

TEXTO EM FASE DE REVISÃO PELOS EXPOSITORES E MEDIADOR.

Roda de Conversa: Terceira Geração de Programas Sociais

Documento Síntese – Versão 1

Local do Evento: São Paulo

Data: 13 de março de 2014

Horário: 8h30 – 13h

Expositores:

- Sr. Ricardo Paes de Barros: subsecretário da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Possui pós-doutorado pelo Centro de Pesquisa em Economia, Universidade de Chicago e pelo Centro de Crescimento Econômico, Universidade de Yale.
- Sr. André Portela Souza: professor da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas e coordenador do Centro de Microeconomia Aplicada. Graduado em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), com mestrado em Economia pela Universidade de São Paulo (USP) e doutorado em Economia pela Cornell University (EUA). Atua em Economia do Trabalho e Economia Social, principalmente nos temas mercado de trabalho, previdência social, desigualdade, pobreza, educação, trabalho infantil e avaliação de políticas públicas.

Mediador:

- Pedro Leitão: diretor presidente da Trama Projetos e Consultoria e associado do IDS. Formado em Administração Pública pela FGV-Rio, mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade de Rhode Island e doutor em Pensamento Político e Social pela Escola de Artes e Humanidades da Universidade de Sussex, Inglaterra. Foi coordenador de cursos de pós-graduação em Engenharia (COPPE), da UFRJ. Foi diretor executivo do Instituto Arapyaú e diretor executivo do Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio).

Presentes:

Conselheiros do IDS: João Paulo Capobianco, Gisela Moreau e Marina Silva.

Equipe do IDS: Bazileu Margarido, Daniela Ades, Juliana Cibim, Stephanie Lorenz e Eduardo Alves Lazzari.

Convidados Presentes:

Ana Carolina Nunes

José Gustavo S. B. Silva

André Caté

Juliana Knobel

Andrea Buoro

Luciana Castilla

Daniel Tremel

Manuela Carneiro

Gloria Brunetti

Marcos Villaça

Guilherme Checco

Mirna Folco



TEXTO EM FASE DE REVISÃO PELOS EXPOSITORES E MEDIADOR.

Paula Galeana

Paulo Gama

Rafael D. S. Moralez

Rafael Poco

TEXTO EM FASE DE REVISÃO PELOS EXPOSITORES E MEDIADOR.

INTRODUÇÃO

O Instituto Democracia e Sustentabilidade – IDS promoveu, no dia 13 de março de 2014, a Roda de Conversa sobre Terceira Geração de Programas Sociais, visando subsidiar a construção de diretrizes e propostas para o tema, no âmbito do eixo “Proteção Social”, da Plataforma Brasil Democrático e Sustentável. O evento, mediado por Pedro Leitão, associado do IDS, contou com exposições de Ricardo Paes de Barros, subsecretário da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e André Portela Souza, professor da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas e coordenador do Centro de Microeconomia Aplicada.

O Brasil é pobre ou rico? Com esse questionamento sucinto que Pedro Leitão busca mitigar o debate e propostas para a compreensão desse fenômeno brasileiro, a dualidade brasileira, sendo rico e pobre, concomitantemente.

A parte rica o é sob qualquer parâmetro padrão global, assim como a parte mais pobre. O Brasil tem feito um esforço muito extenso para lidar com a questão da pobreza e da desigualdade. Embora os programas sociais tenham feito muito recentemente no combate a este quadro, eles são muito criticados por alguns segmentos da sociedade brasileira. Do ponto de vista quantitativo o valor desses programas sociais é muito pequeno, não atinge nem 0,5% do PIB. Mas mesmo assim, eles geram uma controvérsia e uma antipatia enorme, justificando, parcialmente, a relevância do debate.

Ricardo Paes de Barros fez questão de afirmar que programas sociais são instrumentos que a sociedade utiliza para se combater a pobreza. Mais do que isso, sua existência indica a vontade de uma sociedade combater a pobreza relativa.

Assim, o expositor discorre sobre as três fases de políticas sociais. A primeira consiste na garantia de um nível mínimo de renda no país. Nessa fase não importam as origens ou causas da pobreza relativa, mas sim que ela existe e atacá-la. A segunda se refere à igualdade de oportunidades, sendo que para isso um sistema de ensino e saúde público de qualidade é fundamental. Por fim, a terceira fase consiste num auxílio personalizado para a superação de situações de vulnerabilidade. Essa é a fase mais complicada, pois requer uma política muito específica.

Em sua exposição, André Portela Souza tratará do Bolsa-Família, da mudança do perfil da pobreza, do desenho das políticas sociais e da chamada nova classe média. De maneira geral, o autor defenderá e sustentará o porquê que políticas e programas sociais de terceira geração são baseados em evidências.

PARTE I – Exposições

Ricardo Paes de Barros

TEXTO EM FASE DE REVISÃO PELOS EXPOSITORES E MEDIADOR.

No início de sua exposição, Ricardo Paes de Barros aponta que a redução da pobreza no Brasil é um objetivo elementar para o desenvolvimento socioeconômico do país. Vale lembrar que a pobreza é combatida em termos relativos. Isto é, pobreza sempre existirá em termos absolutos. Sempre existirão ricos e pobres, no entanto, o combate à pobreza relativa visa assegurar aos mais pobres de uma sociedade um nível de renda mínimo que produza uma condição digna de vida, aproximando-o do centro, da classe média. As políticas e os programas sociais buscam ajudar ou apoiar essa ascensão.

Essa política tem sempre três fases. Na primeira, não se atacam as causas ou as origens da pobreza, o objetivo mais elementar é reduzi-la, pura e simplesmente. Assim, o primeiro passo para que uma sociedade combata a pobreza é garantir um nível mínimo de renda para o país. Isto é feito por meio da taxação sobre os mais ricos, pois parte de seu dinheiro vai para a sociedade, promovendo uma política social.

Aquele que não paga imposto de renda, nem recebe, tem que estar um pouco acima da camada mais pobre da sociedade. Dessa forma, quem não recebe, nem paga, está numa posição intermediária. É evidente que impostos produzem um desincentivo mínimo, pois criam a impressão de os mais ricos estão trabalhando sem serem remunerados, mas os efeitos que o pagamento de impostos produz são benéficos para a sociedade como um todo.

O Bolsa-Família é o imposto de renda negativo, garantindo um nível de renda mínimo para os mais pobres no Brasil. Contudo, antes da transferência direta de recursos, é fundamental saber quem está abaixo da linha de pobreza. Para isso, o país desenvolveu o Cadastro Único de famílias, criando um sistema de solidariedade. Afinal, sabe-se quem é rico e o taxa, sabe-se quem é pobre e o beneficia. O cadastro único consegue identificar quem é efetivamente pobre. O momento atual do programa se refere ao aumento da generosidade do programa. Vale dizer que, inicialmente, o objetivo fora pegar os 25% mais pobres do Brasil e aproximá-los do centro, como foi feito.

Apenas neste momento que, finalmente, atacam-se as causas da pobreza. E para isso cabe reconhecer que a pobreza não nasce de repente. Logo, o segundo pilar é atacar a origem da pobreza, para isso é preciso igualdade de oportunidades.

Precisa-se de um sistema universal de saúde e educação de muito boa qualidade. Embora tenha se investido muito nos sistemas públicos de educação e saúde nos últimos anos, é preciso fazer mais. Apenas a igualdade de oportunidades fará com que os mais pobres sejam integrados efetivamente à sociedade brasileira.

Por fim, a terceira parte é mais intrincada: tratar da pobreza específica, tratar de indivíduos, comunidades ou grupos com necessidades particulares em situação de vulnerabilidade. As causas dessa pobreza são das mais diversas, às vezes, ocorre de comunidades não se desenvolverem na mesma velocidade. Trabalha-se, portanto, sobre um evento excepcional. Como o próprio Ricardo Paes de Barros coloca, “cada pessoa precisa [nessa fase] de um empurrão diferente”.

TEXTO EM FASE DE REVISÃO PELOS EXPOSITORES E MEDIADOR.

Além disso, não se pode resolver o problema do indivíduo sem solucionar o problema do grupo. São políticas muito específicas, são outros ingredientes completamente diferentes. Se antes achar as pessoas mais pobres era o objetivo para transferir dinheiro e garantir oportunidades iguais, a terceira fase requer, para cada família, um plano de desenvolvimento personalizado e atendimento integrado. É preciso construir um plano estratégico para aquela família atingir a média brasileira. O Chile fez isso, usou seus agentes sociais para visitar essas famílias, fechar um plano e acompanhá-lo para a consecução de seus objetivos. É muito importante garantir esse atendimento personalizado e sistêmico, levando os programas sociais de maneira integrada.

André Portela Souza

A terceira geração de programas sociais é, para André Portela Souza, fazer políticas públicas baseadas em evidências, por isso que concorda com a explanação de Ricardo de Paes Barros. O cadastro único contém dezesseis milhões de famílias, foi um esforço impressionante. A quantidade e a qualidade das informações disponíveis hoje permite inferir os motivos da pobreza. O Bolsa-Família chega de fato aos mais pobres. O programa é comparado a qualquer experiência mundial. Vale destacar que seu desenho é muito interessante, pois o valor é muito baixo, atraindo apenas aqueles que precisam, verdadeiramente, do auxílio.

O Bolsa-Família foi concebido como uma ferramenta de transferência direta de recursos e, para evitar que ele recaísse na pobreza, foram criados condicionantes ao fornecimento do benefício, como a frequência na escola e a obediência à cartela de vacinação. Essas especificidades do programa possibilitaram, parcialmente, a queda nos índices de pobreza no Brasil.

Mas as melhoras foram muito tênues em termos práticos. A frequência na escola aumentou apenas de 2% a 3%. Entretanto, o cadastro único permite desenhar projetos para políticas de longo prazo, universais, para qualidade da educação e da saúde – fora a contribuição da transferência direta de recursos para a consecução dos objetivos da primeira fase de programas sociais – e que agora o país tem conhecimento suficiente para fomentar políticas de terceira geração, pois o Cadastro Único é capaz de reconhecer deficiências ou falhas estruturais na pobreza brasileira.

Peguemos o exemplo da educação. Gasta-se, por aluno, na pré-escola 12% do PIB per capita, no ensino superior, o mesmo índice chega a um PIB per capita e meio por aluno, produzindo um sistema que investe pesadamente no ensino superior, ao passo que na pré-escola os investimentos são parcos.

Por essa razão que o aumento de investimento em si pode não ser suficiente, de nada vai valer o dinheiro prometido da exploração dos poços do pré-sal se os recursos não forem realocados de maneira inteligente, por isso que as evidências nos permitem redesenhar políticas e programas sociais, aumentando sua eficácia.

TEXTO EM FASE DE REVISÃO PELOS EXPOSITORES E MEDIADOR.

A terceira geração de programas sociais deve perguntar como podemos fazer mais com os recursos que temos. À medida que se tornou mais visível a pobreza no Brasil, aumentaram as chances de se atacar a heterogeneidade da pobreza. Uma peça fundamental na formação de um sistema personalizado de programas sociais pode ser o agente de saúde da família, similar ao que foi feito no Chile e que Ricardo Paes de Barros fez menção.

André Portela Souza finaliza sua exposição mostrando que a ascensão da classe média está associada mais à formalização do mercado de trabalho, do que aos programas sociais. Mas o expositor acha que este é o teto de inclusão, para superar isso, é necessário aumentar a produtividade do trabalhador e do posto de trabalho, investindo em educação e melhora das tecnologias do posto de trabalho. Contudo, políticas nesse sentido são emperradas pela legislação trabalhista, a CLT atual não permite que toda a população economicamente ativa seja incluída produtivamente.

PARTE II - Debate

Pedro Leitão questiona o status atual das políticas de terceira geração no Brasil. Por isso ele pergunta como estão os planos de inserção familiar? Há reflexos sobre o consumo dessas políticas públicas no acesso da nova classe média, sendo que o padrão de consumo brasileiro é predatório, no sentido ambiental, por exemplo?

Ricardo Paes de Barros afirma que o Brasil está tendo sucesso nas políticas sociais, de forma que passamos pela maior mudança demográfica da história do Brasil, sendo necessário levar isso em consideração na elaboração de políticas sociais. Hoje não existe uma metodologia de atendimento familiar que funcione no Brasil inteiro. Atualmente, o que falta é estados e municípios que tenham capacidade de implementar uma política mais sofisticada e integrada de políticas sociais, falta de recursos não é problema.

André Portela Souza acredita que o redesenho dessas políticas pode ser a chave para a terceira geração de programas sociais. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e Bolsa-Família são exemplos disso. Não existe sinergia entre esses dois programas, embora existam pontos de intercâmbio evidentes entre os dois.

Por outro lado, a articulação entre o Bolsa-Família e o programa Luz para Todos é um avanço impressionante nesse sentido. Aqueles que passaram a ter luz passaram a ter Bolsa-Família, hoje, observa-se aumento de produtividade, queda em criminalidade, queda no número de absenteísmo dos professores da rede pública, entre outros resultados positivos. Gerou-se uma sinergia para redução de pobreza impressionante, uma síntese que demonstra a capacidade do Brasil em avançar.

Com efeito, preocupado com a sinergia entre programas sociais que André Portela Souza propõe que estudemos o caso chileno, onde o ministério do planejamento tem uma verba destinada anualmente para outros ministérios, de acordo com projetos que possam fomentar

TEXTO EM FASE DE REVISÃO PELOS EXPOSITORES E MEDIADOR.

o desenvolvimento social, há uma concorrência de projetos, uma espécie de edital de programas sociais entre os ministérios chilenos.

1ª Rodada de Participação dos Convidados

Manuela Carneiro pergunta qual é a escala das evidências que são coletadas. Isto é, a informação coletada pode desconsiderar os impactos dos programas sociais sobre microrregiões, as destruindo. Assim, comunidades do Rio Negro estão em contradição com o Bolsa-Família, porque ao incentivar os jovens a irem para o Ensino Médio, a roça dessa comunidade fica vazia, descaracterizando a sociedade. Afinal, seus residentes acabam tendo que sair de seus sítios para se alocarem nas cidades.

Ricardo Paes de Barros reconhece que da mesma maneira que a política pública tem que se modificar rapidamente, é difícil inferir sobre a capacidade desses programas respeitarem a diversidade brasileira, em suas microrregiões. Como coloca o expositor, existem comunidades indígenas que parecem mesmo estar sendo desagregadas pelo Bolsa-Família.

No entanto, obter as evidências empíricas agregadas nessa escala é algo muito complicado. A ponto de para se chegar a esse nível de detalhamento, a pesquisa fica num nível proibitivamente caro.

Manuela Carneiro questiona se essa dificuldade não seria da mesma ordem, ou seja, da mesma maneira que a terceira geração considera as especificidades e necessidades de cada grupo vulnerável, criando programas customizados, não se deveria pensar nas microrregiões, convergindo com o que seriam programas de terceira geração.

Para Ricardo, a customização envolve orientar as pessoas para o que utilizar o recurso, outra questão é, cientificamente, criar um mapa de políticas, avaliadas, que respeitem essa heterogeneidade. Para construir esse dado científico se precisar testar o impacto das políticas nas microrregiões, o que é muito caro.

André Portela Souza reconhece a pertinência da pergunta e tenta respondê-la utilizando-se do federalismo brasileiro. A descentralização do estado federativo brasileiro é, em muitos aspectos, positiva, como a mobilidade de gestores pelo país, algo que pode ser usado em nosso favor. Na terceira geração é importante resgatar o protagonismo das próprias pessoas e famílias beneficiadas, informando a inadequação de algumas políticas ao gestor. Esse sistema permite adaptações mais rápidas.

Mas mesmo assim é fundamental aprimorar esse sistema federativo. Temos 5500 municípios, sendo que todos recebem, por lei, da União e tem gastos vinculados, como saúde e educação. Nesse caso, o município acaba sendo engessado. Faltam políticas específicas que façam convergir a infraestrutura entre municípios, às vezes, pode ser desnecessário todos os municípios construírem postos de saúde ou creches. O importante é essa demanda local chegar à gestão pública e a gestão ter capacidade de respondê-la adequadamente, conforme os interesses dessas pessoas.

TEXTO EM FASE DE REVISÃO PELOS EXPOSITORES E MEDIADOR.

Ricardo Paes de Barros replica afirmando que a heterogeneidade tem dois lados. Se dissermos que são 5000 realidades diferentes, uma para todos os municípios, não se aprende no Rio Grande do Sul com o que se está fazendo no Amapá. Informacionalmente, esse dado específico se transforma num passivo, pois por sua enormidade, não produz conhecimento.

Outro problema da descentralização é que não adianta uma enorme variedade de municípios se as experiências não são documentadas, que é o que acontece em municípios pequenos, não servindo para um avanço científico em política social.

2ª Rodada de Participação dos Convidados

Janaina Behling pergunta: “como podemos fortalecer o trabalho de consultores, empresas sociais, pesquisadores, organizações e afins, para fazer acontecer de modo saudável o desenvolvimento dessa Terceira Geração de Programas Sociais?”

Ricardo Paes de Barros salienta que o atendimento personalizado não precisa ser, necessariamente, estatal. Desde que o Brasil se conscientize acerca das necessidades de cada grupo vulnerável e decida por ajudá-los, é necessário mobilizar toda a inteligência para atender essa população, envolvendo, portanto, setor público e privado. Quem paga a conta é o governo, mas quem presta o serviço não precisa ser ele. Precisam-se criar regras de contratação para agentes privados participarem da prestação de serviços públicos.

André Portela Souza argumenta que o país tem hoje demandas sociais imensas que as nossas regras não dão nem espaço para o gestor poder respondê-las. Para enfrentar esses problemas será preciso rever algumas de nossas legislações, como a CLT. Está na hora de pensar em novos modelos. A pergunta é importante, portanto, pelo fato de provocar e explicitar o fato de que o país deve provar novas formas de interação das pessoas e do setor privado com o setor público para atender as demandas da população como um todo.

3ª Rodada de Participação dos Convidados

Marina Silva felicita os expositores por suas falas e mostra sua satisfação em ter participado do movimento que cunhou o termo “Terceira Geração de Programas Sociais”. Utilizou-se desse nome, pois partia do princípio que os programas sociais de então eram baseados na caridade e no assistencialismo. O problema social só será resolvido se nós valorizamos os problemas de transferência direta de renda, porque isso cria mecanismos de superação da pobreza, constituindo a primeira geração.

A implementação dessa terceira geração enfrenta um desafio muito grande: a institucionalização sustentável das políticas e dos programas. Infelizmente no nosso país, “se não tivermos um olhar para as instituições e os processos de institucionalização dos ganhos e das conquistas, a gente vai ficar sempre no mesmo lugar”. Os programas precisam ser concebidos culturalmente como ganhos da sociedade e não dos governos, dos partidos e/ ou das pessoas.

TEXTO EM FASE DE REVISÃO PELOS EXPOSITORES E MEDIADOR.

Em relação às populações indígenas, quilombolas, ribeirinhas e até mesmo os produtores familiares, Marina Silva afirma que a boa política social para os índios, que são 700 mil no Brasil, mais de 280 povos falando mais de 120 línguas, assegura que eles continuem índios. Se a política social tem como resultado a erosão das bases dessa comunidade indígena, por exemplo, isto significa que os índios estão sendo assimilados, aculturados, desconstruídos, não sendo, portanto, uma boa política social.

Marcos Villaça questiona se com a transição demográfica em curso no Brasil, já não devemos pensar numa quarta geração de programas sociais que sejam adequadas a essa nova realidade.

André Portela Souza afirma que parte da resposta está em ganho de produtividade para sustentar essa população. No entanto, o expositor chama a atenção para a agenda do país em imigração internacional. O mesmo afirma que o Brasil não é um país fechado apenas para mercadorias e comércio, o é também para pessoas. Embora seja difícil afirmar alguma coisa sobre a legislação em imigração em si, a própria legislação trabalhista dificulta a vinda de profissionais qualificados. Há um simples trabalho de formiguinha para tornar o país mais flexível e mais “suave na relação de pessoas”. Por isso que se ressalta a importância da agenda de imigração pra mercado de trabalho, por conta dessa mudança da composição demográfica que transformará o Brasil num país de idosos dentro de 30 a 40 anos.

Ricardo Paes de Barros demonstra preocupação com o atual fetichismo brasileiro por soluções, no sentido de que as soluções são instrumentos de princípios e de objetivos, o sucesso que o Brasil teve se deve ao ponto de partida, ou seja, partimos de grandes princípios de solidariedade e de igualdade. Esses princípios que têm que ser solidificados.

4ª Rodada de Participação dos Convidados

Gloria Brunetti destaca a importância de um programa social pouco explorado na roda, o Luz para Todos. Além deste, destaca-se também o exemplo mundial que o país se tornou no combate à AIDS, disponibilizando o coquetel contra a doença na rede pública. Convergindo com a fala de Marina Silva, que destacara a importância da institucionalização de políticas, ou seja, a concepção de conquistas para sociedade, não para o partido, Gloria Brunetti questiona aos expositores a que e a quem se deve a longevidade do programa, sua eficácia e penetração em todos os ministérios ao longo de todos os governos anteriores, contrastando com outros programas ou políticas do país.

Ricardo Paes de Barros acredita que o programa da AIDS é um exemplo claro da função exercida pela comunicação social, garantindo que as pessoas da sociedade conheçam muito bem os programas que estão disponíveis, em particular, o Ministério da Saúde faz um trabalho fantástico nessa área, segundo o expositor.

André Portela Souza argumenta que em certos temas com debate público e informação disponível a todos, acabam criando-se consensos intersubjetivos entre as pessoas,

TEXTO EM FASE DE REVISÃO PELOS EXPOSITORES E MEDIADOR.

independentemente de partido ou governo. Embora não saiba se este é o caso do programa da AIDS, o expositor acredita que, em nós, já está internalizada a ideia de que a AIDS deve ser combatida, e isso graças à disseminação de informação.

5ª Rodada de Participação dos Convidados

Paula Galeana queria saber um pouco o que no nível macro se está fazendo para a complementaridade na educação, principalmente, no que se refere ao Bolsa-Família. No sentido do que foi colocado pelos expositores.

Ricardo Paes de Barros coloca que o IDF é um instrumento para customizar política social. Hoje, o Brasil tem mais informação do que é capaz de processar, onde nossos agentes locais não são capacitados, nem motivados a consumir todas essas informações. Por isso ele é pouco utilizado.

Por fim, Ricardo problematiza como se deve desenhar uma política de incentivo à educação, pois existem situações em que a criança não frequenta a escola porque sua família não tem condições de levá-la a ela. Por isso alguns países resolveram incentivar o pai a trabalhar ou arranjar-no um emprego. Em suma, se existem recursos para o Bolsa-Família, tem que ter investimentos para educação.

TEXTO EM FASE DE REVISÃO PELOS EXPOSITORES E MEDIADOR.

PARTE III – Encerramento

Propostas da Plataforma Brasil Democrático e Sustentável 2014

- ✓ Garantir programas universais de educação e saúde de qualidade para promover igualdade de oportunidades;
- ✓ Explicitar as falhas que interferem ou dificultam a aplicação dos princípios da igualdade de oportunidades em programas sociais;
- ✓ Aprimorar o Cadastro Único de Programas Sociais, personalizando-o, para construir um plano estratégico integrado para diferentes programas, a exemplo do Chile;
- ✓ Garantir atendimento personalizado no acompanhamento de programas sociais;
- ✓ Desenvolver e implementar a capacitação do agente familiar e;
- ✓ Estudar o caso chileno que fomenta o intercâmbio entre diferentes ministérios para a elaboração de programas sociais intersetoriais que levem ao desenvolvimento social.

Consensos e conclusões que possam ser incorporados à Plataforma

- ✓ Fomentar a customização de programas sociais, com foco nas especificidades de cada indivíduo ou grupo em situação vulnerável;
- ✓ Propor programas sociais para a comunidade e não apenas para o indivíduo;
- ✓ É necessário estudar as possibilidades de junção de infraestruturas municipais para melhor atendimento da população e para evitar o desperdício de recursos;
- ✓ Será preciso desenvolver planos específicos de planejamento integrado para programas sociais, considerando os limites dos atuais programas e;
- ✓ O Estado não precisa, necessariamente, executar as políticas e programas que financia, criando espaços para a participação do setor privado nos moldes da Holanda, por exemplo.