

Três Questões Sobre as Mudanças Recentes nos Programas Sociais no Brasil

*Three Questions on Recent Changes in Social
Programs in Brazil*

Paulo Calmon¹
Universidade de Brasília

*Ninguém põe vinho novo em odres velhos; do contrário, o
vinho romperá os odres; e tanto se perde o vinho como os
odres. Mas põe-se vinho novo em odres novos
(Marcos 2:22).*

Resumo: As políticas sociais no Brasil passaram recentemente por mudanças importantes na natureza, no design e no ambiente em que as políticas sociais se inserem. O objetivo desse trabalho é examinar algumas dessas transformações, com foco especial nas iniciativas associadas às áreas do trabalho e geração de renda. Com esse intuito, o artigo é dividido em três partes. Primeiramente, é feita uma breve descrição de características mais marcantes de algumas iniciativas recentes na área social enfatizando a presença de uma heterogeneidade de instrumentos associada a uma, crescente transversalidade e multifuncionalidade dos programas. Na segunda parte, são apresentadas três questões que, embora não sejam necessariamente novas, assumem um caráter fundamental quando associadas a essas mudanças recentes. Finalmente, o trabalho conclui ressaltando a urgência de uma ampliação da agenda que orienta as discussões sobre políticas sociais agregando, dentre outros, esses novos tópicos concernentes à política social.

Palavras-chave: Políticas sociais; pobreza; agenda; custos transacionais.

As políticas sociais no país estão passando por transformações importantes ao longo dos últimos anos. O objetivo desse trabalho é examinar algumas dessas transformações, com foco especial nas iniciativas associadas às áreas do trabalho e geração de renda. Com esse intuito, o artigo é dividido em três partes. Primeiramente, é feita uma breve descrição de características mais marcantes de algumas iniciativas recentes na área social e que têm impacto no desenvolvimento social e na geração de renda, especialmente mudanças ocorridas na natureza das políticas sociais, na forma como estas são conceitualizadas e operacionalizadas e no ambiente em que estas se inserem. Na segunda parte, são apresentadas três questões que, embora não sejam

¹ Professor. Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas. Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública. Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação. Universidade de Brasília. E-mail: paulo.calmon@uol.com.br

necessariamente novas, assumem um caráter fundamental quando associadas a essas mudanças recentes. São elas: (i) o problema das transformações na estrutura de governança das políticas sociais, (ii) o problema da incidência dos custos transacionais e seu efeito sobre a efetividade das políticas, e (iii) o problema da sustentabilidade e da criação de capacidades. Finalmente, o trabalho conclui ressaltando a urgência de uma ampliação da agenda que orienta as discussões sobre políticas sociais.

1. A evolução recente dos programas sociais: delineando tendências

O que mudou nas políticas sociais ao longo dos últimos anos? Que transformações recentes estão afetando o ambiente onde essas políticas se inserem? Que inovações importantes estão ocorrendo no âmbito dos programas relacionados ao desenvolvimento social e à geração de renda? Essas não são perguntas de fácil resposta e está além do propósito deste trabalho examiná-las de forma detalhada. No entanto, é possível constatar algumas tendências marcantes a partir da caracterização dos programas sendo implementados.

O quadro 1 abaixo é compilado a partir do Plano Plurianual de Investimentos do governo FHC (Avança Brasil) e do relatório “Radar Social 2006 – Principais Iniciativas (IPEA, 2006)”, que apresenta as iniciativas de políticas social implementadas pelo governo Lula.² O referido quadro apresenta os problemas que se pretende enfrentar relacionados às áreas de trabalho e renda, e as 25 iniciativas sendo implementadas pelo governo federal com intuito de resolver esses problemas.

Quadro 1

Principais iniciativas do Governo Federal nas áreas de trabalho e renda

Problemas	Principais Iniciativas do Governo FHC	Principais Iniciativas do Governo Lula
Desemprego	1- Programa Novo Emprego e Seguro-Desemprego 2-Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda em Áreas de Pobreza – Proger 3- Programa de Organização Produtiva de Comunidades Pobres	1- Política de crescimento econômico 2- Política de recuperação dos investimentos públicos 3- Seguro Desemprego 4- Investimentos do Fundo de Amparo ao Trabalhador para geração de emprego e renda 5- Orientação Profissional e Intermediação de Mão-de-Obra

² Cabe dizer que o foco apenas nos programas federais não significa que não haja iniciativas importantes ocorrendo nos outros níveis de governo (estadual e municipal) ou sendo implementadas diretamente pela sociedade civil organizada. Muito pelo contrário, essas iniciativas são importantes, significativas, mas as informações sobre essas iniciativas é dispersa e de difícil consolidação.

	- Pronager 4 - Programa de Assistência ao Trabalhador	6- Programa Primeiro Emprego 7- Programa Economia Solidária em Desenvolvimento
Informalidade	5 - Programa Jovem Empreendedor. 6 - Programa Trabalho Legal	8- Projeto de Lei Complementar que prevê novo regime tributário, previdenciário e trabalhista para microempresa 9 - Rede de Proteção ao Trabalho - Fiscalização do Trabalho 10- Educação Previdenciária
Queda da Renda Real	7 - Programa de Qualificação Profissional do Trabalhador	11- Política de recuperação do Salário Mínimo 12- Plano Nacional de Qualificação – PNQ 13- Abono Salarial
Trabalho Infantil	8 - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil	14- Programa de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil - PETI
Alta Incidência de Pobreza	9 -Programa Comunidade Ativa 10- Programa Novo Mundo Rural: Consolidação de Assentamentos 11- Programa de Emancipação de Assentamentos Rurais 12 - Ações de Assistência Social 13 -Previdência Rural	15- Fome Zero: 15.1- Bolsa Família 15.2- Política de Acesso à Alimentação 15.3- Construção de Cisternas 16- Benefícios de Prestação Continuada 17- Previdência Rural 18- Programa Luz para Todos 19- Tarifas diferenciadas de energia elétrica 20- Eliminação de impostos sobre a cesta básica 21- Ações de Assistência Social 22- Mobilização Nacional para o Registro Civil de Nascimento
Elevada Desigualdade na Distribuição de Renda	14 -Programa de Reforma Agrária 15- Programa de Agricultura Familiar – Pronaf	23- Reforma Agrária 24- Política de acesso ao crédito: 24.1- Pronaf 24.2- Microcrédito 24.3- Crédito em Consignação Bancários 24.4-Correspondentes 25- Pontos de Cultura

Fonte: Plano Plurianual - PPA 2000-2003 e Radar Social – Principais Iniciativas (IPEA, 2006)

1.1 Mudanças na natureza das políticas sociais

O que se pode inferir do exame do quadro acima? O conjunto de problemas e iniciativas acima descritos aponta para algumas características que auxiliam a delinear o contorno das políticas sociais sendo atualmente implementadas. A primeira característica é a constatação de que ocorreram avanços importantes no processo de consolidação do padrão brasileiro de proteção social, com a aplicação do conceito de Seguridade Social, conforme propugnado pela Constituição de 1988, a vários programas voltados para a área de emprego e renda. Nesse aspecto, cabe destacar o impacto das seguintes tendências fundamentais:

- o desdobramento da aplicação da Lei Orgânica de Assistência e Desenvolvimento Social – LOAS, (Lei no 8.742 de 7/12/1993) que não apenas definiu, em termos específicos, o conceito de assistência social, mas teve também efeitos importantes ao ampliar o espaço de atuação da sociedade e os mecanismos de controle social;
- a expansão dos programas de transferência de renda, com destaque para os programas Bolsa Família e Peti, assim como o desenvolvimento do debate sobre as manifestações da pobreza, visando identificar os possíveis beneficiários desses programas;
- a crescente busca de inovações e uma redução na timidez no modo de reconhecer e enfrentar os problemas sociais. Enquanto a agenda do governo FHC tinha como eixo estruturador a consolidação da estabilização macroeconômica e, portanto, manifestava uma certa timidez na área social, o governo Lula assume, desde seu início, a opção por privilegiar a política social, em especial os programas voltados para emprego e geração de renda. Essa opção foi complementada por uma percepção clara de que o conceito de pobreza e o desenho das políticas para enfrentá-la deveriam ser revistos e ampliados.

A segunda característica associada às iniciativas descritas no quadro 1 é que, paralelamente a consolidação do padrão brasileiro de proteção social, verifica-se a crescente heterogeneidade dos instrumentos e estratégias sendo utilizados. Embora seja factível postular que o governo percebe o conjunto de problemas relacionados às áreas de emprego e renda como compondo um diagnóstico relativamente coeso e complementar, as iniciativas por ele concebidas voltadas para solução desses problemas são consideravelmente heterogêneas no que tange a sua natureza. Apenas um pequeno grupo dessas iniciativas poderia ser considerado como programas governamentais, no sentido restrito. Muitas iniciativas são, na verdade, apenas instrumentos de políticas públicas que são direcionados na tentativa de mitigar os efeitos de alguns dos problemas detectados. No entanto, o mais importante é notar que essas

iniciativas fazem uso de estratégias e instrumentos muito distintos, e que preconizam diferentes tipos de intervenções não apenas no mercado de trabalho, mas também em vários outros segmentos da sociedade e que, portanto, demandam o envolvimento e a participação de uma multiplicidade de agentes econômicos e atores políticos.

Uma terceira característica é a presença marcante de multifuncionalidade, o que significa dizer que uma mesma iniciativa ou programa governamental pode gerar diferentes produtos, com natureza distinta e que preconizam diferentes objetivos. Assim, por exemplo, os objetivos associados à geração de renda e promoção social são perseguidos concomitantemente e, muitas vezes subordinados a vários outros objetivos, associados às políticas de expansão da infra-estrutura, às políticas direcionadas ao estímulo e modernização do setor produtivo, às políticas macroeconômicas voltadas para a manutenção da estabilidade e incentivo ao comércio exterior, e outras políticas sociais, especialmente nas áreas de educação e saúde. A multifuncionalidade também se manifesta em vários outros aspectos operacionais dos programas e iniciativas governamentais como, por exemplo, na maneira como o público alvo é selecionado, na escolha das áreas prioritárias a serem priorizadas e nas condicionalidades impostas aos beneficiários das iniciativas. A crescente presença de iniciativas multifuncionais estabelece, portanto, uma relação compromisso entre os objetivos primários e secundários preconizados pela iniciativa e expande a interdependência entre os programas. Como consequência, se multiplica o número de restrições e demandas criadas, afetando os aspectos conceituais, gerenciais e políticos das iniciativas governamentais.

A quarta característica a ser destacada é a crescente transversalidade das iniciativas na área social. A transversalidade complementa e aprofunda a influência da multifuncionalidade. Por exemplo, as iniciativas voltadas para a renda e o trabalho não estão apenas sob a responsabilidade de um ministério ou agência governamental específica. Há um amplo conjunto de atores coletivos, dentro e fora do governo federal, envolvidos nessas iniciativas. Portanto, cresce o número de protagonistas que participam dessas políticas e, principalmente, a quantidade de atores com capacidade de influenciar ou vetar as decisões a serem tomadas.

Políticas caracterizadas por iniciativas que são simultaneamente transversais, multifuncionais e heterogêneas tornam os processos de formação, implementação e avaliação de programas mais complexos. Portanto, a busca de complementaridades, externalidades positivas e harmonização das políticas públicas gerou um conjunto de iniciativas mais interdependente, mais difíceis de serem monitoradas e avaliadas, e envolvendo uma comunidade de protagonistas e beneficiários consideravelmente ampliada. Consequentemente, tais políticas passam a demandar recursos humanos, institucionais e organizacionais muito maiores do que os que seriam demandados na gestão de programas governamentais no seu formato mais tradicional.

1.2 Transformações conceituais nas políticas sociais

As mudanças na natureza das políticas sociais, em especial aquelas relacionadas ao trabalho e renda, não ocorreram em um vácuo conceitual. Elas têm sido motivadas por transformações na percepção dos problemas que devem resolver. Na verdade, os dois processos caminham juntos e vem interagindo fortemente.

Esses avanços ocorreram de diferentes formas e em vários campos. Com intuito de ilustrar esse processo, cabe caracterizar, ainda que de forma sucinta, a evolução recente do conceito de pobreza, que ocupa lugar destacado nos debates sobre política social.

A forma de caracterizar e analisar o fenômeno da pobreza tem sido objeto de intenso debate ao longo do tempo.³ Durante décadas pobreza foi tratada apenas sob a ótica da renda, ou seja, o indivíduo era considerado em um “nível de pobreza” se sua renda estivesse abaixo de um determinado patamar, quase sempre fixado de maneira arbitrária e com base no preço da cesta de alimentos que poderia garantir a sobrevivência ou a “reprodução da força produtiva”. Exemplo dessa orientação é a política nacional do salário mínimo que, pelo menos formalmente, regula os ajustes dos pisos salariais a partir da evolução do custo da cesta básica.

Esse conceito de pobreza, fundado no nexos renda-consumo, foi objeto de diversas críticas ao longo dos anos. No entanto, pode-se afirmar que permaneceu hegemônico, a despeito de inúmeras críticas. Na medida em que dados estatísticos detalhados sobre a evolução da renda se tornaram amplamente disponíveis, principalmente com a adoção de um sistema padronizado de contas nacionais nos vários países, iniciou-se uma ampla agenda de pesquisa sobre o tema, fundada em análises caracterizando a evolução da pobreza e dos perfis de distribuição de renda, assim como realizando comparações entre os perfis de diferentes regiões e países. No caso brasileiro, destaca-se os trabalhos sobre distribuição de renda interpessoal e interregional, que tiveram enorme impacto em várias áreas das políticas públicas.

Ao longo das décadas de 1970s e 1980s, a definição da pobreza a partir do nexos renda-consumo vai sendo gradualmente substituída pelo conceito de “necessidades básicas”. Não que ela tenha sido totalmente abandonada, mas passou a competir com outras formas de conceitualizar e operacionalizar o tema. Mais especificamente, a pobreza passou a ser percebida como um problema multidimensional, agregando grupos de variáveis como, por exemplo, o acesso do indivíduo aos serviços básicos que deveriam ser providos pela comunidade. É nessa época que começam a surgir propostas para cálculo de índices compostos voltados

³ A discussão sobre a evolução do conceito de pobreza é ampla e complexa. Não é o propósito deste artigo adentrar por esse campo. O objetivo proposto é apenas prover uma visão bastante sumária desta discussão. Essa seção do artigo é baseado nos vários textos publicados no periódico “Poverty in Focus”, publicado em dezembro de 2006 pelo International Poverty Center (UNDP, 2006).

para a mensuração da evolução do “desenvolvimento humano”, especialmente o IDH – Índice de Desenvolvimento Humano, amplamente disseminado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)⁴.

Mais recentemente a percepção da natureza multidimensional da pobreza passa por uma nova reformulação, onde o número de variáveis a ser considerado é novamente ampliado. Além da privação das necessidades básicas, passam a ser incorporado também itens relacionados à privação de capacidades, incluindo aqueles associados aos direitos que permitem o pleno exercício da cidadania. O ganhador do Premio Nobel de Economia em 2001, Amartya Sen, foi um dos principais responsáveis pelo desenvolvimento e disseminação dessa nova abordagem.⁵

Algumas tentativas importantes foram implementadas com intuito de mensurar a pobreza com base nessa nova perspectiva. Por exemplo, na segunda metade da década passada, o PNUD propôs a adoção dos chamados Índices de Pobreza Humana (IPH-1, para países em desenvolvimento e o IPH-2, para os países desenvolvidos) para realizar comparações internacionais. O IPH é um índice que incorpora um número ampliado de dimensões que não eram anteriormente consideradas pelo IDH. (PNUD, 1997).⁶

Outra tentativa que merece destaque decorre do esforço de mensurar a pobreza no país a partir de uma ótica multidimensional. De maneira especial, cabe ressaltar a contribuição de Barros, Carvalho e Franco (2006), que propuseram a construção de um índice multidimensional que pudesse ser utilizado para mensurar a pobreza tendo como unidade a família e não a unidade da federação (estado ou município), procedimento adotado pelos responsáveis pelo cálculo do IDH. Esse é um avanço bastante importante do ponto de vista metodológico e empírico, pois não apenas operacionaliza a realização de estudos a partir de uma perspectiva mais ampliada da pobreza, mas também transforma a ótica da pobreza, na medida em que a família se torna a base da análise.⁷

No entanto, apesar da relevância destas contribuições e do novo consenso acerca do conceito de pobreza, ainda permanece o debate sobre

⁴ O IDH vem sendo calculado, de forma sistemática, desde 1993 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Sua concepção se baseia nas contribuições do economista paquistanês Mahbub Ul Haq, influenciado pelas contribuições de Amartya Sen.

⁵ Sen, Amartya. *Desigualdade Reexaminada*, São Paulo: Editora Record, 2001.

⁶ PNUD. Programa das Nações Unidas. *Human Development Report 1997* New York: Oxford University, 1997.

⁷ As dimensões consideradas por Barros, Carvalho e Franco são refletidas em 44 indicadores distribuídos nas seguintes categorias: (i) 6 indicadores de ausência de vulnerabilidade das famílias; (ii) 6 indicadores de acesso ao conhecimento; (iii) 6 indicadores de acesso ao trabalho; (iv) 3 indicadores de disponibilidade de renda; (v) 11 indicadores de desenvolvimento infantil; (vi) 12 indicadores de condições habitacionais. Ver Barros, Carvalho e Franco (IPEA, 2006).

quais seriam precisamente as dimensões a serem consideradas e que estratégias deveriam ser adotadas para mensurá-las. Percebe-se que essas questões não devem ser deixadas a cargo apenas dos especialistas no governo ou de organizações internacionais, mas demandam o envolvimento e a participação de toda a sociedade. Enfim, reconhece-se a existência de uma série de limitações, na medida em que o conceito e as dimensões que o analista considera relevantes não são necessariamente as mesmas que importam para os segmentos da população afetados pelas várias dimensões da pobreza. Com isso, surge o imperativo não apenas político ou ético, mas também técnico, de que a sociedade e, especialmente os “pobres”, sejam ouvidos e considerados como protagonistas importantes e incluídos nas discussões envolvendo os processos de formulação, implementação e avaliação das políticas de combate à pobreza.

O debate sobre pobreza não afeta apenas questões pertinentes à sua mensuração. Paralelamente a essas discussões, ocorre uma ampla revisão sobre os impactos da pobreza em várias outras áreas das políticas públicas. Esse debate é pertinente, pois coloca a questão em um patamar diferente. O combate a pobreza passa a ser considerada como uma questão central, urgente e que irá influenciar, sobremaneira, as possibilidades de sucesso em outras áreas.

Por exemplo, o trabalho recente elaborado por Perry, Arias, Lopez, Maloney e Serven (2006), combina a perspectiva multidimensional da pobreza acima descrita e a aparente tentativa de inverter o nexo renda-consumo. Ademais, o trabalho defende o argumento de que a ausência de políticas sociais mais agressivas nos países da América Latina impediria a expansão do PIB potencial. Nesse sentido, programas como o “*Progresar/Oportunidades*” no México, “*Famílias em Acción*” na Colômbia e o “*Bolsa Escola/Bolsa Família*” no Brasil, contribuiriam para o fim do estabelecimento do que os autores chamam de “círculos viciosos,” em que altas taxas de pobreza provocariam baixas taxas de crescimento econômico. Mais ainda, esses programas não deveriam mais ser considerados como “substitutos” dos programas de investimento em infra-estrutura, ciência e tecnologia ou outros que, tradicionalmente, estariam diretamente voltados para o estímulo da atividade produtiva. Na verdade, os autores defendem que os programas sociais podem ser percebidos como “complementares”, na medida em que o combate à pobreza estabeleceria também as bases para a expansão sustentada da economia. Cabe notar que esse argumento não é propriamente novo, no entanto ele pode ser percebido como decorrente da perspectiva multidimensional da pobreza aplicada à análise do impacto e da a dinâmica das políticas sociais na América Latina.

1.3 Transformações no ambiente das políticas sociais

Na seção anterior, procurou-se evidenciar como a evolução do debate sobre o conceito de pobreza afetou a complexidade das políticas

sociais. Se a pobreza é tratada como um fenômeno multidimensional, sua mensuração se torna mais difícil, assim como se torna muito maior o número de atores envolvidos e de ações requeridas e, conseqüentemente, crescem as demandas impostas aos que formulam, gerenciam e avaliam as políticas sociais. Cabe notar que essas demandas envolvem, dentre outros elementos, uma ampliação na capacidade técnica, assim como na quantidade mínima de recursos institucionais, organizacionais e políticos necessários.

No entanto, é importante ressaltar que as pressões sobre as políticas sociais não emanam apenas do mundo conceitual. Elas decorrem da própria evolução do sistema político brasileiro e das contradições a ele inerentes. Esse é também um assunto muito vasto e complexo. Portanto, no intuito de contribuir para o debate sobre a política social, pode-se delinear apenas alguns aspectos dessa evolução, acompanhando a trajetória de apenas algumas variáveis de natureza sistêmica, estrutural e posicional. No entanto, independente do nível de análise utilizado, parece claro que as demandas impostas às políticas sociais cresceram, assim como as expectativas em relação aos seus efeitos. Considere-se as seguintes características gerais do cenário relativo à evolução do ambiente das políticas sociais:

- a) Do ponto de vista posicional, o atual governo inicia o segundo mandato com amplo apoio de um eleitorado que sedimenta seu suporte na expectativa de que o combate à pobreza avance de maneira significativa ao longo dos próximos anos. No entanto, apesar do apoio popular, percebe-se que, em função da configuração atual do sistema político, a manutenção da governabilidade depende do estabelecimento de uma coalizão que envolve partidos e grupos com orientações muito distintas. Além disso, ainda nas eleições, foi estabelecida uma agenda que se propõe a combinar harmonicamente os compromissos de manutenção da estabilidade macroeconômica, promoção do crescimento, combate à pobreza e redução das desigualdades sociais. Nesse contexto, a margem de manobra na condução da política social se reduz, na medida em que é necessário acomodar múltiplas demandas e negociar acordos com os diversos atores que participam do governo.
- b) Do ponto de vista estrutural, verifica-se três tendências marcantes: (i) esvaziamento da máquina do Estado, com perda de pessoal e de capacidade de gestão em função das tentativas fracassadas de realizar a “reforma do Estado” ou os “choques de gestão”; (ii) multiplicação do número de ministérios e secretarias com voz e influência na área social, na tentativa de reconhecer e acomodar as demandas de segmentos “emergentes” da sociedade ou de determinados grupos de interesse; (iii) crescimento do número de atores com poder de influenciar ou vetar as decisões sobre política

social, especialmente no âmbito do Legislativo, do Judiciário, dos poderes locais e da sociedade civil organizada. Como já apontado, essa tendência de fragmentação é natural nas democracias contemporâneas, mas entra em choque com a percepção dos requisitos da “racionalidade burocrática” e demanda um esforço muito maior do governo em termos de fomentar ações que promovam a cooperação, coordenação e comunicação dentro do governo e entre ele e a sociedade civil.

- c) Do ponto de vista sistêmico, há sinais que apontam um afrouxamento da camisa de força imposta pela crise fiscal do Estado, indicando que pode estar próximo o final de um longo período de subordinação das políticas sociais ao cumprimento das metas do superávit fiscal primário, quase sempre fixadas apenas a partir de uma preocupação com a manutenção da credibilidade do governo junto aos investidores nacionais e estrangeiros. No entanto, o período de submissão das políticas sociais a uma política fiscal hiper-restritiva resultou em uma “herança maldita”, desorganizando a ação do Estado. Mais especificamente, permanecem contradições importantes na forma como o Estado é financiado, especialmente no nível e distribuição da carga tributária, e na maneira como se decide o perfil das despesas públicas, com a presença de um processo de planejamento e orçamento disfuncional, uma multiplicidade de vinculações e fundos estabelecidos como forma de proteção do risco de contingenciamento, um arcabouço de normas de direito administrativo inadequadas e um sistema de auditoria e fiscalização intenso, mas pouco efetivo como mecanismo de avaliação das políticas públicas. Essa herança institucional e organizacional estabeleceu contradições e restrições importantes, que limitam a capacidade do Estado formular e gerir políticas sociais.

2. Três questões sobre a política social

É nesse contexto de mudanças no ambiente, na concepção e na natureza das políticas sociais que se inserem as políticas de renda e trabalho voltadas para o desenvolvimento social e geração de renda. Esse contexto estabelece uma tensão fundamental entre as expectativas em relação à natureza e o impacto das políticas sociais e as capacidades disponíveis para conceber e implementar essas políticas. Essa tensão não é nova. No entanto, há indícios de que atualmente ela se manifesta de uma forma específica. Em função disso, se propõe a formulação de uma agenda de questões que possibilitem a reflexão mais sistematizada e que permitam avanços na forma de compreensão da dinâmica subjacente às políticas sociais.

2.1 A questão da estrutura de governança

A primeira questão que se coloca diz respeito ao impacto das mudanças na estrutura de governança das políticas sociais. O termo “estrutura de governança” tem sido definido de diferentes maneiras. Nesse artigo, define-se a estrutura de governança como o “o conjunto de regras formais e informais que regem a ação de um determinado grupo”(Shesple e Bonchek, 1997: 311). Portanto, o objetivo colimado passa a ser o de compreender como essas estruturas estabelecem limites e possibilidades para a coordenação e a comunicação entre os atores envolvidos nas políticas sociais e, mais especificamente, nas políticas relacionadas ao trabalho e renda.

O que se propõe é que as transformações ocorridas na natureza, na concepção e no ambiente das políticas sociais, e que foram descritas acima, demandam uma nova estrutura de governança para essas políticas. Nesse novo contexto, o debate sobre a estrutura de governança não pode ser posto simplesmente a partir da dicotomia entre estruturas verticais vs estruturas horizontais ou a partir de debates sobre o impacto dos diferentes graus de controle burocrático vs controle social. O nexos desse antigo debate, que almejava estabelecer a configuração organizacional ótima para as políticas sociais, se desfez ao longo das últimas décadas com a liberalização das economias nacionais, o crescente processo de globalização e o surgimento de novas forças sociais, dentro e fora do setor público, que reconfiguraram as arenas das políticas públicas. Por outro lado, as promessas e aspirações de origem neo-Tocquevillianas, sobre as virtudes e os efeitos do controle social, foram frustradas em grande medida a partir da percepção de que esse controle, embora seja absolutamente fundamental, tem impacto assimétrico sobre a gama das políticas públicas, podendo ser eficiente em alguns casos, mas claramente incompleto ou impreciso em outros.

Pode-se afirmar que está em curso um processo de transformação das estruturas de governança da política social. Ao contrário do passado, onde divisões de competência e responsabilidade poderiam ser delineadas de maneira clara e objetiva, hoje prevalecem redes complexas e sujeitas as constantes reconfigurações, seja em função de mudanças no ambiente externo onde elas se inserem ou em decorrência de pressões e disputas internas. A constatação da existência dessas estabelece o que Kettl (2004:59) cognomina de “fronteiras difusas” (*fuzzy boundaries*). Em função disso, é difícil imaginar que as crescentes demandas que hoje se impõem ao governo possam ser resolvidas através de reformas administrativas (ou choques de gestão) e modelos de planejamento estratégico cujos parâmetros e modelos foram preconizados com base em pressupostos sobre a estrutura organizacional e política do setor público que não existe mais. Mas como essa gestão pode ocorrer na prática? Que estruturas de governança podem fomentar a cooperação e coordenação entre atores? Em suma, a questão da governança das políticas sociais permanece um desafio ainda em aberto para todo os que almejam

compreender melhor as transformações recentes e implementar transformações que possam contribuir para a geração de programas governamentais mais efetivos e que atendam verdadeiramente as necessidades da população.

Essas perguntas não esgotam a agenda relacionada de perguntas voltadas para o exame das estruturas de governança. Há uma série de questões complementares associadas aos seguintes elementos:

- A definição das jurisdições das diferentes arenas decisórias;
- A divisão de trabalho e de poder de veto entre os atores que participam dessas arenas;
- A precisão e especificidade das relações de coordenação e delegação estabelecidas entre os envolvidos nessas arenas;
- A forma de seleção e certificação dos atores individuais e coletivos que dela participam;
- O tipo e a estabilidade das regras que definem a alocação de recursos humanos e financeiros entre as diferentes tarefas a serem executadas.

2.2 A questão da efetividade e da incidência de custos transacionais

A segunda questão que desafia os analistas diz respeito à efetividade das políticas sociais. Esse é um ponto importante, pois decorre de uma combinação aparentemente contraditória. Por um lado, as políticas sociais se tornaram mais complexas e os recursos humanos, organizacionais e financeiros para sua execução são escassos ou estão presentes de forma inadequada. Por outro lado, crescem as expectativas e as demandas sobre o desempenho dessas políticas e sobre a sua capacidade de gerar resultados de maneira efetiva.

Uma forma de equacionar essas contradições e promover a efetividade na alocação de recursos é considerar a incidência dos chamados “custos transacionais” sobre as políticas sociais. O conceito de “custos transacionais,” proposto por economistas e cientistas políticos da corrente “neo-institucionalista”, apresenta algumas características que nos permitem tratar desse dilema de maneira articulada. Para os neo-institucionalistas, o conceito de custos transacionais surge a partir da alusão à existência de um mundo ideal, o chamado mundo “Coasiano⁸”, isso é, uma situação hipotética onde os direitos de propriedade seriam caracterizados de forma perfeita e onde, simultaneamente, contratos e acordos entre diferentes partes poderiam ser definidos, negociados, implementados e monitorados de forma eficiente e prevendo todas as possíveis contingências.

Do ponto de vista econômico, contratos definidos e implementados de forma perfeita, sem “fricções” e “imperfeições”, promoveriam a eficiência e a efetividade. Do ponto de vista político, contratos, arranjos, negociações e promessas, definidos e implementados

⁸ Numa alusão aos trabalhos de Ronald H. Coase, Prêmio Nobel de Economia em 1991.

de forma perfeita, viabilizariam o bom funcionamento do sistema representativo, facilitariam a comunicação, coordenação e cooperação entre os atores envolvidos, elevariam a eficácia do controle social e a governabilidade democrática.

Evidentemente, esse mundo “Coasiano” não corresponde ao mundo real. O que obstacularizaria a existência dessa situação ideal seria justamente a presença de custos transacionais.

Há várias tentativas de definir o que seriam custos transacionais. As mais tradicionais estão associadas aos “custos relacionados ao planejamento, adaptação e monitoramento da execução de diferentes ações em diferentes estruturas de governança” (Williamson 1985, p.142), ou os “custos de mensuração dos atributos do que está sendo negociado e os custos de proteger os direitos de propriedade, monitorar e implementar acordos”(North 1990, p. 27).

Em outras palavras, os custos transacionais seriam elementos que impedem a especificação, negociação, implementação e monitoramento efetivo de uma transação econômica ou política. Por exemplo, no campo dos estudos sobre regulação, há muito especialistas em organização industrial analisam como diferentes arranjos regulatórios afetam as operações das empresas na medida em que influenciam a estrutura de custos transacionais subjacente as suas operações. No âmbito da análise macroeconômica, o estudo do impacto dos custos transacionais também ocupa lugar de destaque. Considere-se, a importância que hoje é atribuída às análises relacionadas ao impacto da credibilidade e da reputação dos gestores e a geração de incerteza decorrente dos processos de negociação política, todos os elementos associados aos custos transacionais das políticas públicas.

Como já dito, a análise dos custos transacionais toma por base a existência de um conjunto de contratos. No entanto, cabe enfatizar que o termo “contrato” é entendido de uma forma ampla. Mais especificamente, contratos são entendidos como promessas entre diferentes partes envolvidas em uma relação social, onde uma delas concorda em desempenhar uma ação que tem valor em contrapartida ao recebimento de um pagamento ou do compromisso de desempenhar uma outra ação que também possua valor. Esses acordos podem envolver uma multiplicidade de atores e as ações a serem desempenhadas podem ocorrer em diferentes períodos, serem de naturezas distintas, terem um grau de “observabilidade” diferenciado, ou envolverem investimentos que, uma vez realizados, não podem ser reversíveis (“*sunk costs*”) ou transformados em outros investimentos (“*asset specificity*”).

É importante ressaltar que transações dentro dessa perspectiva contratualista podem envolver agentes econômicos, mediante o estabelecimento formal de um contrato, ou podem envolver atores políticos, como o compromisso informal firmado entre governantes e contribuintes para a geração de determinadas políticas públicas .

De maneira mais específica, alguns dos custos transacionais envolvidos na gestão das ações governamentais estariam relacionados aos seguintes elementos:

- *O tempo e o esforço necessário para o governo reconhecer, definir e negociar um acordo sobre determinada política* (ou “contrato”) entre os vários atores envolvidos em uma rede de políticas públicas. Em outras palavras, os custos decorrentes de gerar e manter uma estrutura de governança que fomente a cooperação, comunicação e cooperação entre atores envolvidos em determinada política pública..
- *A incerteza sobre o cumprimento dos acordos firmados* decorrente da possibilidade de reversão ou modificação das decisões já tomadas. Se os atores envolvidos em uma determinada política percebem que as decisões e os acordos firmados não são críveis e podem ser revertidos ou substancialmente modificados, eles hesitarão em assumir compromissos e tomar as medidas necessárias para a consecução de determinada ação governamental. Isso ocorre principalmente quando na ação governamental estão inseridos custos não reversíveis (“*sunk costs*”) e investimentos específicos (“*asset specificity*”). Conseqüentemente, a reputação e a falta de credibilidade dos atores envolvidos, e uma grande dicotomia entre as instituições formais e informais que regem as ações governamentais, resulta em grande incerteza e determinados tipos de comportamentos que podem comprometer a eficiência e a eficácia da ação a ser implementada.
- *A assimetria informacional entre os atores envolvidos em determinada política*. Como as ações governamentais possuem graus de observabilidade distintos, há custos importantes que emanam das dificuldades de acompanhamento e monitoramento dessas ações. Ao mesmo tempo, é muitas vezes difícil estabelecer um sistema efetivo de controle e de incentivos que garanta que as ações executadas estejam necessariamente em conformidade com o que foi planejado. Em outras palavras, os atores responsáveis pela implementação (agentes) possuem diferentes graus de compreensão, comprometimento e capacidade para implementar o mandato que lhes foi delegado pelos que planejaram tais ações (principais). A assimetria informacional entre agentes e principais gera os chamados custos de delegação ou “custos do agenciamento” (“*agency costs*”) que são custos transacionais importantes. Cabe notar que em um contexto de assimetria informacional esse tipo de custos transacionais compromete, de maneira muito importante, a eficiência e a efetividade dos programas governamentais.

Se a incidência de custos transacionais afeta, de maneira significativa, o desempenho dos programas sociais, em especial aqueles de natureza complexa, cabe perguntar como os arranjos utilizados nas iniciativas da área de renda e trabalho levam em consideração esses custos? Seriam as iniciativas hoje sendo implementadas suficientemente “robustas”, no sentido de que lidam adequadamente com os custos transacionais? E o que dizer sobre as novas iniciativas que estão sendo formuladas e as propostas de reforma nas políticas sociais? Se for inevitável que custos transacionais incidam sobre as políticas sociais, há propostas voltadas para a “remediação” desses custos? Como essas propostas alterariam os atuais processos de formulação, gestão e avaliação das políticas sociais?

2.3 A questão da sustentabilidade e da criação de capacidades

Finalmente, há uma terceira tema que pode ser proposto: a questão da sustentabilidade. Embora a sustentabilidade ambiental seja um tema altamente relevante, o foco dado aqui é um pouco distinto, entendendo-se sustentabilidade a partir de uma ótica mais ampla.

É lugar comum verificar a existência no país de iniciativas na área social que são subitamente interrompidas logo após as eleições, ou em decorrência de mudanças na equipe de gestores ou nas orientações políticas daqueles responsáveis pelas decisões. Essas interrupções são quase sempre arbitrárias e raramente são fundadas em análise de mérito ou considerações sobre o impacto dessas iniciativas. Elas refletem mudanças em conjunturas específicas, mas acarretam em altos custos para o governo e para a sociedade. Portanto, ao se referir a sustentabilidade, faz-se referência à combinação dos conceitos de sustentabilidade econômica, política, organizacional e financeira das iniciativas e programas governamentais e, de forma mais geral, da própria política social.

O debate sobre sustentabilidade tem sido colocado de maneira muito explícita, nas discussões sobre como evitar o comportamento oportunista dos governantes ou a tentação de enveredar para o “populismo econômico”. Nesse sentido, recomenda-se medidas que possam gerar a “blindagem da política monetária e fiscal”. Algumas iniciativas na área econômica, tais como a tentativa de estabelecer um banco central independente ou um marco legal que estimule a “responsabilidade fiscal” dos governantes, são exemplos de tentativas de isolar a política econômica dessas “pressões políticas e eleitorais”.

Seria o debate sobre a “sustentabilidade da política econômica” factível de ser transposto para o âmbito da política social? Seria desejável conceber formas e maneira de estabelecimento de isolar as políticas sociais da gestão irresponsável, do “populismo” eleitoral e da captura por grupos de interesse? De que conceitos e formas de conceber e gerir iniciativas estaríamos nos referindo nesse caso?

Sustentabilidade no âmbito das políticas sociais e, mais especificamente, na esfera das políticas de renda e de trabalho, requer não apenas a construção de coalizões políticas que possam “blindar” as iniciativas de ataques ou mudanças políticas. A acepção aqui dada ao termo envolve relacionar sustentabilidade à noção de capacidade. Isso demanda a identificação das funções críticas que devem ser desempenhadas em cada programa ou iniciativa e propor formas de desenvolvê-las a partir de um processo bem estruturado e que não sofra interrupções súbitas. Além disso, requer arenas que incluam e articulem os protagonistas dessas iniciativas, fomentando processos sistemáticos que incentive cooperação, comunicação e ações coordenadas entre esses atores. Há, portanto, a necessidade de ações que sejam:

1. Sistêmicas, no sentido de incorporar a interação entre atores, processos, organizações e instituições;
2. Contextualizadas, levando em consideração as capacidades já existentes, os valores que são compartilhados pelos principais atores e as necessidades específicas;
3. Participativas, permitindo que haja envolvimento dos principais atores em todas as fases;
4. Politicamente sensíveis, já que a criação e expansão de capacidades podem alterar o equilíbrio social e político existente.

Mas como essas ações deveriam ser concebidas, implementadas e avaliadas no contexto de política complexa e em um ambiente marcado por tensões e contradições crescentes? Essa questão permanece ainda em aberto.

3. Conclusão

O objetivo deste trabalho foi propor questões que possam compor uma agenda de pesquisa sobre a evolução recente das políticas sociais.

O pressuposto deste trabalho é a importância do reconhecimento do novo contexto em que se insere o setor público, marcado pela complexidade das políticas propostas, por um ambiente marcado por adversidades e pela presença de “fronteiras difusas”. Nesse contexto, onde o estabelecimento de estruturas de governança que fomentem comunicação, cooperação e coordenação entre os atores envolvidos se torna fundamental. Para o estabelecimento dessas estruturas, faz-se necessária a adaptação das estruturas organizacionais, o redimensionamento da ação governamental e, principalmente, a criação de capacidade para o governo reconhecer e remediar custos transacionais e dar sustentabilidade às políticas sociais.

As transformações recentes na natureza, na concepção e no ambiente das políticas sociais acarretaram também no surgimento de mudanças na forma de organização das arenas decisórias no setor público. Ao mesmo tempo, uma série de inovações importantes se tornou

disponível, principalmente em relação às tecnologias e estratégias de gestão e avaliação de programas. Essa rápida disseminação de conhecimento tem incentivado a imitação e incorporação de inovações adotadas em outros países no âmbito das políticas sociais no país. No entanto, sabe-se muito pouco sobre a dinâmica das estruturas de governança das políticas públicas hoje existente para se poder garantir que essas inovações resultarão em aperfeiçoamento em termos de eficiência e eficácia alocativa.

As principais histórias de sucesso no setor público não decorrem necessariamente da capacidade dos governos de absorver inovações conceituais, gerenciais ou tecnológicas, mas da sua habilidade de compreender e analisar uma determinada situação, identificar problemas, definir e implementar metas, objetivos e formular estratégias para ações futuras. Ao propor uma pequena agenda de questões sobre política social, o propósito deste trabalho é estar não apenas contribuindo para o debate acadêmico sobre o tema, mas efetivamente para o estabelecimento de um processo sistemático de criação de capacidade para o enfrentamento dos problemas mais prementes no âmbito dos programas governamentais na área social.

(Recebido para publicação março 2007)
(Aceito em maio 2007)

Abstract :In recent years, the nature, the design and the environment of Brazilian social policies have been changing considerably, The purpose of this article is the examine some of these changes, with special focus on labor and income policies. With this in mind, this article was divided in three parts. First, there is a brief description of the most important characteristics of some new social programs, emphasizing the growing heterogeneity of the instruments being used, and the multifunctionality and transversality of these programs. On the second part, three major questions related to these changes were proposed. Finally, the articles advocates the need to expand the discussion agenda concerning social policies in Brazil in order to include, among others, these new issues.

Key words: Social policies; poverty; agenda; transaction costs.

Bibliografia

BARROS, R.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. Pobreza Multidimensional no Brasil. Texto para Discussão n. 1227. Brasília, Ipea; 2006.

CASTRO, Maria Helena. Política Social do Brasil: Panorama dos Anos 1990. *Sociologia e Realidade: Pesquisa Social no Século XXI*. Editores Maria Estela Grossi Proto e Thomas Patrick Dwyers. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2006. Não aparece no texto

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Radar Social – Principais Iniciativas*. Brasília, 2006.

KETTL, D. *The Transformation of Governance*. Baltimore, The John Hopkins University Press, 2004.

NORTH, D. *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton: University Press, 2005.

PERRY, G.; ARIAS O.; LOPEZ, H.; MALONEY W.; SERVEN, L. *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*. Washington: The World Bank, 2006

PNUD (1997). Programa das Nações Unidas. *Human Development Report 1997* New York: Oxford University.

SEN, Amartya. *Desigualdade Reexaminada*. São Paulo, Editora Record, 2001.

SHEPSLE, K.; BONCHEK M. *Analyzing Politics: Rationality, Behavior and Institutions*. New York: W.W. Norton. 1997.

VATN, A. *Transaction Costs and Multifunctionality*. Workshop on Multifunctionality. Directorate for Food, Fisheries and Agriculture. OECD, mimeo, 2001. Não aparece no texto

WILLIAMSON, Olivier (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press, 1985.