto, “a política social só é uma parte da política econômica, senão também é uma política que requer um desenho próprio de acordo com necessidades atuais e futuras”. Trata-se, portanto, da adoção de medidas destinadas a se contornarem distorções que surgem de um crescimento econômico direcionado pelas forças de mercado.

A primeira seção do documento expõe dois estudos que discutem a importância de se considerarem ‘Aspectos Sociais dentro da Política Econômica’. O artigo ‘Regime de Metas Sociais no Brasil’, recomenda o estabelecimento de metas sociais, ensejando o acompanhamento da eficácia das políticas sociais aplicadas. “Da mesma forma que no regime monetário [refere-se à política de metas de inflação], um regime de metas sociais tem o potencial de atuar positivamente nas expectativas dos agentes”, favorecendo o crescimento da atividade produtiva.

Por sua vez, o estudo ‘Ajuste Fiscal com Responsabilidade Social’ investiga as conseqüências do ajuste fiscal empreendido pelos municípios brasileiros após a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal em maio de 2000, analisando o possível comprometimento de gastos públicos *per capita* nas áreas de saúde, habitação, educação e transporte.

O debate desenvolvido na segunda parte da publicação concentra-se em torno de ‘Políticas Sociais Assistencialistas’. A controvérsia nas discussões desse ponto é inevitável, e se observa com freqüência na mídia nacional e no meio acadêmico. Naturalmente, a pobreza presente no cotidiano de grande parte do espaço geográfico do País desperta o anseio pela assistência do Poder Público. Trata-se, de fato, de se assegurarem direitos previstos na Constituição Federal promulgada em 1988. No entanto, delicada situação se configura diante da séria limitação orçamentária e endividamento freqüentes nas administrações federal, estaduais e municipais.

Na seção referente “Ao investir no social, o Estado nada mais faz do que cumprir o seu compromisso com os cidadãos”, o texto ‘O direito à Seguridade Social’ defende a construção de um sólido sistema de proteção social sem, no entanto, que se deixe de cumprir os compromissos com os organismos internacionais. Reconhecendo-se a necessidade de se equilibra-

Política Social Preventiva: Desafio para o Brasil

Plínio Portela

rem receitas e despesas da previdência social, recomenda que isso seja feito “não sob a ótica da exclusão cortando direitos ou privatizando-a”, mas a partir de uma ampla discussão com a sociedade.

No estudo ‘Impacto dos Benefícios não Contributivos sobre a Pobreza no Brasil’, é analisada a evolução do subsistema de previdência rural no País, da assistência social e o efeito da renda de aposentadorias e pensões sobre a redução da pobreza. Existem resultados significativos em termo de distribuição de renda beneficiando os idosos e as mulheres, especialmente nas áreas rurais (mediante transferência de recursos captados majoritariamente nas áreas urbanas).

A possibilidade de distorções no âmbito das próprias transferências realizadas pela Previdência Social é investigada no artigo ‘Contribuição das Aposentadorias e do Rendimento Agrícola para a Desigualdade do Rendimento Domiciliar *per capita* no Brasil’ – onde se mostra que uma redistribuição da renda de pensões e aposentadorias teria efeitos mais significativos, em termos de redução da desigualdade de renda domiciliar, do que o que se lograria obter de uma reforma agrária.

O texto sobre ‘Apoio à ou da População Idosa: Família ou Estado’ analisa como as famílias com idosos estão se organizando no Brasil para lidar com o envelhecimento populacional e o enxugamento do papel do Estado. Revela ter aumentado nos últimos anos o exercício por parte do idoso do papel de chefe ou parente do chefe de domicílio, caracterizando muitas vezes uma inversão de papéis – em que se verifica uma maior dependência econômica dos jovens. Sugere alternativas para manutenção e melhoria das condições de vida desse segmento mais vulnerável da população, a exemplo de seu maior aproveitamento como insumo produtivo através do acúmulo de capital humano.

O trabalho ‘Políticas Públicas e Redução da Pobreza’ esquadrinha o campo das

raízes da desigualdade no Brasil, dos elementos de sua permanência, e avalia os limites e possibilidades de programas sociais com foco no mercado de trabalho. Uma importância estratégica é atribuída aos programas geradores de emprego e renda e aos qualificadores da força de trabalho – enfatizando-se ainda a relevância da reforma agrária e de investimentos públicos em educação. Defende que a tarefa de eliminar a exclusão social no Brasil não pode ser imputada a políticas que se destinem meramente a transferir renda aos menos favorecidos, entre os quais distribuição de alimentos.

Os artigos expostos na terceira parte da publicação discutem ‘Quais as Opções de Emprego e Renda no País’, abordando o tema em aspectos diversificados. Esse questionamento é natural e pertinente, tendo em vista a imensa oferta de trabalho no País – em sua maior parte desqualificada – e o caráter tardio e regionalmente concentrado da industrialização brasileira, baseada em tecnologias estrangeiras pouco intensivas em mão-de-obra.

O estudo sobre ‘Juventude Brasileira: Geração Problema ou Oportunidade de Desenvolvimento?’ investiga essa questão do ponto de vista particular do jovem brasileiro, um estrato da população que tem crescido nos últimos anos, sofrendo de forma relativamente acentuada as consequências do desemprego e da violência urbana. Identificam-se como pontos fundamentais a se considerar – em políticas públicas voltadas para a melhoria das condições de vida do jovem brasileiro – a educação, a formação profissional e o desenvolvimento de uma autonomia emancipadora, fortalecendo-se o caráter participativo da democracia brasileira.

A importância das micro e pequenas empresas na construção de um crescimento econômico sustentável é ressaltada no artigo ‘As Micro e Pequenas Empresas e a Geração de Empregos na Economia Brasileira’. O texto destaca o fato de ter esse

segmento da atividade empresarial respondido por cerca de 49% dos empregos gerados entre 1996 e 2000 no país, alertando para problemas que acentuam o índice de insucesso dos empreendimentos. Nesse contexto, recomenda maior disponibilização de crédito e incentivo à participação desses empreendimentos nas exportações brasileiras.

O trabalho sobre 'O Auto-Emprego e os Fatores de seu Sucesso' analisa os fatores determinantes do sucesso no auto-emprego, tomando possível uma melhor avaliação da probabilidade de se obterem resultados positivos a partir desse tipo de iniciativa empresarial. O estudo mostra ter grande importância nas chances de sucesso a realização de cursos de aprimoramento na atividade desenvolvida pelo auto-empregado, seu nível de empreendedorismo e uma renda familiar relativamente alta.

A arte é identificada no texto 'Políticas Culturais de Inclusão' como manifestação humana de integração, capaz de provocar uma verdadeira revolução na vida de jovens carentes. Defende-se caber ao Estado um papel relevante de apoio a manifestações culturais nas classes populares – nem sempre financiadas pelo mercado –, de maneira a alavancá-las em processos de inclusão social. Ressalta ainda a importância de se observar e estimular a diversidade de manifestações, fazendo sobressair-se as diferenças e promovendo a democratização cultural.

Um outro aspecto relevante, que não se deve deixar de considerar em discussões sobre alternativas e pertinência de políticas públicas em prol da melhoria das condições de vida, é a necessidade de se prevenir a exclusão social, uma vez que grande contingente de pessoas se integra todos os anos à população economicamente ativa no Brasil. A não-prevenção da exclusão faz dela um problema crescente. Sobre essa temática tratam os trabalhos apresentados na quarta e na última parte do livro.

O artigo 'Panorama da Inserção da População Infanto-Juvenil Brasileira no Mercado de Trabalho através de um Recorte por Cor/Raça' ressalta o papel que a questão racial desempenha no agravamento da desigualdade de condições de vida no País, sendo estas piores no Norte e no Nordeste. Dados revelam que cerca de 72% das crianças negras entre 0 e 4 anos nessas duas regiões viviam, em 1999, em famílias com renda familiar *per capita* inferior a ½ salário mínimo.

O aspecto racial da exclusão social no Brasil é também abordado no estudo 'Mercado de Trabalho: Clivagens Raciais', onde se analisam a taxa de formalização no mercado de trabalho brasileiro e o acesso a benefícios previdenciários. O texto mostra evidências de que os brasileiros negros ou pardos têm menor chance de inserção no mercado de emprego formal, assim como de receber aposentadoria ou pensão. Destaca ainda o efeito do aumento de escolaridade sobre a chance de uma pessoa receber aposentadoria ou pensão, que também é menor nesse estrato da população.

O trabalho sobre 'Política Tributária e Política Social no Brasil: Impacto sobre a Distribuição de Renda entre os Domicílios' demonstra serem os tributos e as transferências governamentais diretas instrumentos relativamente pouco eficazes de redistribuição de renda no Brasil. Em outros países com cargas tributárias comparáveis conseguem-se resultados bem mais significativos. Identifica os impostos indiretos uniformes como principais instrumentos tributários efetivamente à disposição do governo para fins de redução da desigualdade de renda, recomendando a adoção de créditos tributários ou transferências a eles associados beneficiando famílias de baixa renda.

O texto sobre 'Reforma da Previdência no Brasil: Impasses Atuais e Perspectivas Futuras' apresenta um panorama sucinto da discussão internacional sobre as alternativas de sistemas de previdência, seguido

de considerações sobre as divergências em torno do caso brasileiro. São comparadas as propostas apresentadas pela OIT e pelo Banco Mundial, que enfatizam, respectivamente, os impactos da escolha do sistema sobre o nível de emprego na economia e a cobertura da dívida implícita previdenciária – a qual engloba todos os gastos a serem efetuados com os atuais inativos e com os segurados que vêm contribuindo para o sistema existente. Identifica como problema central o fato de que “a cobertura dos benefícios da previdência brasileira é virtualmente universal, enquanto a condição de contribuinte nunca ultrapassou o patamar equivalente a 60% da PEA”. O aumento do dinamismo econômico se apresenta imprescindível para se desenhar uma situação financeira melhor para a Previdência Social, possibilitando um aumento dos benefícios e redução da pobreza.

O arranjo institucional do sistema previdenciário brasileiro é tratado no estudo ‘Agenda para o Desenho de um Modelo de Previdência Social’, onde se enumeram problemas que se lhe apresentam atual-

mente, entre os quais, o envelhecimento da população, a informalização do mercado de trabalho e o endividamento público. São relacionadas algumas dificuldades enfrentadas pelos países latino americanos que adotaram o sistema de capitalização individual – como regulação excessiva dos fundos (obrigando o investimento em títulos da dívida pública), altos custos administrativos, e retornos negativos em períodos de crise econômica. O artigo sugere a adoção no Brasil de um sistema misto, com cobertura básica de responsabilidade do governo para a população de baixa renda e compartilhamento de riscos do governo com a população de renda mais alta.

A riqueza de temas abordados nessa coletânea de artigos relacionados à análise da exclusão social no Brasil faz dessa publicação uma oportuna contribuição ao complexo debate que se vem travando sobre o papel do Estado no estabelecimento de condições favoráveis ao crescimento econômico sustentável, e sobre a definição de políticas públicas que assegurem um mínimo de equidade e justiça social.