

Reordenar políticas sociais

José Roberto R. Afonso

Economista, professor do IDP e pesquisador do CAPP/Universidade de Lisboa e GV Europa

A pandemia internacional da Covid agravou a situação social particularmente precária de parcela importante da população brasileira, bem como acentuou as dificuldades a serem equacionadas pelas políticas públicas, sobretudo as sociais. É hora de aproveitar a crise para repensar instituições, regras e práticas.

Como uma possível iniciativa nessa direção, se poderia adotar um Código da Ordem Social, que buscasse harmonizar as ações públicas previstas no Título VIII da Constituição Brasileira. Ele é bastante abrangente, compreendendo não apenas Seguridade Social (Previdência, Saúde e Assistência Social), como também Trabalho e Educação (incluindo Cultura e Desporto), e Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia, entre outros. A busca de maior eficiência nos resultados e responsabilização das autoridades públicas e seus gestores poderia ser dada a partir de uma lei complementar nacional, que se chamaria da Responsabilidade Social, conforme pensamos com Gilmar Mendes, o também professor do IDP e ministro do STF.¹ A ideia seria



ir até além do que já tem sido preconizado em outros projetos, com a mesma nomenclatura (como o defendido pelo senador Tasso Jereissati²), focados em conseguir financiar uma maior proteção social aos mais pobres e desassistidos.

Na raiz, é preciso reconhecer que essa ordem social já foi definitivamente abalada pela desocupação anterior à pandemia, e explode com ela.³ A exemplo do resto do mundo, a proteção social, incluindo a previdência, foi construída em torno da figura do emprego formal, financiada por empregadores e empregados em cima da folha salarial. Essa estrutura já estava fragilizada antes da chegada do coronavírus, por conta da opção dos empregadores por contratar serviços (no lugar de assinar carteira) e depois pela automação crescente (chegando à fase dos serviços), bem assim da tendência mais recente dos próprios trabalhadores, sobretudo os mais jovens, preferindo ser independentes ou empreendedores a terem emprego fixo. Nunca o Brasil teve uma desocupação acima da metade de seus trabalhadores (*vide* figura 1).

A parcela crescente dos que trabalham sem carteira assinada já deveria saber, mas a pandemia deixou claro a eles que, quando perdem trabalho e renda, não são assistidos pelo seguro-desemprego, assim como, no futuro, ainda que distante, quando envelhecerem não terão direito à aposentadoria, ou receberão um valor baixo diante de suas atuais rendas e necessidades. Em que pese já se ter aprovado uma importante e grande reforma previdenciária, ela mirou mais a redução do déficit fiscal e compreende um regime que tende a perder contribuintes e beneficiários. Importa ir além e se reinventar o conceito de seguridade, para que seu custeio não se baseie apenas na folha salarial e para estimular uma autêntica poupança previdenciária, esti-

mulando e protegendo quem poupa para o futuro.

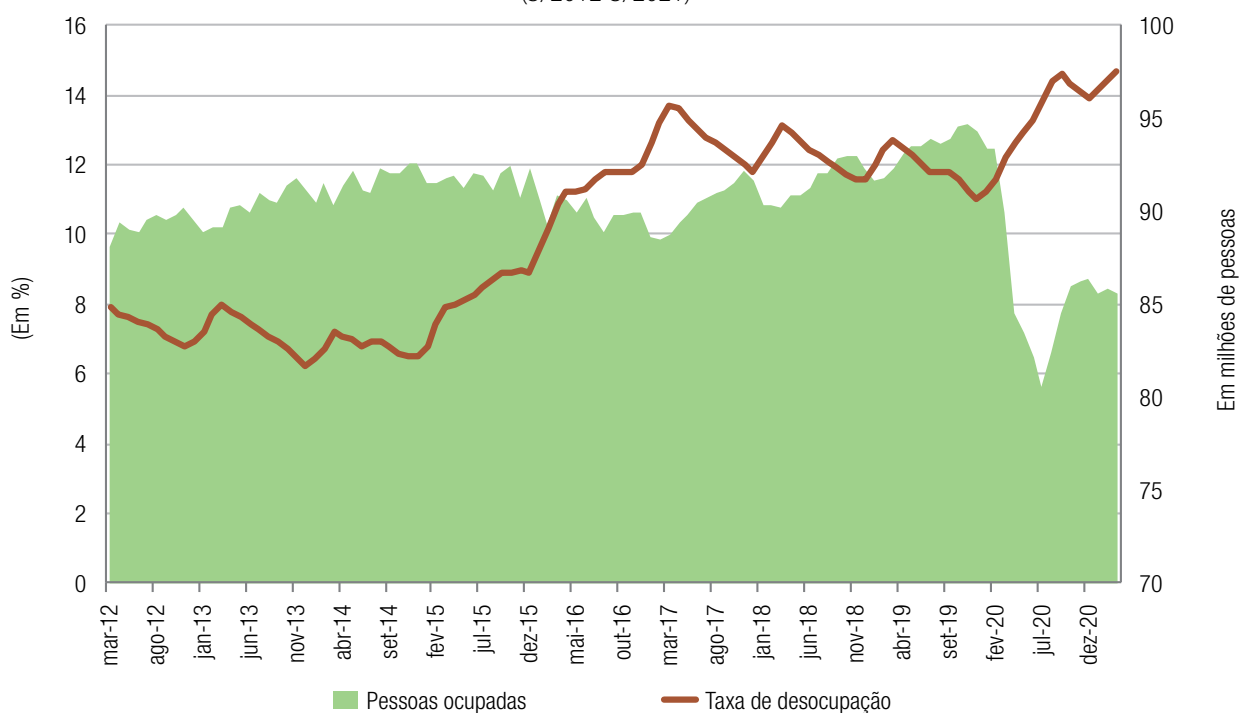
Como o próprio nome diz, o auxílio emergencial não é uma solução estrutural. Não basta só proteger, como será preciso reinserir na economia os milhões que já estavam vivendo à sua margem e só passaram a ser vistos depois da pandemia.⁴ Um caminho é transformar um benefício assistencial em trabalhista, que não se limite àqueles que têm emprego formal.⁵

Uma ideia seria adotar um *seguro-destrabalho* e, mais do que se pagar um benefício, condicionar o direito a ele à formação, treinamento e requalificação desses trabalhadores,⁶ inicialmente até podendo trabalhar em ações públicas alternativas.⁷ É o caso do que tem sido chamado de inovação ou empreendedorismo

social,⁸ em que os desocupados poderiam ser mobilizados para prestar serviços comunitários e vender serviços e bens públicos, sob uma lógica de mercado e não como mera filantropia. Poderia ser essa também uma porta de entrada para inscrição em uma nova categoria de MEI-Social – que permitisse, inclusive, ser apoiado pelo Sistema S, e em articulação com prefeituras, inclusive com políticas de compras públicas locais e dirigidas.⁹ É preciso tirar proveito do fato de o Brasil ser, ainda que em grande parte por necessidade, um dos campeões mundiais de empreendedorismo.¹⁰ Mais do que isso, cabe destacar o fato de que mesmo no meio da pandemia, disparou e se bateu recorde de sonho de ter o próprio negócio em pesquisa sobre

Figura 1 Taxa de desocupação e população ocupada

(3/2012-3/2021)



Elaboração própria. Fonte: Ipea. Disponível em: <<https://bit.ly/3x0jhpb>>.

empreendedorismo no país (ver figura 2), com 71% daqueles nascentes justificando a opção por obter CNPJ por “estar regularizado”.

À parte essas novas formas de proteção social, é preciso que se reorganize toda a política social. Há que se nacionalizar sua formulação e modernizar sua gestão. Em particular, é chave adotar definitivamente o cadastro único de cidadão. Contemplaria todos os brasileiros e todos os serviços públicos cobertos pela ordem social da dita Constituição Cidadã. Todos os brasileiros, como dito, registrados em um cadastro nacional unificado, com um único número de identificação de cada cidadão. Exigiria que existisse um plano nacional integrado para contemplar e harmonizar ações e objetivos de todas as políticas – ou seja, da seguridade social (previdência, assistência, saúde), passando pela educação, e contemplando também

À parte essas novas formas de proteção social, é preciso que se reorganize toda a política social. Há que se nacionalizar sua formulação e modernizar sua gestão

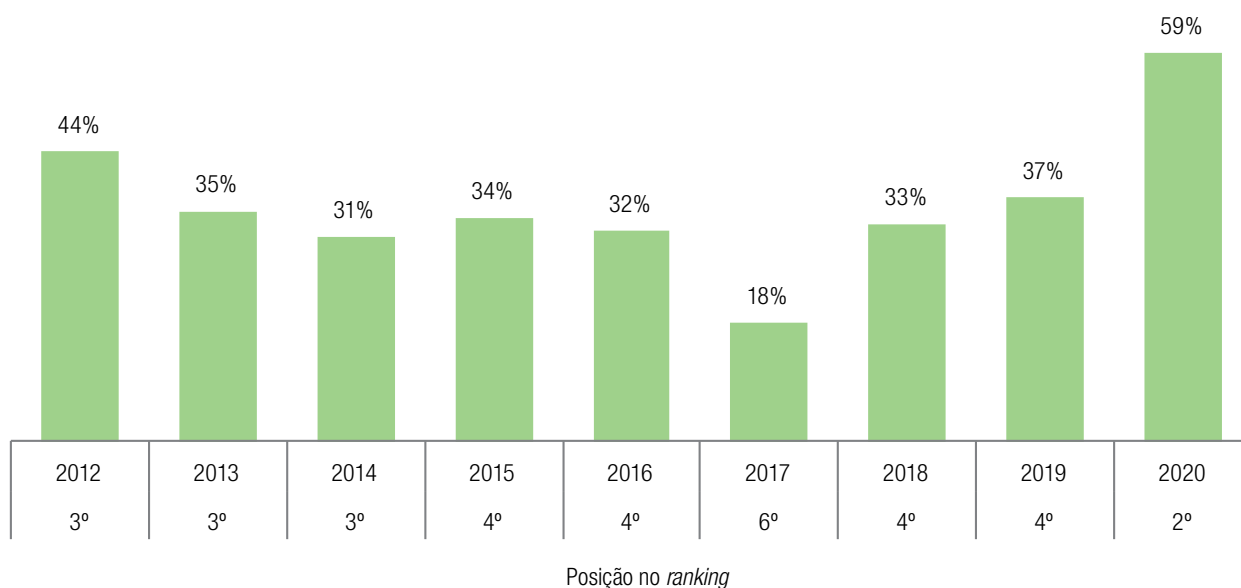
assistência ao trabalhador (inclusive seguro-desemprego), ciência e tecnologia e assistência às minorias (como indígenas).

Todas as ações dos diferentes níveis e unidades de governo precisariam estar harmonizadas e ser consistentes e coerentes entre si. Assim,

por exemplo, quem não estiver em idade ou condições de trabalhar, poderia ser atendido pela rede de assistência social – depois, se comprovasse não ter renda, poderia fazer jus a benefícios, como do Bolsa Família, ou receber apoio de governos estaduais e municipais, como creches infantis, asilos e restaurantes populares. A tal rede não poderia ascender aos brasileiros que não atendessem aos critérios – a menos que pagassem aí sim por todo o serviço.

Já a parcela da população em idade de estudar e não trabalhar, poderia ser cadastrada e acompanhada no acesso aos sistemas de educação, da infantil até o ensino médio. Outros serviços poderiam estar vinculados e sempre exigida coparticipação, mesmo com valores irrisórios. Deveria haver um estímulo a quem estuda (e trabalha ou não) que seria negado àqueles que podem e não estudam. Quando em idade e con-

Figura 2 Sonho de “ter o próprio negócio”, em (%)




Fonte: GEM Brasil 2020 (Sebrae e IBQP). Disponível em: <<https://bit.ly/2T4f1Xm>>.

dições de trabalhar, poderiam ser inseridos em programas de formação e de requalificação profissional, que deveriam contemplar todas as instituições de ensino superior mais parceria com o Sistema S e outras entidades profissionais.

O fato é que todo e qualquer brasileiro, em qualquer momento de sua vida, estaria vinculado a uma das diferentes redes que compõem um sistema nacional e único de proteção social responsável. Esta qualificação tanto cabe ao poder público que estaria obrigado a prestar serviços ou oferecer benefícios, quanto cabe ao próprio cidadão a ele ascender de forma responsável. Um bom sinal é o uso de um único e grande cadastro nacional, que fizesse todos os cruzamentos necessários, sobretudo para verificação automática se acesso a um benefício ou a um serviço é permitido àquele cidadão, se ele contribuiu ou se ele reúne condições. Não pode nem se registrar para receber o Bolsa Família quem já receba renda por outra fonte, seja empregatícia ou não – nem é o caso de expurgar depois, mas simplesmente de sequer aceitar inscrição ou a baixar automaticamente tão logo receba outra renda.

Enfim, será preciso repensar as fontes de financiamento (que agora será a nova prioridade de uma reforma tributária), como será preciso atentar como nunca se fez para o conceito de seguridade social.¹¹ De outro, será preciso tratar de forma consistente e harmônica as políticas sociais, que não devem se limitar a previdência, saúde e educação. Aju-

Todo e qualquer brasileiro, em qualquer momento de sua vida, estaria vinculado a uma das diferentes redes que compõem um sistema nacional e único de proteção social responsável

daria ter um código que procurasse disciplinar e dar consistência e coerência às diferentes ações. No novo normal, na ordem financeira internacional, não se cobrará apenas responsabilidade fiscal, que se mantenham contas públicas em ordem, mas que isso seja feito também com responsabilidade social e ambiental, ou seja, protegendo a população e a natureza. O Brasil tem enormes vantagens nessas matérias, até em termos de *expertise* em legislação. A Constituição já contempla um quadro bastante abrangente de políticas sociais no seu título específico, e mais do que nunca precisa ser colocada à prova. 

¹Vide propostas do ministro Gilmar Mendes em debate em <<https://bit.ly/3dkFmqL>>.

²Projeto de Lei no 5.343, de 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3h0j8wy>>.

³Dados da Pnad Contínua mostram pela primeira vez um nível de ocupação abaixo de 50%. Disponível em: <<https://bit.ly/2BrECQV>>.

⁴Entre outros, o Banco Mundial também alertou para as mudanças no mercado de trabalho, a quebra do contrato social e a necessidade de um nível mínimo universal de proteção social, especialmente na economia informal, por reformas em subsídios, na regulação do mercado de trabalho e na política tributária. *World development report 2019: The changing nature of work*, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3ayoMjL>>.

⁵A OIT indicou que, no que se refere à cobertura efetiva para desempregados, o Brasil apresenta uma baixa abrangência, de apenas 7,8%. Ver *World social protection report 2017-19: Universal social protection to achieve the sustainable development goals*, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2SxMjKz>>.

⁶Ainda que voltado para pequenas e microempresas (PMEs), a China vem oferecendo, sem custos, treinamentos técnicos e de gestão *online* bem como promovendo digitalização dos negócios e a adoção de *cloud*. Para panorama das políticas para PMEs ao redor do mundo ver *Tackling COVID-19: SME policy responses*, OCDE, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2VsvbqB>>.

⁷Para mais detalhes da proposta do seguro-destrabalho, ver: Afonso, J. R. Desafios do distanciamento: propostas de seguro-destrabalho e inovação social. In: Mendes, G.; Santana, H.; Afonso, J. R. (Orgs.). *Governance 4.0 para Covid-19 no Brasil*. 1 ed. São Paulo: Almedina, 2020, v. 1, p. 407-436.

⁸O tema tem ganho cada vez mais destaque no Fórum Econômico Mundial, especialmente pela Fundação Schwab para o Empreendedorismo Social, refletido, por exemplo, no Manifesto Davos 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2Uw4YrP>>.

⁹Como as infraestruturas urbanas mudarão no mundo pós pandemia, as prefeituras podem aproveitar mão de obra e negócios locais para avançar nesse sentido. Ver “Cities after coronavirus: how Covid-19 could radically alter urban life”, *The Guardian*, 26/3/2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2UNeKoo>>.

¹⁰Dados do GEM 2019 mostram que país apresenta uma taxa de empreendedorismo inicial entre adultos de 23%, a maior entre os países selecionados. Disponível em: <<https://bit.ly/2GhGaiF>>.

¹¹No que se refere ao desafio de financiar uma ampliação de programas de proteção social cabe atentar ao alerta de Era Dabla Norris e Changyong Rhee, do FMI: “A tentação de instituir transferências de renda universais e ‘dar dinheiro a todos’ deve ser moderada pelo objetivo de garantir apoio adequado aos mais vulneráveis a um custo fiscal razoável”. Em: *Um New Deal para os trabalhadores informais na Ásia*. FMI. Disponível em: <<https://bit.ly/2DcV60a>>.