

Três Modelos de Proteção Social

por Alejandro Grinspun, Centro Internacional de Pobreza

Por uma década ou mais, fundos sociais tinham que estar presentes em toda estratégia contra a pobreza. Modelado sobre o FSE (1986) da Bolívia e apoiado pelos bancos multilaterais, um país atrás do outro criou a sua própria versão local culminando no Solidaridad do México, antes que gradualmente saíssem de cena. Um novo modelo agora capturou a atenção dos governos e doadores. Em 1997, o México criou o Progresá (agora denominado Oportunidades), um programa que dá dinheiro para mulheres chefes de famílias pobres de dois em dois meses em troca de enviar suas crianças à escola, melhorando sua alimentação, mantendo em dia suas vacinações e fazendo com que compareçam a clínicas de saúde. A idéia por trás de uma transferência condicionada de renda é que ela mitigue a pobreza atual (através da renda complementar), impedindo pobreza futura (através da criação de incentivos para as famílias investirem em capital humano). O Oportunidades dá dinheiro para cinco milhões de famílias, um quarto da população; diz-se que as crianças estão crescendo e ficando mais altas, mais saudáveis e ficando mais na escola, com maiores declínios nas taxas de evasão escolar e aumento das taxas de transição do ensino básico para o ensino secundário entre as meninas, devido ao programa de transferência gradativa.

O sucesso do Oportunidades tem resultado em emulação. O Familias en Acción atua na Colômbia desde 2001, alcançando mães dos 20% de domicílios que são mais pobres com um subsídio alimentar e transferências mensais. Em um curto espaço de tempo, o consumo total dos domicílios tem melhorado notavelmente, com a maior parte dos gastos indo para alimentação rica em proteínas e roupas infantis, e a frequência nas escolas e postos de saúde está em alta. Depois de um início vacilante, em 2003, o Bolsa Família do Brasil já chega a oito milhões de famílias com subsídios mensais em grande parte gastos em comida; 75% dos seus dispêndios se situam nos dois quintis mais baixos, e mais três milhões de famílias serão acrescentadas no próximo ano. Na Nicarágua, também, o total das despesas domiciliares entre os mais pobres saltou de 40% nos primeiros dois anos da Red de Protección Social, sendo o grosso no consumo dos alimentos. Matrícula e frequência escolar também aumentaram, enquanto a proporção de trabalhadores infantis é baixa. Mas nada se compara com a dramática queda no nanismo entre crianças abaixo de cinco anos de idade, de 42% para 37%, em apenas dois anos. Isso sugere que um programa de transferência de renda bem concebido, devidamente implementado e avaliado regularmente possa beneficiar grandemente aos pobres. No entanto, estes programas podem não ser adequados em toda situação, nem são o único modelo de amparo para as pessoas pobres e de ajudá-las a sair da pobreza.

Já em agosto passado, a Índia aprovou a marcante Lei Nacional de Garantia de Emprego Rural (National Rural Employment Guarantee Act), aclamada como a mais importante peça da legislação desde 1947. De acordo com a lei, cada domicílio rural tem direito a 100 dias de emprego garantido com o salário mínimo legal ou então um subsídio se o trabalho não for proporcionado no prazo de 15 dias após o cadastro. O que é notável sobre a lei é que, através da sua garantia de emprego assalariado, visa salvaguardar o "direito ao trabalho" consagrado na Constituição, o que em si é visto como essencial, para a realização do "direito a alimentos". Ao contrário de uma transferência condicionada onde famílias qualificáveis à obtenção do benefício só o recebem desde que cumpram certas condições, aqui é o Estado que tem uma obrigação por lei de fornecer emprego para qualquer pessoa que estivesse disposta a aceitá-lo. Em um caso, as famílias têm que "ganhar" o benefício, no outro, elas têm direito a ele. Uma vez que a garantia aplica-se à mão-de-obra manual não qualificada, espera-se que seja auto-seletiva; apenas uma pessoa carente normalmente iria querer fazer esse trabalho. Uma estimativa conservadora coloca esse número em 40 milhões de famílias que, como a maioria da Índia das aldeias, têm sido ignorada pela grande expansão econômica desencadeada pelas reformas de 1991. Basicamente, o projeto prevê a concessão de um direito universal a emprego emergencial por demanda. Embora essencialmente se destinasse a proteger famílias da fome, seus potenciais efeitos multiplicadores vão muito além disto. Se bem

implementada, a lei, cujo acrônimo é NREGA, pode ajudar a impulsionar o crescimento agrícola e os salários, criar patrimônios rurais duráveis, revitalizar os mercados e indústrias locais, e conter a migração para a cidade. A concessão de direitos domiciliares e não individuais preocupa alguns, que temem que a concorrência por trabalho possa excluir as mulheres. Críticos dizem que a lei é muito anti-econômica, propensa à corrupção e, com um preço de US \$ 10 bilhões por ano, é exorbitante. Mas, devido a seu desdobramento faseado ao longo de cinco anos, não se espera da NREGA que tire mais de 1% do PIB quando implementada nacionalmente, um preço que vale a pena pagar para arrancar milhões da miséria. O fato de que mesmo a redistribuição de 1% do PIB possa causar assim impacto na vida dos pobres da Índia dá a entender quão pouco eles compartilham da riqueza do seu país.

Na África do Sul, uma proposta para concessão de uma renda básica universal tem levantado uma tempestade. Recomendada em 2002 ao governo por um painel de peritos, consiste de uma subvenção de solidariedade mensal que seria paga a todos os residentes legais do berço ao túmulo, independentemente da idade ou renda. Muitos desqualificam a idéia como inviável, mas uma ampla coligação de apoiadores tem mantido a veemência do debate. Alegam que seja acessível e viável, e daria efeito ao “direito à segurança social” inscrito na Constituição de 1996, proporcionando um mínimo de segurança econômica para mais da metade dos sul-africanos aprisionados na pobreza em longo prazo. Muitos destes estão tão privados de renda que não podem acessar os serviços governamentais, o que compromete a eficácia dos gastos públicos sociais, enquanto as estratégias para estimular o crescimento do emprego sejam susceptíveis de ajudar só a uma pequena proporção de desempregados, hoje estimados em mais de 40%, muitos sem assistência social de qualquer tipo. A idéia de uma renda básica incondicional para todos pode soar utópica, mas já existe um lugar onde ela existe. É o Alasca, onde até 2004 cada pessoa estava recebendo um dividendo anual de US\$ 2000 após apenas um ano de residência. O Alasca tem a menor distância entre ricos e pobres de qualquer estado dos EEUU.

Estes modelos diferentes podem não ser replicáveis entre os países. Países muito pobres podem estar mal adequados para transferências orientadas que requerem capacidade institucional sofisticada para triagem dos beneficiários e para monitorar o cumprimento das condições do programa. Países muito desiguais podem estar mal preparados para programas de assistência de habilitação automática ostensivamente favorecendo os pobres. Determinar em que medida as capacidades de implementação e a aversão à pobreza afetem a viabilidade de um programa é uma questão de pesquisa empírica. Pelo menos, parece haver mais do que um modelo que os países possam escolher. E isto, por si só, é uma boa notícia.

* *Nota bene:*

Vide o One Pager 16 de Mehrotra sobre a Lei de Garantia de Emprego da Índia. (Editores da OnePager).

O **Centro Internacional de Pobreza** (CIP) é um projeto conjunto do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Governo Brasileiro, que tem como finalidade a promoção da Cooperação Sul-Sul em pesquisa aplicada e treinamento sobre temas relacionados à pobreza. O CIP se especializa na análise dos temas da pobreza e da desigualdade e na provisão de recomendações para a formulação de políticas direcionadas à redução da pobreza. O CIP é diretamente vinculado ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o qual elabora pesquisas no âmbito do Governo Brasileiro, e ao Bureau for Development Policy, PNUD.

O CIP publica Working Papers, Policy Research Briefs, edições da revista *Poverty in Focus*, One Pagers e Country Studies.

Para informações adicionais e acesso às publicações do CIP:

www.undp-povertycentre.org