

QUESTÕES RELEVANTES NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Antonio Paim

Assessor da Presidência da Fundação Liberdade e Cidadania

a) Diferenciar indigência de pobreza para fixar as responsabilidades do Estado

Na medida em que conseguiu normalizar o funcionamento das novas instituições a que deu nascedouro --como o Parlamento; Judiciário autônomo e independente e os principais órgãos do Executivo --, o Estado Liberal de Direito adotou o princípio de que a **indigência** não pode ficar na exclusiva dependência da caridade privada devendo ser também atendida por recursos públicos. A indigência foi definida como aquela situação em que “a pessoa acha-se incapacitada para obter, em retribuição ao seu trabalho, os meios de subsistência”, enquanto a **pobreza** consiste no “estado daqueles que, para obter a própria subsistência, são obrigados a recorrer ao trabalho”.

Durante o período inicial de aplicação dessa política, a condição de indigência deveria ser reconhecida pela própria pessoa, porquanto teria que atender a certas exigências: aprender uma profissão, se fosse o caso, ou desincumbir-se de determinadas obrigações sociais.

Somente nos começos do século XX foi, pela primeira vez, encontrada uma fórmula para determinar, em termos monetários, as necessidades mínimas requeridas pela sobrevivência material.

Nas décadas posteriores os países desenvolvidos constituíram os denominados “programas de renda mínima” e estruturaram-se mecanismos estatísticos para distribuir a população por faixas de renda e, deste modo, identificar de forma rigorosa seus eventuais beneficiários. De um modo geral, no mundo desenvolvido, a indigência desapareceu. As mais baixas faixas de renda, integradas por pessoas classificadas como pobres constituem os menores contingentes --do mesmo modo que, no outro extremo os muito ricos.

b) O caráter relativo da pobreza e a quem incumbe promover a distribuição de renda

A pobreza é relativa aos padrões de renda existentes. Assim, as disponibilidades financeiras desse segmento, nos países desenvolvidos, nada têm a ver com o quadro existente nos países emergentes ou em desenvolvimento. A título indicativo: na Inglaterra dos começos dos anos noventa, as famílias situadas na mais baixa faixa de renda tinham rendimentos anuais equivalentes a 7.500 libras (aproximadamente US\$ 12,1 mil dólares) e correspondiam a 9% do total. As famílias de classe média representavam 77% e, os com maiores rendas (superiores a 40 mil libras anuais) a 14%. Os níveis de renda aumentaram posteriormente, sendo irrelevantes as alterações entre as faixas. Nos Estados Unidos, a faixa mais baixa recebe complementação em dinheiro e assistência médica gratuita. Presentemente, são abrangidas por esse benefício as famílias que registram renda anual inferior a US\$ 20 mil. Tenha-se presente que todos são inscritos no imposto de renda e justamente a repartição responsável se incumbe de divulgar, ao fim de cada exercício, as faixas de renda em que se distribui a população.

As formas desses programas podem diferir naqueles países mas as situações são muito próximas umas das outras.

A pobreza existente no Brasil singulariza-se pela grande disparidade nos níveis de renda das diversas camadas sociais, o que não ocorre nos países desenvolvidos que chegaram onde se encontram preservando a economia de mercado. Entre nós ainda se supõe que distribuição de renda seja invenção dos socialistas. Para avaliar a consistência desse tipo de suposição, bastaria comparar as duas Alemanhas na altura da reunificação. A renda média do Leste socialista mal correspondia a um terço da alcançada do lado ocidental. Essa comparação permite verificar que a distribuição de renda está associada à economia de mercado. Senão, vejamos.

Considera-se que o capitalismo defrontou-se com o imperativo de criar vasto mercado para bens e serviços na altura da década de vinte do século passado. Tal exigência apareceu claramente para os produtores de automóveis. Ao criar essa indústria, Ford não tinha em vista atender apenas aos seus amigos ricos e, muito provavelmente, não previa os problemas com os quais iria defrontar-se na matéria. Contudo, na medida em que crescia a produtividade e o aumento do número de carros produzidos, deu-se conta de que devia aumentar substancialmente o salário de seus operários. E o fez em detrimento dos ganhos que deveriam ser proporcionados aos acionistas. Ao fazê-lo deu margem a ruidosa questão judicial de que, no fim de contas, saiu vitorioso.

Deste modo, a distribuição de renda, proporcionada pela empresa capitalista, não obedeceu a nenhuma exigência de ordem moral. Resultou do próprio modelo, exigente de amplo mercado consumidor. Posteriormente, os teóricos socialistas é que lhe atribuíram esse caráter, sobretudo para obscurecer a origem do fato. No fundo, o capitalismo os estava privando de uma das principais bandeiras. Essa temática nunca chegou a ser enfrentada entre nós.

Mas se a levarmos em conta, fácil será verificar as razões pelas quais a Revolução Industrial brasileira não obteve os mesmos resultados.

Trata-se de que foi efetivada em moldes socialistas, sob a égide do Estado. Assim, o caminho para alcançarmos uma razoável distribuição de renda passa pela complementação de sua reforma, nos termos por nós preconizados, de modo a permitir o pleno florescimento da economia de mercado. Para tanto, como estabelece explicitamente o projeto de Reforma do aparelho do Estado, votada no governo FHC, o objetivo central consiste em por fim à sua condição de empresário, abrindo assim o caminho para a progressiva redução da carga tributária, desonerando as empresas e reduzindo igualmente a que incidente sobre a pessoa física. Vale dizer: o dinheiro deve ficar em mãos dos potenciais consumidores não passando de ilusão supor que, entregando-o ao Estado, este irá aprimorar a distribuição de renda.

c) A política brasileira de construção da rede de proteção social

No Brasil, os órgãos estatísticos nunca lograram, de modo confiável, distribuir a população por faixas de renda. Tampouco existe a preocupação de distinguir indigência de pobreza. Na oposição, o PT alardeava que no país existiriam 50 milhões de pessoas passando fome, mais ou menos 30% da população. Seria este, portanto, o segmento correspondente à indigência. No poder, resolveu fazer alguns abatimentos.

São aplicadas diversas metodologias. Todas decorrentes de inferências e não de pesquisa direta. Adotando o critério universal de que renda de US\$ 1 por dia tipifica indigência, o Banco Mundial (BIRD) estimou que, em 2002, o número de indigentes no

Brasil seria de 17,4 milhões (em torno de 10% da população). O sistema de atendimento a essas pessoas denominou-se **rede de proteção social**.

A construção dessa rede de proteção tem sido objeto de atenção dos governos, com maior ou menor intensidade, desde o último pós-guerra. No período recente, o mérito da Administração Fernando Henrique Cardoso consiste em ter encontrado uma forma de dar-lhe continuidade e maior amplitude sem criar estruturas burocráticas que passariam a disputar os recursos disponíveis. Somente os que recebiam aposentadoria do INSS sem que tivessem contribuído (13 milhões), os beneficiados com o Programa Bolsa Escola (6 milhões) e outros dos principais programas (erradicação do trabalho infantil; primeiro emprego e diversas outras iniciativas abrangidas pelo Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza) totalizavam cerca de 23 milhões de pessoas, em 2002. Ainda que as informações estatísticas disponíveis não permitam afirmá-lo definitivamente, é muito provável que os programas em causa atendiam àquele grupo social mais carente, por isto mesmo merecedores da atenção do Poder Público. A par disto, nunca é demais lembrar, foi da iniciativa do PFL, através do falecido Senador Antônio Carlos Magalhães, a institucionalização do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, com recursos para patrocinar iniciativas capazes de criar melhores condições de vida nas periferias das cidades e em outras áreas retardatárias, voltadas para providências de ordem material como visando proporcionar, aos mais jovens, oportunidades de crescimento pessoal.

Tendo sido obrigado a reconhecer, no curso da campanha eleitoral, que nem tudo que proveio dos governos pós-abertura consistiam em puras maldades, como afirmou ininterruptamente desde a sua fundação, o PT improvisou à última hora aquilo que seria o carro chefe de seu governo, o Programa Fome Zero, apresentado como inovação absoluta. Após lidar diretamente com o problema, agregou ao Bolsa Escola, em diversas municipalidades, pessoas consideradas carentes e atribuiu-lhes um rendimento mensal, sem contrapartida. Essa unificação e ampliação de programas foi batizada de **Bolsa Família**.

Segundo diversos estudiosos, o PT buscou associar o Bolsa Família a compromissos eleitorais, existindo inclusive confronto de resultados das eleições nos municípios em que o programa tem maior peso, comprobatório dessa tese. Seu autor é o professor Jairo Nicolau, do IUPERJ.

Contudo, o defeito capital da mencionada iniciativa reside no seu caráter assistencialista, menosprezando a experiência precedente, notadamente os aspectos adiante destacados.

Na medida em que foram sendo implementados os programas de renda mínima, tornou-se patente ser imprescindível diferenciar os beneficiários. Basicamente, nesse grupo há pessoas idosas que, por essa ou aquela circunstância terminaram desprovidas de renda. Esse contingente pode requerer, além de ajuda monetária, outras formas de atendimento. Em tais casos, o melhor remédio é recorrer-se a organizações agregadas sob a rubrica de “voluntariado”. No Brasil, essas entidades acham-se relativamente disseminadas.

Pode dar-se, também, que a maioria dos indigentes sejam pessoas que poderiam voltar ao mercado de trabalho e, portanto, a se auto sustentarem. A experiência das Prefeituras sob administração do Democratas sugere que, se trabalharmos com o agregado **família**, na maioria dos casos é possível encontrar alguém que pode ser ajudado a reconstituir a capacidade desse grupo de auto sustentar-se. A par disto, em muitas das municipalidades de menores dimensões há experiências bem sucedidas do encontro de determinada vocação que abre possibilidade de obtenção de renda, sistematizadas em texto autônomo.

d) Síntese da política diferenciada preconizada pelo Democratas

Em síntese, a política de assistência social preconizada pelo Democratas pode ser resumida nestes pontos:

1º) Atuar junto a cada segmento carente, conhecer suas singularidades, em especial diretamente junto às famílias, a fim de descobrir, nesse núcleo, quem tem potencialidade para retirá-la de tal situação.

Quer dizer, deslocar a atuação para o município. Nada de declarações grandiloquentes e números fantasiosos. Suprimir radicalmente estruturas burocráticas a nível nacional e estadual. Os recursos financeiros atribuídos a essas instâncias governamentais passariam a ser encaminhados para a base, sem outra intermediação, pelas estruturas fazendárias existentes. Fixar vínculos diretos com as comunidades carentes através das municipalidades.

2º) Os resultados dos programas assistenciais passam a ser aferidos deste modo: **numero de famílias que saíram da condição de dependentes**. Em princípio, todos que tenham sido arrolados como carentes precisam ser abrangidos pelos programas.

3º) No caso de pessoas idosas com algum tipo de invalidez que as incapacite para o auto-sustento, o Estado deve atuar preferentemente em colaboração com associações voluntárias, que possam ser credenciadas para determinado tipo de atuação permanente (asilos para idosos; iniciativas para evitar o isolamento de pessoas de idade avançada; etc.). Está comprovado que o atendimento a esse contingente por entidades estatais dificilmente propicia os resultados desejados. O que não significa que se deva abdicar da fiscalização do emprego dos recursos públicos cedidos a terceiros, como ocorre em qualquer outra situação.

O Democratas sistematizou experiências que seguem esse padrão e tem cuidado de difundi-las, inclusive sem pretender monopolizá-las. Assim, nos cursos para gestores municipais que temos promovido, através da Fundação Liberdade e Cidadania, não restringimos a frequência aos prefeitos do Democratas. Acolhemos administradores eleitos por outras legendas. Entendemos que o simples fato de que demonstram interesse em conhecer experiências bem sucedidas significa que estão empenhados em realizar administrações eficientes, o que é bom para o país. O fortalecimento das administrações municipais, de um modo geral, vai ao encontro da nossa política de reduzir os gastos da União, delegando atribuições aos outros níveis governamentais.

e) A pretendida correção de rumos do PT

Ainda que muitos estudiosos considerem que o programa Bolsa Família tenha fins puramente eleitoreiros, ampliou em cerca de dez milhões as pessoas abrangidas pela rede de proteção social. A crítica que persiste encontra-se não só na feição puramente assistencialista desse acréscimo como igualmente no virtual abandono da cobrança de contrapartidas adotadas em programas implantados anteriormente, a exemplo do Bolsa Escola.

Sem mencionar essa crítica, mas de certa forma reconhecendo a sua pertinência, em outubro de 2007, o Ministro do Desenvolvimento Social, Patrus Ananias, anunciou à imprensa que o Ministério estudava “uma porta de saída para o Programa Bolsa Família”. Adiantou: “O programa deverá ser examinado por uma nova secretaria, subordinada diretamente ao Ministro, com o provável nome de Secretaria de Oportunidades.” (O Estado de S. Paulo, 27/10/2007)

Na matéria em apreço, de autoria de Roldão Almeida, afirma-se que uma das principais críticas que se faz ao Bolsa Família “é que abre porta de entrada para a família, mas não oferece portas de saída.” O jornalista omitiu que a crítica considerada baseia-se na experiência de Prefeituras do **Democratas** nem referiu o pressuposto em que se baseia, isto é, a clássica distinção entre indigência e pobreza com vistas a bem delimitar as responsabilidades do Poder Público.

O desdobramento posterior do aludido pronunciamento do Ministro do Desenvolvimento Social permite concluir que não se tratava --como seria legítimo supor-- de corrigir o espírito assistencialista de que estava possuído, bem como de aderir a um dos méritos da rede de proteção social existente, isto é, não servir de pretexto para novas estruturas burocráticas.

Temos em vista o programa bombasticamente lançado, em fevereiro de 2008, com o nome de “Territórios da Cidadania”. O programa lista as localidades em que serão constituídas novas estruturas burocráticas incumbidas de geri-lo. Sua seleção adotou por critério a presença de baixos índices de desenvolvimento. As estruturas se multiplicam a nível estadual. Serão utilizadas as parcelas das dotações orçamentárias, atribuídas ao Bolsa Família, afim de patrocinar cursos profissionais. Em síntese, uma vasta operação com o propósito de **padronizar e centralizar**. Justamente o contrário do procedimento recomendado.

Muito provavelmente, o novo Programa dará lugar a muitas reuniões em Brasília. E nada mais. A busca de **vocação**, para pequenas municipalidades que não praticam atividades econômicas compensadoras, corresponde a uma tarefa árdua. Não resultará de cursos profissionalizantes nem de propaganda nos jornais.

f) Praticar a virtude da persistência

Acha-se transcrita, adiante, a sistematização da “Experiência de geração de emprego e renda a nível municipal”, efetivada pela Fundação Liberdade e Cidadania.

As experiências consideradas acham-se agrupadas deste modo: 1)no âmbito da agricultura familiar; 2)iniciativas no caso de indústrias; e, 3)municipalização do turismo.

Por esse meio, o Democratas reafirma o inteiro teor da política de assistência social diferenciada, que preconiza, certos de que consiste precisamente numa solução duradoura. E que dignifica as pessoas, a exemplo da política de desenvolvimento regional, aplicada no Nordeste neste pós-guerra, substitutiva da que, no baião de Luiz Gonzaga, matava aquela gente de vergonha.