

O Papel da Livre iniciativa no amparo social

Políticas que estimulem a inserção do setor privado na área de apoio social são cruciais e imprescindíveis para o desenvolvimento humano no Brasil. A via privada do auxílio social parece ser a chave para um salto de qualidade na oferta de educação e serviços de saúde universais. Avaliamos anteriormente que os gastos com educação para o alcance da meta de qualidade compatível com a de uma nação desenvolvida deveriam ser algumas vezes superiores aos atuais. Reestruturando os gastos da política social e aumentando-os com os recursos liberados pela compressão dos gastos de pessoal e de custeio da máquina administrativa do Estado poder-se-iam então elevar os investimentos em saúde e educação em, no máximo, três vezes: dificilmente mais do que isso. Já seria um ganho estupendo para o setor social básico, com efeitos seguramente perceptíveis na qualidade da oferta em questão. No entanto, ainda seria insuficiente. Somente com o complemento da oferta do setor privado na área social ter-se-ia um serviço de educação e de saúde com a qualidade que almejamos.

Iniciativas privadas voltadas ao amparo social, sem finalidade lucrativa, ocorreriam se fossem estimuladas adequadamente. O aporte de recursos a instituições filantrópicas privadas de apoio social seria feito por doadores privados. O governo deveria apoiar e incentivar ações neste sentido por meio de isenções tributárias aos doadores, porém o uso deste instrumento é bastante limitado no curto prazo, em que a receita pública com impostos não deve ser comprimida pelos vazamentos das isenções tributárias, dado o orçamento apertado do governo. No longo prazo, com a desoneração da carga da dívida pública, seria crescentemente exequível o uso deste instrumento. Mais importante, todavia, é a ênfase na construção de instrumentos de fomento e de apoio a programas privados em saúde e educação. Para tanto, o governo poderia fundar um centro de treinamento para iniciativas empreendedoras em educação e saúde, que estimularia profissionais da saúde, educadores etc. a organizarem-se para a criação de escolas e centros de saúde subvencionados com aportes de recursos de doadores privados. Essas iniciativas deveriam ser concebidas dentro de um projeto adequado de implantação e passariam a funcionar em conformidade a um padrão de qualidade previamente acordado e monitorado de perto pelos doadores que fariam parte de um conselho curador de acompanhamento da instituição.

Caso a instituição não funcionasse a contento, os seus doadores estariam livres para se desligarem dela. Eles ficariam desimpedidos para direcionar seus recursos a outras iniciativas que se mostrassem mais competitivas do que a anterior na busca de qualidade em seu serviço. Cabe aos representantes políticos em debate com a sociedade consolidar um arcabouço institucional adequado ao funcionamento destas organizações para a oferta de serviços sociais sem fins lucrativos. Dever-se-ia estimular um ambiente análogo ao de um mercado, com os doadores de um lado e um amplo conjunto de iniciativas privadas para o apoio social, de outro, disputando entre elas os recursos dos doadores, convencendo-os das vantagens de seus serviços. Caberia ao sistema público o acompanhamento das ações, com os resultados alcançados pela iniciativa visíveis ao público geral de doadores privados, graças ao apoio do governo na divulgação deles.

Um ponto vital neste sistema de serviços privados de saúde e de educação consiste em assegurar um fluxo de recursos oriundo de patrocinadores de perfil variado. Uma fonte potencial de recursos viria de um segmento abastado da sociedade desejoso de praticar ações filantrópicas, mas que não encontrara até então um canal seguro e efetivo para aportar os recursos destinados à caridade. Outra origem dos recursos viria de grandes empresas pela via da chamada propaganda institucional: a empresa promove boas iniciativas com o intuito de associar seu nome a ações de cunho social. Ao lado das doações das famílias mais ricas e das

grandes empresas, é possível pensar também na captação de recursos no varejo, atraindo um segmento mais amplo da população disposto a contribuir com essas iniciativas. No conjunto, iniciativas espontâneas de amparo a projetos sociais em áreas como creches, ensino fundamental, cuidados médicos e alimentares da população e outras iriam, portanto, beneficiar-se do apoio do setor privado, que seria atraído por projetos específicos que competem entre si, num ambiente de transparência, controle dos gastos e acompanhamento de resultados. Infelizmente, iniciativas de atrair recursos da filantropia pessoal e da propaganda institucional das empresas para iniciativas de cunho social não têm sido muito bem sucedidas. O fracasso do programa Fome Zero neste sentido ilustra esta dificuldade. As causas do fiasco dos programas de captação para fins sociais de recursos da caridade privada não devem ser imputadas apenas à insensibilidade das pessoas. Talvez o fator crucial que explica o débil funcionamento destes mecanismos de atribuições de doadores para ações sociais seja de outra ordem: ausência de focalização de transparência, pouca divulgação dos programas, problemas no acompanhamento dos resultados e, principalmente, ausência de um ambiente competitivo entre as iniciativas que estimule a eficiência da ação social com verba da doação privada.

De qualquer modo, seria ingênuo imaginar que as doações espontâneas por si só viriam a dotar o sistema de educação e de serviços de saúde e de segurança alimentar com os recursos necessários à expansão não apenas no número de atendidos, mas também no salto de qualidade. Diversos outros mecanismos de atração de recursos privados seriam pensados. Imaginamos dois deles: (1) Medidas específicas que estimulem as empresas a cederem verbas para a área social a fundo perdido, bem como medidas que pressionem segmentos da população a doarem recursos. (2) Isenção tributária em troca de compromisso formal com o suporte de programas sociais. No tocante ao primeiro mecanismo, as empresas estatais poderiam ser pressionadas a aplicarem parte de seus lucros em iniciativas de cunho social. As empresas privadas que fazem negócio com o governo (fornecedores de materiais, empreiteiras, etc.) atenderiam a um requisito adicional nas licitações que atribuisse peso ao fato de elas terem contribuído a um desses programas sociais. Com efeito, o governo e as normas legais estariam por meio desses e de outros mecanismos congêneres estimulando a doação por parte das empresas. Até mesmo segmentos da população, enquanto pessoas físicas seriam pressionados pelo governo a doarem recursos à ação social privada. Por exemplo, o mecanismo da “caridade compulsória” seria adotado a fim de que aposentados e pensionistas do setor público doem parte dos seus vencimentos que ultrapasse certo patamar a qualquer um dos programas de apoio sociais dentre os numerosos que estariam então oficialmente cadastrados a receber a contribuição. Em suma, os aposentados com sobra de recursos seriam estimulados a doarem parte deles, por exemplo, a programas de apoio social às crianças. Em troca, sua aposentadoria, mesmo milionária, não seria contestada na justiça pelo governo e nem permaneceria sujeita ao risco de ser drasticamente reduzida por alguma reforma na lei das aposentadorias potencialmente vitoriosas nos tribunais. Isto teria que ser negociado com esses aposentados abastados. Outro mecanismo de “caridade compulsória” seria o governo impor às pessoas com rendimento muito elevado a obrigação de fazer anualmente, junto com a declaração do imposto de renda, uma declaração à parte de ações filantrópicas, devidamente documentadas, sob a ameaça de impor multas progressivas aos que não alcançarem um patamar mínimo de comprometimento social dos seus rendimentos.

Tais ideias podem parecer ousadas e infactíveis, contudo, trata-se de um possível caminho imaginado por nós (há outros) para se fazer a travessia para o desenvolvimento humano, pelo menos enquanto a sociedade tiver que suportar a carga do endividamento público. Os problemas atuais do orçamento público que obrigam a uma pesada carga tributária, destinando-se parte dela apenas para pagar a rolagem da dívida, espera-se que não permanecerão em longo prazo, depois que a dívida estiver bastante amortecida. Haverá, num futuro, uma sobra de caixa no orçamento público que não existe hoje. Uma alternativa então

seria utilizar essa folga orçamentária a fim de incrementar, por exemplo, os gastos públicos com educação. A sociedade continuaria arcando com a elevada carga tributária atual, no entanto, agora os recursos seriam destinados à área social e ao investimento público e não principalmente para pagar a carga financeira da dívida, como o é hoje. Há, no entanto, outra possibilidade.

O que está em discussão é o melhor modelo para as políticas sociais. Os países desenvolvidos conjugam elevada carga tributária com bons serviços públicos. No Brasil hoje se convive com os mesmos níveis de carga tributária, em proporção ao PIB, tendo porém um padrão de serviços públicos em saúde, educação, segurança e outros bastante ineficiente. Argumenta-se que tal ineficiência se deve ao fato de esses benefícios serem destinados aos mais pobres, que somente teriam universalmente atendidas suas demandas por tais serviços com baixos padrões de qualidade na oferta. A classe média caberia arcar com impostos elevados e ao mesmo tempo com os planos de saúde privados, escolas e segurança particular, entre outros itens de despesas menos comuns para o mesmo segmento em países ricos. Uma vez atenuado o problema da dívida interna, o Brasil caminharia para um de dois modelos alternativos: continuar com a carga elevada de impostos e destiná-los crescentemente à oferta de bens sociais, ou então atenuar sensivelmente o peso dos impostos. Para nós, esta última seria a melhor opção no futuro.

Impostos reduzidos estimulam a produção, em especial contribuem para o crescimento econômico, pois menos impostos facilitam o investimento privado. Da perspectiva da oferta de bens sociais, a questão é se é preferível um amplo sistema de escolas públicas de qualidade a um sistema alternativo de escolas semipúblicas e privadas, sem finalidade lucrativa, alimentado por doadores externos e voltado ao ensino fundamental de qualidade e universal. O ensino seria gratuito, ou então se cobraria uma mensalidade progressiva a depender da renda familiar e do grau de contribuição da família em doações ao sistema social privado. Sem dúvida, o segundo modelo é muito melhor. As escolas privadas competiriam entre si. Para tanto, teriam que assegurar constantemente a qualidade dos serviços, inovando e procurando sobrepujar a concorrência a fim de continuar atraindo doadores. Por outro lado, o ensino público de uma extensa rede de escolas de qualidade, movimentando algo com 10% do PIB, seria uma imensa máquina pública: um corpo cristalizado e corporativista de funcionários, sujeito ainda à manipulação política e outros riscos. Seria melhor então a existência de milhares de iniciativas concorrendo entre si como se estivéssemos num verdadeiro mercado. O nível de ineficiência e de corrupção potencial seria menor nesse caso.

Uma maneira de sustentar-se o modelo de ensino universal caro e de qualidade, e ao mesmo tempo reduzir a carga tributária, consiste em migrar de um sistema de ensino público centralizado para o outro em forma de uma rede descentralizada de escolas semi públicas e privadas alimentadas por subversões públicas e de doadores. O sistema seria cada vez menos apoiado por verba pública, portanto, compatível com a redução do gasto público e, por extensão, da carga tributária. Isto porque ele se sustentaria crescentemente por meio de um mecanismo de doação privada em troca de renúncia fiscal: no momento em que o governo desejasse reduzir a carga tributária, ele sinalizaria aos contribuintes a possibilidade de trocar o pagamento do imposto pelo comprometimento da empresa ou pessoa com o auxílio a um dos programas sociais de apoio a serviços de saúde, educação e outras iniciativas de cunho social. Portanto, a isenção tributária em troca de compromisso formal com o suporte de programas sociais seria outra forma pensada por nós de atração de recursos privados para ação social.

Ao lado de políticas de apoio a serviços sociais universais (saúde, educação), não se deve esquecer o papel das políticas redistributivas compensatórias: programas de combate a fome e à desnutrição em regiões específicas do país, programas de complemento de renda aos muito pobres, programas de apoio ao pequeno produtor e outros do gênero. Já se comentou aqui o Bolsa-Família, um importante programa de complemento à renda que vem

ajudando, embora num montante modesto, a quase todos os mais pobres do país. Programas compensatórios afetam o capital humano da saúde; ao melhorar a alimentação dos pobres, determinam a capacidade de trabalho na fase adulta e ganhos futuros de produtividade. Com efeito, tais programas contribuem para o crescimento econômico de longo prazo. Contudo, é importante que não se estabeleça uma dependência eterna do público beneficiado em relação a esses recursos. Programas compensatórios devem possuir um caráter emergencial: atuam minimizando situações dramáticas geradas por descuido de políticas sociais anteriores. A sua função é a de redimir o pobre por eles assistido, ajudando-o a caminhar por conta própria em algum momento seguinte. Como se diz popularmente: não basta dar o peixe, é preciso ensinar a pescar.

O risco de políticas assistencialistas deste tipo é o de que elas se transformem num capital político do governante de plantão. O governo populista distribui a esmo o recurso à população mais pobre, sem enfoque, sem um bom monitoramento das ações, sem um controle do programa, sem um acompanhamento dos resultados alcançados. O sistema de amparo cresce sem qualidade, sem que se ofereça uma política alternativa de apoio ao potencial produtivo da clientela. O objetivo do populista é criar na população favorecida com recursos públicos um reduto de eleitores nos grotões da pobreza. Apolítica redistributiva compensatória resulta na assistência eterna: o político no poder disputa novo mandato, podendo ser novamente eleito como apoio da clientela do programa, ou pede apoio a alguém de seu partido a fim de manter, no mandato seguinte, a mesma ação emergencial em troca da lealdade política. Programas caros que utilizam recursos dos contribuintes se transformam em expediente eleitoreiro de certo agrupamento político.