

Resenha bibliográfica

Safety nets, politics and the poor

GRAHAM, Carol. *Safety nets, politics and the poor*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1994. 370p.

SONIA ROCHA*

O início da década de 90 marcou o renascimento da preocupação com a persistência da pobreza absoluta em nível mundial. O *World Development Report* de 1990, dedicado a esta questão, traz implícito que a existência de milhões de pobres em escala mundial revela o fracasso de políticas nacionais e de esforços multilaterais para combater as condições críticas de carência de amplos contingentes populacionais. Países ricos como os Estados Unidos, após 25 anos de políticas voltadas especificamente para os pobres, deparam-se com um problema persistente e de nova feição. Nos países subdesenvolvidos o problema é agravado pelas mudanças econômicas e institucionais. Não só os pobres são menos organizados para garantir seu quinhão de recursos escassos no contexto de novas prioridades, como tendem a ser diretamente afetados por políticas econômicas voltadas para reformas de mercado e para a integração num ambiente internacional mais aberto e competitivo.

O livro em questão propõe-se a examinar as dificuldades de alguns países para alocar recursos públicos escassos enquanto se reorganizam institucionalmente e fazem a transição para a economia de mercado. Trata-se especificamente das experiências voltadas para assistir os mais pobres no contexto de políticas compensatórias a reformas econômicas que os prejudiquem mais diretamente. Na verdade, o livro pretende preencher a lacuna existente na literatura econômica no que concerne ao impacto — seja em termos políticos, seja em termos de redução da pobreza — dos mecanismos de salvaguarda estabelecidos durante reformas econômicas.

Mecanismos de salvaguarda (*safety nets*) são definidos como intervenções que visam especificamente manter ou melhorar o bem-estar dos pobres ou de outros grupos vulneráveis em períodos de transição econômica. A tese proposta no capítulo introdutório é a de que reformas econômicas podem criar condições políticas ideais para direcionar recursos públicos para grupos tradicionalmente marginalizados e para realizar reformas

* Da Diretoria de Pesquisa do IPEA.

sociais. A experiência recente de países com características diversas — Chile, Bolívia, Zâmbia, Peru, Senegal, Polónia — pretenderia dar respaldo a três conclusões apresentadas já no início do livro: *a*) o ambiente político-institucional desempenha papel fundamental na escolha das políticas compensatórias a serem adotadas e, em última instância, na determinação de seus beneficiários; *b*) políticas compensatórias podem servir para melhorar a base política para reformas econômicas; e *c*) políticas compensatórias podem contribuir para a redução da pobreza a longo prazo. Na verdade, como se verá a seguir, o quadro de situações e possibilidades é mais multifacetado do que essas colocações sugerem. Além do mais, o leitor dificilmente concordará que as experiências do Chile, da Bolívia e de Zâmbia foram bem-sucedidas, como anunciado no primeiro capítulo.

A primeira experiência analisada é a do Chile, cobrindo tanto o período autoritário sob Pinochet (1973/90), como a redemocratização iniciada por Aylwin. Como se sabe, o Chile foi um dos primeiros países a empreender com fôlego duradouro políticas de ajuste macroeconômico, tendo como impactos um forte aumento da taxa de desemprego e o agravamento da distribuição de renda.

A descrição do período Pinochet destaca a transformação do sistema de bem-estar anterior — herdado fundamentalmente da democracia cristã e conceitualmente semelhante aos utilizados nas economias desenvolvidas da Europa Ocidental — por um outro voltado especificamente para os mais pobres. Neste sentido, o sistema deixou de garantir direitos sociais do cidadão em geral para focalizar estreitamente aqueles sem condição de prover suas necessidades básicas. Assim, os critérios de elegibilidade voltaram-se claramente para a assistência às famílias mais pobres selecionadas a partir de um índice de pobreza baseado na chamada “ficha CAS”, que reunia informações levantadas para cada família pelos governos municipais referindo-se a condições do domicílio, posse de bens duráveis, nível educacional, situação no emprego, mas não à renda. Não somente os critérios de elegibilidade tornaram-se mais estritos, como a ênfase em termos de dispêndio social mudou. A prioridade voltou-se para a medicina preventiva, a nutrição e a educação primária, deixando em segundo plano a medicina curativa, a habitação e a educação não-básica.

Paralelamente a essas mudanças nos programas sociais, ocorreram reformas institucionais no sistema de seguro e previdência social, de modo a eliminar benefícios diferenciados por indústria, que resultavam em privilégios para categorias mais organizadas e poderosas do setor formal — como os mineiros de cobre —, enquanto deixavam de proteger os trabalhadores mais pobres da pequena empresa privada e do setor informal. Lamentavelmente, o texto tem importantes lacunas no que concerne à reforma da previdência chilena, tanto na descrição de aspectos jurídico-institucionais como na descrição de indicadores que permitam a comparação da situação antes e depois da reforma.

Os programas emergenciais voltados para o emprego tiveram grande importância, dados o impacto do ajuste sobre o nível de atividade e o uso de mão-de-obra. Apesar da enorme abrangência e do sucesso inequívoco na focalização, a autora os critica por não criar bons hábitos de trabalho, estigmatizar os participantes e não terem sido utilizados para melhorar o capital humano. Essas críticas ficam fora de foco quando se considera que, feito o ajuste macro e retomado o crescimento econômico, os programas foram gradualmente reduzidos em função da incorporação dos beneficiários ao mercado de trabalho.

Os mecanismos compensatórios da ditadura Pinochet são criticados de maneira geral por três razões básicas: a primeira por terem sido instituídos por um governo autoritário, que na concepção e no gerenciamento dos programas teria prescindido da participação da população; a segunda crítica refere-se ao caráter assistencialista dos programas; e, finalmente, a terceira refere-se à redução dos gastos sociais.

Na verdade, essas críticas se vinculam e explicam os acertos do programa. O Chile, ao realizar o ajuste, reduziu gastos do governo em geral e gastos sociais em particular. Ao fazê-lo, foi bem-sucedido em redesenhar os programas e focalizar os mais pobres dentre os pobres. Ao discriminar a classe média, principal beneficiária do sistema anterior, o governo operou no sentido da justiça social, prejudicando a formação de sua base de sustentação política, o que não é a opção mais lógica por parte de um poder ditatorial.

Finalmente, as avaliações quanto à distribuição de renda e à incidência de pobreza são precárias para um texto que pretende analisar o efeito de políticas compensatórias. A esse respeito, cabem duas observações. Os indicadores sociais tiveram evolução positiva ao longo de todo o período. A mortalidade infantil, em particular, declinou continuamente, passando de 72,7 por mil em 1972 para 19,0 por mil em 1989. Do ponto de vista da renda, os dados sobre a proporção de pobres fornecidos são insuficientes. Ao focalizar os mais pobres dentre os pobres, o efeito dos mecanismos compensatórios sobre a renda — diminuindo o *gap* da renda e a desigualdade entre os pobres — acaba não sendo captado pela proporção de pobres.

A experiência boliviana com o Fundo Social de Emergência, implementado em 1985, tem características muito diversas do conjunto de programas de maior duração e abrangência analisados no caso do Chile. Ao ser instituído, o programa boliviano possuía mecanismos compensatórios de curta duração — deveria durar três, depois quatro anos — e era voltado especificamente para os setores afetados pela Nova Política Econômica (NEP). A NEP — programa de reforma econômica concebido por Jeffrey Sachs para a Ação Democrática Nacionalista de Hugo Banzer e que ironicamente foi adotado num contexto de aliança partidária pelo governo de Paz Estensoro — deveria dar suporte em termos de empregos alternativos prioritariamente aos mineiros, poderosos e organizados, que perderiam seus empregos em função da NEP.

Institucionalmente, o Fundo Social de Emergência diferenciou-se de políticas compensatórias em outros países por ser organizado fora do aparelho de Estado. Tal pareceu ser a melhor opção no curto prazo, já que as instituições públicas voltadas para o fornecimento de serviços sociais eram sabidamente ineficientes.

Ao se organizar fora do Estado, o fundo pôde ser mais eficiente na sua administração, contando com um grupo pequeno de técnicos bem pagos e bem treinados, agindo com independência de pressões políticas. Ao invés de conceber e executar projetos, o fundo utilizava princípios de economia de mercado para selecionar aqueles que, dentre os propostos por agências governamentais ou não-governamentais e por grupos comunitários, seriam financiados. Operava com rapidez e flexibilidade, já que a seleção de projetos dispensava a realização de concorrência pública.

O programa teria beneficiado “direta ou indiretamente” cerca de 1,2 milhão de pessoas, o que é uma proporção significativa da população total boliviana de sete

milhões. No entanto, não há elementos que permitam identificar quantos são os diretamente beneficiados e de que maneira isto ocorre. Em determinado momento, é dito que o programa, quando operando em capacidade máxima, gerava 20 mil empregos (p. 60). Como a componente de criação de emprego era, pelo menos em termos de objetivo inicial, a mais importante do programa, é impossível compreender a relação entre o número de empregos e a estimativa do número total de beneficiários. Cabe, outrossim, a dúvida quanto aos chamados efeitos indiretos do programa, aqueles que beneficiaram a população através da melhoria de serviços sociais básicos em quatro áreas: infra-estrutura econômica, infra-estrutura social, assistência social e suporte produtivo. Enquanto para a área de assistência social, como é o caso de programas alimentares na escola, é trivial dimensionar a população beneficiada, o mesmo não se dá no caso de melhorias da infra-estrutura econômica, por exemplo.

É justamente a questão dos beneficiários uma das polêmicas em torno do sucesso do programa. Inicialmente, como mecanismo de política compensatória, o fundo tinha como objetivo proteger os mineiros que perderiam seus empregos. Na verdade, ex-mineiros representaram apenas 10% dos empregados pelo fundo. Este aparente fracasso é interpretado como um sucesso, já que, como os ex-mineiros não foram atraídos pelos baixos salários pagos no âmbito do programa, os beneficiários foram os subgrupos mais pobres. Declaradamente, preferiram se dedicar à atividade mais rendosa de produção de cola, o que tampouco é considerado um resultado negativo da política compensatória.

Apesar de, no caso supracitado, o programa ter evoluído no sentido de beneficiar os pobres, de modo geral, e talvez por responder a uma demanda, o fundo se caracterizou não por proteger os mais pobres dentre os pobres. Assim, enquanto o quarto décimo da distribuição concentrava o maior número de beneficiários, ou seja, 21,5% do total, os dois décimos inferiores respondiam por apenas 14%. Como é habitual, as regiões e comunidades mais carentes se encontram em desvantagem quando se trata de capacitação técnica para a elaboração de projetos viáveis para o desenvolvimento local.

O fato de o fundo ter funcionado com transparência e independentemente de injunções políticas é, sem dúvida, um resultado positivo, mas que deve ser considerado no contexto de um programa de relativamente curta duração. Se, de início, a independência do fundo foi mantida, durante a campanha eleitoral de 1989 a situação já era claramente diferente.

A descrição da experiência peruana a partir de 1985 se inicia não como um exemplo de fracasso, mas pelo seu traço principal: o reduzido envolvimento oficial no estabelecimento de política compensatória ante um forte ajuste macroeconômico. Neste contexto, o papel desempenhado pelas organizações comunitárias e pelas ONGs teria sido fundamental, já que deram assistência a “milhões de pobres” nas favelas urbanas (p. 87). A distribuição de refeições nas cozinhas comunitárias e o dinamismo dos grupos de mulheres teriam sido capazes de evitar o agravamento de indicadores sociais que habitualmente refletem a deterioração das condições de vida da população, tais como aumento da mortalidade infantil e agravamento da subnutrição medida por dados antropométricos. Afirma-se não haver evidências de deterioração generalizada desses indicadores, tendo a mortalidade infantil se reduzido de 73 por mil em 1986 para 55 por mil em 1991. Haveria, no entanto, um aumento de crianças em condições de subnutrição em subáreas de Lima e Cajamarca. Essa evolução demandaria uma explicação, já que é justamente em áreas mais urbanizadas como Lima que houve maior penetração e sucesso

da assistência alimentar por iniciativa comunitária, enquanto regiões rurais isoladas teriam sido pior assistidas.

Uma explicação obviamente não-convencional seria a extraordinária capacidade dos pobres peruanos no sentido de adaptarem suas compras e suas dietas às condições econômicas e buscarem a compra mais nutritiva ao preço mais baixo. Este argumento repetido diversas vezes (p. 95-96-97) é tão esdrúxulo que exige uma explicação de como, na realidade, foi possível reduzir o valor real do consumo dos mais pobres em 62% entre 1985 e 1990 (Tabela 4.4) sem afetar a adequação nutricional da dieta. Na verdade, as dietas dos mais pobres em qualquer lugar do mundo baseiam-se em poucos produtos de preço baixo, não havendo muita margem para substituições redutoras de custo.

O insucesso da ação compensatória do governo a partir de 1985 dá continuidade a uma tradição perversa de o governo peruano tratar as questões sociais de forma centralizadora e clientelista, visando criar uma base de apoio político para o partido que ocupa o poder. No que se refere ao Governo García (1985/90), são mencionados dois programas compensatórios aos efeitos da crise econômica, ambos voltados para os pobres urbanos: o Programa de Assistência Direta (PAD), que visava atender a necessidades básicas de assentamentos de pobres, aparentemente limitado a Lima, cuja experiência é criticada em virtude de, além de ser um braço do partido nos moldes tradicionais, operar de cima para baixo na definição das formas de assistência adequada a cada comunidade e por entrar em choque, ao invés de apoiar e promover, com as organizações de auto-ajuda comunitárias preexistentes; e o Pait, que tinha como objetivo a criação de empregos em obras públicas pagando o salário mínimo, de modo a elevar a renda e o consumo dos pobres. Esse programa atraiu um número de candidatos maior do que podia atender — os participantes foram selecionados por sorteio — e afetou para cima os salários do setor informal. A elevada participação de mulheres — 76% dos participantes — sugere que o programa era a melhor alternativa de trabalho para elas, mas não para os homens, o que mereceria alguma explicação.

As conclusões em relação ao Peru são de programas oficiais insuficientes em termos de recursos mobilizados e ineficientes na sua focalização e gestão. Não há, no entanto, avaliação do impacto desses programas, nem alternativamente dos programas desenvolvidos por organizações comunitárias e ONGs com o apoio considerável de recursos externos. O que é sugerido ao longo do texto é que estes últimos teriam sido os principais responsáveis pelo não agravamento dos indicadores sociais diante da crise econômica grave e duradoura.

O caso do Senegal se diferencia dos três anteriores na medida em que a incidência de pobreza e de carência de todos os tipos é tão alarmante que as modificações trazidas pelos mecanismos de ajustamento econômico postos em prática têm um impacto numericamente irrelevante. Mais do que isso, como a grande maioria da população está à margem da ação do Estado ou do que possa ser conceituado como mercado, sua condição de vida não é afetada pelo que ocorre no circuito formal.

Neste sentido, a política de estabilização adotada —, cujos mecanismos não são explicitados no texto, mas infere-se, inclui em algum “enxugamento” do setor público com dispensa de funcionários — afeta apenas uma pequena camada privilegiada de burocratas e de jovens cuja meta era o ingresso no serviço público. Considerados numericamente insignificantes — a este respeito, seria muito útil informar o número de

funcionários dispensados e o de remanescentes, assim como fornecer alguma relação numérica destes com a PEA ou com a população adulta —, os prejudicados são organizados e capazes de pressionar o governo no sentido de criar programas compensatórios para si, apesar da situação caótica para o conjunto da população.

O programa denominado Dire é o exemplo acabado dessa pressão. Direcionado especificamente à elite prejudicada — funcionários públicos dispensados, ou que se aposentaram voluntariamente, e universitários —, recursos voltados para a criação de empregos alternativos ao setor público foram desperdiçados, sendo parte deles canalizada via critérios clientelistas para a criação de empresas sem viabilidade econômica.

O outro programa, o Agetip, parece ter sido mais bem-sucedido, seguindo um modelo institucional semelhante ao boliviano, isto é, administrado por uma agência independente ligada à presidência da república. Sua ação concentrou-se em projetos de obras públicas intensivas em mão-de-obra em áreas urbanas. O problema central do programa parece ter sido o de recrutamento, já que o número de candidatos muito maior do que de vagas conduziu inevitavelmente ao tráfico de influência.

Embora o Agetip em geral não tenha beneficiado os mais necessitados, o seu subprograma “trabalho por comida” parece ser uma forma interessante de focalizar os mais pobres em países onde pobreza é a regra geral. Infelizmente, pouca informação é fornecida sobre esta atuação conjunta do Agetip e do World Food Program.

A autora parece ver aspectos positivos no Agetip, que poderiam ser reforçados por uma colaboração mais intensa e sistemática com as ONGs, em detrimento das municipalidades, cuja forma de atuação é autoritária e clientelista por natureza e tradição. Seriam as ONGs imunes ao tráfico de influência que caracteriza as relações entre governo e cidadão no Senegal?

O *case study* sobre Zâmbia focaliza uma problemática semelhante ao do Senegal, no sentido de que a atual incidência de pobreza — tanto em termos de insuficiência de renda como de carências diversas associadas à precariedade da infra-estrutura social — afeta a população de forma tão generalizada que o impacto do programa de ajuste se dá essencialmente sobre uma elite local prejudicada pela meta de redução da burocracia clientelista característica do modelo pós-colonial africano. Uma especificidade de Zâmbia fica por conta do brutal agravamento da situação econômico-social desde que os preços do cobre começaram a deteriorar-se no início da década de 70, quando o país se classificava dentre os de renda média. O imobilismo do regime de Kenneth Kaunda, incapaz de introduzir medidas de ajuste, levou à queda da renda e à decadência da infra-estrutura social — especialmente bem distribuída e de qualidade relativamente boa — herdada do poder colonial inglês. É ilustrativa a informação de que a renda *per capita* no início dos anos 90 esteja a 1/3 do valor de 1964. As estimativas de pobreza parecem, no entanto, precárias, já que variam de 35-40% a 70% das famílias. Somente entre 1982 e 1989 os gastos públicos com educação e saúde caíram, respectivamente, para 1/4 e 1/3 do que eram no início do período, havendo em consequência um agravamento claro dos indicadores sociais.

Uma segunda especificidade de Zâmbia refere-se à confortável disponibilidade de terra e recursos humanos para garantir a auto-suficiência alimentar. A autora nos faz crer que as crises de abastecimento de milho e os conseqüentes distúrbios populares que

ocorreram nos anos 80 são resultado de uma política desastrosa de subsídios ao consumo que, além de absorver 17% do orçamento federal sob Kaunda, levava ao contrabando e à insuficiência para o consumo interno. A eliminação do subsídio, como tentou Kaunda, tem necessariamente repercussões explosivas sobre a população, na medida em que os pobres gastam 70% da sua renda em alimentação e mais de 10% da despesa alimentar na aquisição de milho. Neste contexto e apesar do apoio popular ao governo democraticamente eleito de Chiluba, é surpreendente que apenas a atitude de explicar as medidas econômicas, dentre elas a duplicação do preço do milho em dezembro de 1991, tenha sido capaz de evitar uma reação popular. Como em 1994 o preço do milho já havia quadruplicado, o leitor fica com a sensação de que as medidas compensatórias não foram apresentadas. Parece improvável que os programas compensatórios mencionados (SAP, SRF e MPU), que visam, de maneira geral, gerar empregos para a população de baixa renda através de melhorias na infra-estrutura social, tenham sido capazes por si sós de garantir espaço político para o novo governo implementar as reformas de médio e longo prazos necessárias à reconstrução de Zâmbia.

O caso da Polônia apresenta um pano de fundo bem diferenciado dos anteriores na medida em que as reformas envolvem não apenas uma reestruturação econômica e seus impactos sociais, mas a passagem de um sistema estatal centralizado para o capitalista de mercado. Isto significa não só desemprego e desajustes diversos no mercado de trabalho (como o aumento da importância relativa de atividades informais), mas também a necessidade de tornar aceitável para toda a população a perda de garantias universais de assistência e previdência. Neste sentido, e guardando as devidas proporções, a problemática da Polônia assemelha-se à do Chile, onde o ajuste econômico implicou também o abandono de um sistema abrangente e universal de garantias sociais, nos moldes das social-democracias européias.

O conjunto de medidas postas em prática em 1990 — eliminação de controle de preços, desvalorização do zloty e introdução da conversibilidade plena, liberalização do comércio exterior, compressão dos gastos para reduzir o déficit orçamentário —, acoplado às mudanças produtivas que já haviam começado, transformou profundamente o quadro institucional da economia polonesa. Para o leitor acostumado à economia de mercado, é espantoso verificar que nestas circunstâncias o desemprego, que até então não existia, tenha chegado apenas a 3,4% em 1990. No entanto, com a criação de um auxílio-desemprego de valor equivalente a 70% do salário médio, sem limite de tempo para a sua concessão e beneficiando inclusive os indivíduos que nunca trabalharam, as taxas de desemprego rapidamente se elevaram, atingindo 12,2% em 1992, o que exigiu a reformulação do benefício. Na verdade, as estatísticas de desemprego devem ser vistas com cautela, já que a evolução do consumo não revela o impacto compatível da elevação do desemprego sobre a renda familiar, o que leva a crer que o mercado informal teria funcionado como um mecanismo compensatório eficaz ante as mudanças econômicas e sociais.

Na verdade, a Polônia pouco realizou em termos de política compensatória propriamente dita. O que se descreve são os mecanismos existentes, a necessidade de substituí-los e a dificuldade na viabilização dessa substituição. Os principais desafios são a focalização da maioria dos benefícios, que ainda permanecem universais, como as alocações familiares, e a reforma do sistema de seguro social para compatibilizá-lo ao novo desenho do Estado e da economia.

Dos seis *case studies* fica um conjunto de conclusões que não vão necessariamente ao encontro das colocações feitas pela autora na introdução. A descentralização da execução das políticas sociais é sem dúvida desejável, mas na prática tende a alimentar o clientelismo. A experiência cujo desenho se mostra mais interessante do ponto de vista institucional — a da Bolívia — parece ter sido progressivamente contaminada pelas antigas redes de influência na medida em que se consolidava e aumentava a sua abrangência. No que concerne à política antipobreza focalizando de fato os mais pobres dentre os pobres, a única experiência descrita é a do Chile de Pinochet, aliás exemplarmente bem-sucedida em termos de efetivamente fazer chegar o atendimento aos mais carentes. Esta política, como não podia deixar de ser, não gerou qualquer dividendo político ao regime. Na verdade, isto só ocorre quando os programas são direcionados aos grupos organizados que estejam sendo prejudicados por políticas de ajuste, como os mineiros no Chile ou os funcionários públicos no Senegal. Estes raramente são os mais pobres em países subdesenvolvidos.

Finalmente, vale dizer que o livro fornece um amplo leque de informações sobre o contexto político nos países quando da implementação das reformas, assim como dados diversos sobre os programas, embora nem sempre articulados e coerentes. Na descrição das reformas econômicas e dos programas sociais, existem muitas lacunas que deixam o leitor insatisfeito na sua compreensão da problemática em foco. Por outro lado, não é construído um quadro-síntese reunindo as conclusões do conjunto de experiências, o que decorre tanto da heterogeneidade dos casos como da falta de uma linha metodológica que servisse de orientação na descrição e análise de cada caso. Todo o estudo teria se beneficiado de um texto menos prolixo e de um plano mais “enxuto”, apoiado numa distinção clara do que sejam as metas de políticas compensatórias e antipobreza e dos conflitos entre elas.