

A Distorção dos gastos sociais

Investiga-se por que os gastos em programas sociais não têm surtido efeito mais expressivo na redução da pobreza. A resposta a essa questão é imediata: a alocação de recursos públicos sociais é ineficiente. O Brasil gasta, como proporção do PIB, em educação, saúde e previdência social tanto quanto o Chile, país modelo latino-americano em políticas sociais; gasta duas vezes mais do que o México nessas mesmas políticas e muitas vezes mais do que a média dos demais países latino-americanos. Não obstante isso, observando-se a evolução dos indicadores sociais da região, o Brasil não apresentou nos anos 1990 uma evolução dos parâmetros sociais acima do desempenho médio da América Latina. Como pode? A solução deste aparente paradoxo é bem conhecida de todos: os gastos sociais são regressivos, beneficiando setores de renda média e médio alta da população.

De onde provêm os fundos de recursos que alimentam esses vultosos gastos sociais? Não propriedade do governo, que é um repassador de verbas, mas o bolso dos contribuintes, da parcela de nossos suados proventos que fica retida pelo "leão". Uma parte advém de contribuições específicas, outra parte nasce de impostos marchetados nos preços pagos pelo consumidor (impostos adicionais, como o imposto sobre a circulação de mercadorias e o imposto individual), outra ainda origina-se de tributos sobre a propriedade, por fim temos a parcela de recursos proveniente do imposto de renda. Então, todos nós estamos pagando pelas políticas ditas sociais, pagamos até mesmo pelas aposentadorias alheias, pois, sabidamente, o sistema previdenciário é bastante deficitário (o dinheiro da contribuição específica não basta) e suas contas só fecham porque ele é acudido anualmente por recursos do tesouro. Políticas de amparo aos pobres, bem como de saúde e de educação universais (para não dizer outras políticas com impacto social como política ambiental, segurança pública, gastos com sistema judicial, etc.) são imprescindíveis para o desenvolvimento humano do país. Sem elas, não haverá nem mesmo, crescimento econômico sustentável, pois sabemos da teoria social, e do alarde feito pela teoria do desenvolvimento econômico, que sem investimentos em capital humano não há como o país acompanhar, no longo prazo, as taxas de crescimento das nações mais avançadas, comandadas pela incorporação tecnológica.

Pode-se examinar, entretanto, até que ponto o enorme esforço com gastos sociais desde a vigência da nova *Constituição* vem compensando o enfraquecimento de outras iniciativas do governo par ao crescimento econômico. Sabe-se, por exemplo, que o aumento desses gastos (e da carga com o pagamento dos juros da dívida pública) afetou o potencial de investimento do governo, com o impacto de que a inversão anual média caiu de 1,2% do PIB no quinquênio 1986-1990, para modestos 0,78% entre 2000 e 2005. Ainda mais, deve-se ter em conta que os gastos sociais não são muito eficientes em melhorar a saúde e a educação da população, requisitos para o crescimento e o desenvolvimento econômico, proporcionalmente ao tanto que é destinado a essa rubrica no orçamento federal. Isso é alguma melhora indubitavelmente observar-se-ia nos indicadores de saúde e de educação da população. Seria impossível que não se o notasse com os recursos expressivos alocados na denominação genérica de gastos sociais. Entretanto, especificadamente o que sobra dos gastos tidos como sociais para educação básica, saúde e medicina preventiva perfaz montante ainda insuficiente para o setor.

Exemplificando o caso dos gastos com educação: o governo federal aloca para o ensino básico (as quatro primeiras séries do aprendizado fundamental) não mais do que 500 dólares anuais por aluno matriculado. Entretanto, para alunos da rede pública de cursos superiores (universidades federais) o gasto supera em 50% o que é disponibilizado pelo governo britânico aos estudantes de suas excelentes escolas públicas. Tomando-se como base o custo mensal em uma universidade privada, que mesmo em cursos que demandam menos dispêndio com equipamentos (excluindo-se, portanto, medicina, odontologia, engenharia etc.) ultrapassa, em alguns casos, os 500 dólares de referência, estimamos que o governo deveria alocar mensalmente, por aluno da rede pública, senão o que aloca por ano algumas vezes o que destina atualmente. Com isso, os professores do ensino fundamental receberiam o mesmo que um professor universitário. É claro que seriam professores com outro perfil, diferente de muitos dos atuais que atuam no ensino básico: todos com formação

superior, que se dedicariam também a pesquisas pedagógicas, e ministrando um número menor de aulas semanais. As melhores condições de trabalho (não apenas salários mais elevados) atrairiam pessoas mais vocacionadas preparadas, e os métodos de ensino seriam radicalmente revistos. Hoje em dia o ensino é bastante ineficiente. Felizmente todas as crianças (mais precisamente 98%) ingressam no primeiro ano do ensino fundamental, mas muitas delas não completam os quatro primeiros anos de escolaridade no tempo apropriado. Portanto, o acesso ao ensino fundamental não é mais o desafio principal para o Brasil e já foi praticamente universalizado. A prioridade agora é manter na escola, por ao menos quatro anos, melhorar a qualidade do ensino e a diminuição da defasagem idade/série: muitos dos alunos possuem idade avançada para a série que frequentam, devido a ingresso tardio, repetições e desistências temporárias. Portanto, é preciso garantir a permanência e a progressão na escola. Dois mecanismos têm sido adotados para tanto: a aprovação automática e o vínculo da Bolsa- Escola com a frequência escolar. São medidas alvissareiras em que pesem as críticas de que os alunos são transferidos para as séries subsequentes sem saber os conteúdos básicos do ano anterior, e a de que a unificação de benefícios com a incorporação do Bolsa- Escola no Bolsa- Família tornou mais relaxado o acompanhamento da frequência escolar.

À escassez de recursos para o ensino básico universal soma-se o fato de que boa parte das crianças que frequentam a rede pública provém de um ambiente familiar em que viceja pouca cultura formal. Os pais dessas crianças são semianalfabetos, não estão em condições de acompanhar a evolução na aprendizagem dos filhos, possuem poucos livros em casa, raramente internet. As informações e o entretenimento chegam pelo rádio e principalmente pelos canais abertos da televisão. A criança não possui em casa um modelo adulto de erudição a fim de se espalhar nele. Para piorar a situação, os garotos e as meninas são constantemente assediados por um mundo de atrações que competem com a educação escolar e os valores do desenvolvimento com base na cultura formal: a banalização do saber, como algo inútil, o exemplo de ascensão social fácil, a sobrevalorização de algumas modalidades esportivas e da beleza feminina como um atalho para um futuro promissor, o assédio das drogas e de atividades criminosas e outras coisas.

Em que pesem a existência de algumas poucas boas escolas públicas e os avanços dos últimos anos, a situação prossegue desalentadora. Os ginásios e grupos escolares da rede pública são focos de atração de vândalos e marginais. As crianças são, em alguns casos, ameaçadas ou aliciadas para o crime na porta das unidades. Os professores trabalham com medo e ocorre de serem intimidados até pelos próprios alunos. As aulas são meramente procedimentais, com o professor, despreparado, repetindo o conteúdo dos anuais escolares no quadro negro. Não há muita interação para a aprendizagem. Os conceitos são apenas verbalizados, sem uma identificação clara e exemplificada de seus atributos relevantes. Inexistem práticas de laboratório. O professor, desmotivado, não percorre todo o conteúdo programático de sua disciplina. Ele se consome no controle formal de presença dos alunos e na atribuição de notas. Não vicejam exercícios de aplicação, com estudos de casos e solução de problemas específicos. Não há verdadeiramente um acompanhamento individualizado do aluno. Os exames limitam-se, a cobrar memorização, não exigindo por parte do aluno avaliados operações mentais verdadeiramente criativas. O professor, muitas vezes (não todos), é um trabalhador frustrado que por não conseguir ascender a outras ocupações tem no magistério um quebra galho temporário. Verifica-se, com isso, uma elevada rotatividade, com pessoas amiúde sendo contratadas e pedindo demissão. É recorrente professores faltarem ao trabalho; com isso algumas aulas transformam-se em simples atividades recreativas, não orientadas, nos pátios do colégio. Os alunos passam mais tempo brincando entre si e sujeitos às más influências de intrusos do que propriamente em contato com o professor em sala de aula. O quadro enfim é desastroso.

O resultado desse pouco caso na formação do aluno não se deixa ocultar: a criança típica adquire um domínio muito rudimentar, quando tanto, da linguagem escrita; familiariza-se apenas com as operações aritméticas básicas no nível mais rudimentar; memoriza, da história, poucos nomes de vulto, acontecimentos estilizados e alguns hinos e símbolos nacionais; adquire poucas noções de geografia e de estudos sociais. Transcorridos os poucos anos de banco escolar, sai do sistema sabendo muito pouco. Provavelmente não é a escola, com essa escassa formação, que redimirá a criança da condição social dos pais.

Na outra ponta do espectro escolar, alunos aceitos (via vestibular) pela escola pública de ensino superior adentram instituições de prestígio, por vezes as melhores de sua área. Os estudantes não pagam mensalidades e permanecem por anos sendo subsidiados pela sociedade até se formarem. Atendendo a poucas requisições, raramente eles são jubilados. Os professores ganham relativamente bem, mas devem dedicar-se a outras atividades acadêmicas como orientação de discípulos, publicações, funções administrativas etc. O trabalho, na soma das funções, acaba sendo estafante, e a remuneração, embora boa, permanece abaixo da que receberiam nas melhores escolas privadas ou em outras funções no mercado. Em se tratando de pessoas com elevada qualificação (anos de estudo, farta experiência profissional, domínio de línguas estrangeiras etc.), mantem-se atuante nas universidades públicas devido ao ambiente de liberdade de pensamento, ao idealismo, ao patriotismo, às nobres funções desempenhadas e ao potencial de auto realização da ocupação, como uma espécie de sacerdócio, mais do que devido à atração pecuniária. Em algumas áreas com enfoque mercadológico imediato, os professores podem complementar sua renda em estafantes atividades de extensão (cursos e consultoria). No entanto, a maioria tem mesmo que viver de seu salário e de alguns complementos com bolsa e comissões.

Recomendamos que o governo brasileiro gaste mais com educação. A solução consiste em redirecionar os gastos sociais e estimular o auxílio privado e sem fim lucrativo. Não se resolve o problema apenas postulando um modelo alternativo que altere os gastos com educação, concentrando-os no ensino fundamental. O que o setor público gasta com educação no país não é pouco, mas é insuficiente em face das carências da população e dos desafios ao desenvolvimento associados à revolução tecnológica. Mesmo no segmento universitário, não se diria que o país esteja esbanjando recursos nos níveis atuais de gastos, pois não se deve olvidar que as instituições públicas concentram boa parte da pesquisa tecnológica do país, ao contrário de nações desenvolvidas em que o setor privado comanda os gastos em P&D. O que precisa é manter e continuar atraindo os melhores pesquisadores e docentes para as universidades públicas, pois, no segmento superior privado de ensino, não há tradição de pesquisa científica é cara, de retorno incerto, e dificilmente seria financiada apenas com as mensalidades pagas pelos alunos ou com subvenções. Em síntese, a solução mais fácil de ser implementada no curto prazo seria passar a cobrar mensalidade dos alunos das escolas públicas superiores, ao lado de um sistema de concessão de bolsas aos que comprovadamente não puderem demandar de suas famílias o apoio financeiro para tanto. Nem por isso as universidades perderiam o caráter de instituições públicas, e ter-se-ia assim uma nova fonte de recursos que poderia, por exemplo, ir toda ela para um fundo de complemento aos rendimentos dos professores, que teriam seus salários melhorados: um estímulo para permanecerem nas melhores universidades públicas, com dedicação exclusiva ao ensino e à pesquisa, sem muito desvio com atividades de extensão, consultoria e outras práticas para a complementação da renda. A contrapartida seria contratos de trabalho com maior rigor e exigência à dedicação puramente acadêmica.

Com isso, o gasto das universidades não seria computado propriamente como dispêndio público em ensino, mas como um esforço governamental de fomento à pesquisa científica. A alocação de recursos públicos em educação seria então, por excelência, o gasto em ensino básico e médio. Há dois caminhos possíveis para aumentar a oferta à população de ensino fundamental gratuito de qualidade: redirecionar os gastos sociais, não necessariamente aumentando-os como um todo (o nível desses dispêndios no Brasil já atingiu o limite do suportável pela sociedade), de outros itens do orçamento social, ou então estimular as subvenções a instituições privadas habilitadas ao ensino básico.

Começando pela ênfase no redirecionamento dos gastos públicos de natureza social; reconhecidamente a democracia brasileira vive hoje um dilema crucial: qual das gerações deve-se priorizar os jovens ou os idosos? O respeitado especialista em políticas sociais J. M. Camargo há alguns anos, vem alardeando esta problemática. Tomando-se a totalidade dos programas sociais, isto é, saúde, educação, previdência social e outras iniciativas de auxílio social (hoje em dia, Bolsa-Família, Fome Zero, programas de crédito ao pequeno produtor rural etc.), na avaliação do especialista se gasta (dados de meados de 2003) a metade dos recursos com os idosos e 22% com as crianças (ensino fundamental, merenda escolar, amparo à maternidade, saúde da criança e outros). Identificam-se, claramente, duas injustiças neste perfil dos gastos públicos sociais: as crianças representam o futuro da nação; não há como desenvolver o país sem investir na saúde das novas gerações e na sua qualificação

educacional e técnica. Outra injustiça: a população de idosos representa 8% da população nacional, enquanto as crianças totalizam 30% dos brasileiros.

Conclui-se então que a problemática remete a um conflito entre gerações. Acreditamos que o país deve agora enfrentar quatro conflitos básicos, além dessa disputa entre as gerações já existentes: o conflito entre os que vivem agora e os que viverão no futuro, a disputa entre a burocracia do Estado e os políticos eleitos e seus indicados para cargos de confiança, o conflito entre o setor formal e informal da economia e o conflito entre as pessoas de bem e os criminosos. Discorreremos, mais adiante, sobre estes quatro últimos conflitos. Por ora, vejamos a questão do conflito entre gerações existentes. Esperamos que as pessoas e os políticos sejam convencidos de que não adianta postergar, empurrando com a barriga, a grave situação que penaliza as crianças do Brasil. Urge, portanto, incutir na população um consenso estratégico a favor da geração mais jovem. A política social de amparo aos idosos melhorou a condição deste segmento da população, tanto o é que esta parcela apresenta um dos melhores níveis de vida dentre parcela equivalentes da população em outros países latino-americanos.

Os números ilustram o tamanho da distorção dos gastos sociais no Brasil: o dispêndio com aposentadorias e pensões superou a marca de 10% do PIB. Por outro lado, os gastos com educação (incluindo o ensino superior) oscilam em torno de metade disso. O primeiro tipo de gasto vem abocanhando quase três quartos das transferências federais para políticas sociais. A quem tem beneficiado esta enorme conta da previdência social? Sabe-se que a grande maioria dos aposentados recebe apenas o salário mínimo. O trabalhador rural não precisa comprovar nenhum tipo de contribuição a fim de receber o benefício: tendo completado 60 anos de vida (mulheres 55 anos), apenas necessita atestar sua condição de trabalhador (a) rural com a carta de anuência de um sindicato rural qualquer e outros meios de certificação delineados pela lei específica das aposentadorias rurais. O urbano que completa essa idade necessita comprovar um número relativamente pequeno de anos de contribuição para também fazer jus à modesta aposentadoria. Praticamente, ficam de fora do auxílio da aposentadoria pública os urbanos que nunca atuaram no setor formal da economia. Há que se ter em conta que mais da metade dos trabalhadores do Brasil atuam na informalidade, embora uma passagem relativamente breve no setor formal da economia também possa lhes garantir a aposentadoria mínima paga pelo Estado. Ao peso dos gastos com essa transferência aos idosos de um salário mínimo mensal, soma-se a pesadíssima carga do complemento com recursos do Tesouro das aposentadorias e pensões, algumas milionárias, de ex - empregados do setor público (cujo sistema previdenciário é fortemente deficitário e apenas se mantém com subvenções). Eles são em número muito menor (cerca de um oitavo da população total de aposentados que recebem do governo), entretanto fisgam 40% dos desembolsos do governo nesse item orçamentário, apenas a título de complemento ao sistema deficitário das aposentadorias de funcionários públicos.

Ou seja, o país gasta praticamente o mesmo montante com esses poucos milhões de aposentados ex - empregados do setor público (não confundir com o número total de aposentados custeados pelo governo) do que despense com a educação em todos os níveis. Camargo lembra que 65% dos recursos pagos pelo governo a título de aposentadoria são destinados a pessoas que estão entre os 20% mais ricos do país. Então, a política previdenciária apenas parcialmente seria considerada como iniciativa social (quando sustenta o idoso que quase morreria de fome se não recebesse o auxílio do governo); em parte trata-se do oposto do que poderíamos considerar uma política social: transfere recursos dos pobres que pagam parte d aposentadoria dos ricos. O déficit do sistema já ultrapassou a cifra de 50 bilhões de reais anualmente, desde 2003, e vêm crescendo ano a ano.

Como proporção do PIB, o Brasil gasta mais em pensões e aposentadorias do que os países europeus, que não apenas são mais ricos como também possuem uma população mais envelhecida. O sistema público de aposentadoria bastante regressivo, alocando os recursos de modo concentrado nem segmento pequeno de aposentados. Portanto, além de canalizar os gastos sociais dos jovens para os idosos, os gastos previdenciários com estes últimos ficam concentrados no sustento de uma elite relativamente pouco numerosa. Sendo assim, propugnamos por uma reforma profunda nesse sistema. As aposentadorias de funcionários públicos devem ser custeadas pelos próprios membros da categoria. De alguma forma, o sistema deve se tornar autossustentável. Para tanto, requer-se a força de uma mentalidade patriótica que impulsiona os representantes do povo, no executivo e no legislativo, a

enfrentarem a feroz resistência política dos grupos que terão que pagar a conta do ajuste. A correção das distorções da política social deve ser gradual e as medidas terão que ser negociadas politicamente, incluindo-se o debate com o poder judiciário, a fim de que se viabilizem em termos políticos e legais as medidas que se provarem necessárias. Sem ferir os tais “direitos adquiridos”, é possível pensar em algumas soluções criativas para a economia de recursos públicos no gasto com aposentadoria e realocação destes ao amparo das crianças e outras ações sociais prioritárias.

Algumas sugestões para um sistema previdenciário sustentável têm sido feitas amiúde pelos especialistas na área; uma reforma parcial foi levada a cabo recentemente. Três medidas fundamentais são aventadas para diminuir o déficit do sistema: (1) aumentar a idade mínima da aposentadoria e tornar mais rigorosos os critérios para o pagamento de pensões; (2) desindexar o pagamento de aposentadoria e de pensões do salário mínimo; e (3) combater fraudes e corrupção que geram perdas e desvios no sistema previdenciário público. A idade para a aposentadoria não deve ser estipulada apenas como um número mínimo de anos de idade. Melhor seria estabelecer um critério a partir de uma data inicial em que o trabalhador se encontra e pela categoria profissional. O ideal é que para a maioria das ocupações a idade média ocorra próxima aos 70 anos. O pagamento das aposentadorias não deve guardar relação nem com o salário mínimo nem com o salário dos trabalhadores na ativa na categoria de origem: para oriundos da carreira no setor público, deve-se fazer algum cálculo atuarial de modo a manter o seu valor em conformidade com os anos e o montante de contribuição. A aposentadoria universal, hoje em um salário mínimo, seria estipulada em função da capacidade orçamentária do governo, negociando-se politicamente o seu valor a cada ano. A aposentadoria deve levar em conta, no cálculo do valor a ser pago, as especificidades locais do aposentado, se rural ou urbano ou se de religiões relativamente ricas ou pobres, e outros critérios. As fraudes e corrupções seriam atenuadas investindo-se mais no treinamento de pessoal administrativo, na informatização do sistema de pagamentos e na avaliação periódica dos cadastros, dentre outras medidas. Enfim, necessitam-se mais recursos financeiros e humanos para aumentar a capacidade de monitoramento do sistema.

É possível que não se consiga impor esse conjunto de medidas justas e racionais com base nas alegações de direitos adquiridos, com frequências utilizadas para legitimarem todo tipo de privilégio. A dificuldade reside em que tais argumentos, muito embora não sejam legítimos de um ponto de vista moral, possuem respaldo jurídico, de modo que não se consegue alterar a sistemática do cálculo de muitas dessas aposentadorias, mesmo com vontade política. A solução então consiste em garantir que esses alegados direitos não se estendam às novas gerações, que o sistema vá gradualmente incorporando regras mais restritas e que envolvam menos subsídios públicos. Na transição, os aposentados com sobra de recursos seriam estimulados a doarem parte deles em programas de apoio social às crianças, dentro de um modelo que discorreremos mais adiante.

Não se deve imputar aos aposentados toda a responsabilidade pelo aumento dos recursos em setores como saúde, educação e combate à pobreza. Não obstante isso, a economia com os montantes despendidos no complemento da previdência de funcionários públicos e na aposentadoria universal traria uma importante fonte de recursos adicionais tão necessários para a educação. Uma economia de 1% do PIB com os gastos públicos em aposentadoria destinaria à educação básica 25% de acréscimo de recursos. Se fosse possível eliminar todo o subsídio com as aposentadorias de funcionários ter-se-ia aproximadamente o dobro de recursos para a educação. Já seria um grande passo, no entanto, ainda é pouco para o objetivo de um salto de qualidade no ensino universal. Nossa estimativa, com base em argumentos já apresentados, é a de que os gastos com educação teriam que ser de algumas vezes o atual (é difícil precisar o número exato) a fim de que as gerações futuras de brasileiros tenham o mesmo padrão de educação dos países ditos desenvolvidos. Alcançar o acesso universal à escola, com quase todas as crianças frequentando o primeiro ano de ensino básico, já foi um passo estupendo. Muito mais difícil é mantê-las na escola, avançando nas séries, e melhorar consideravelmente a qualidade de ensino. O grande desafio hoje é com a qualidade das escolas. Enfrentá-lo requer muita determinação e muito dinheiro. Para nós não há perspectiva de crescimento econômico sustentável e de desenvolvimento humano sem tal investimento em educação. No entanto, ele é caríssimo e os recursos não devem vir apenas da reestruturação do sistema das aposentadorias.

O Estado brasileiro deve ser menos perdulário. Os gastos com pessoal são imensos. O funcionário público deve receber uma remuneração módica e ser eficiente. A sua carreira é a de um idealista que se orgulha da nobre função de executor dos serviços do Estado; remunerado pela contribuição de todos. O enxugamento da folha com pessoal viria então acompanhado de um programa de capacitação do servidor, pois um Estado com um número bem menor de funcionários somente seria capaz de atuar minimamente com considerável aumento na eficiência de seu pessoal. Cortar gastos com salários seria então uma das medidas para poupar recursos. A outra é cortar gastos de custeio da máquina do Estado. Os Governos, em todos os níveis, devem ser ultra econômicos e valorizar cada centavo do dinheiro que recebem, até porque não se trata de dinheiro que eles mesmo tenham gerado, mas sim de transferências de recursos de cidadão honestos e trabalhadores que pagam seus impostos e que, portanto, exigem em troca o máximo de eficiência no emprego deles.

O Estado tem que encontrar formas de economizar o dinheiro do contribuinte e empregá-lo prioritariamente na educação universal de qualidade, na saúde da população, nos gastos públicos em segurança e serviços essenciais, nos programas de combate à pobreza e de apoio ao pequeno produtor. Cabe a ele, portanto, economizar e direcionar os gastos para as áreas prioritárias. Além disso, o setor público deve recuperar a capacidade de investimento: mesmo 2% do PIB de investimento público anual ainda é pouco para o Estado que arrecada em impostos mais de um terço do PIB.