

Por que as Economias Emergentes Precisam de Políticas Sociais: Os Casos da China e da Índia

por Arjan de Haan, Centro Internacional de Pesquisas sobre o Desenvolvimento (IDRC)¹

As economias emergentes estão reformatando o poder econômico global. Suas taxas de crescimento têm, invariavelmente, se mantido acima daquelas dos poderes hegemônicos, além de terem lidado particularmente bem com os impactos da crise financeira. Embora esse crescimento tenha relação com a integração nos mercados globais e não com uma liberação desenfreada, a intervenção ativa do Estado teve papel significativo nessa história de crescimento.

Qual é o papel das políticas sociais na transformação global? Boa parte da literatura econômica não dá a devida atenção às políticas sociais – e, quando isso acontece, considera tais políticas secundárias ou residuais na melhor das hipóteses ou o pior inimigo do mercado na pior delas. Além disso, existem posições fortes nos mercados emergentes que consideram as políticas sociais uma ameaça ao crescimento, por criarem uma “dependência da previdência” ou por serem um “ralo fiscal”. Contudo, a história econômica dos países da OCDE e outros, conforme analisada, principalmente, pelo projeto UNRISD, liderado por Thandika Mkandawire (UNRISD, 2006), sugere que as políticas sociais têm papel fundamental nas transformações econômicas. Políticas sociais sustentáveis são aquelas formuladas como parte das políticas econômicas e de transformação e, por sua vez, dão forma às condições necessárias para que os mercados e a produtividade melhorarem.

De Haan (2013) discute o papel de política social na transformação econômica da China e da Índia. O autor analisa como a “grande transformação” dos dois países – rápido crescimento econômico, urbanização e migração – moldou as políticas sociais de resposta, mesmo com atrasos perceptíveis. Embora o gasto social dos dois países pareça um tanto baixo e pese a persistência de muitas deficiências na oferta de uma proteção social eficaz, ambos países vêm evoluindo rapidamente, com o maior plano de saúde rural do mundo na China, por exemplo, e um esquema nacional de garantia de emprego rural (NREGA) na Índia. Políticas para as minorias fazem parte integral das políticas sociais dos países, coerentes com abordagens mais amplas que, por sua vez, criam as condições necessárias para a formação de relações entre o Estado e os cidadãos, bem como para as relações de mercado.

É claro que as diferenças políticas e institucionais entres os dois países representam um grande impacto na evolução das políticas sociais. Na China, as reformas nas políticas sociais foram diretamente motivadas pela privatização em grande escala, que criou grandes vazios na proteção social, além de uma crescente desigualdade e inquietação social. Assim como em outros lugares, as políticas públicas escolhidas nesse processo foram fruto de contestação social, com implicações consideráveis para as relações entre o Estado e os cidadãos. A par com os esforços para atingir uma cobertura universal, a política social da China mostra fortes elementos de uma orientação “produtivista”, mantendo o gasto social em patamar reduzido, apesar do pacote de estímulo após a crise financeira, e programas de redução da pobreza com foco no aumento da produtividade e transformação econômica, por exemplo. O governo chinês contrapõe um processo decisório centralizado com a implementação de pilotos antes da implementação plena dos esquemas nacionais. Os governos locais têm papel crítico na implementação, reforçando o foco em investimentos econômicos e mantendo o nível de investimento social baixo, particularmente nas regiões mais pobres.

As abordagens da Índia apresentam diferenças marcantes em relação às da China – motivadas, em parte pela história e, em parte, por diferenças políticas, embora o gasto social tenha permanecido igualmente baixo na Índia. Apesar de uma ideologia de universalidade, os programas sociais costumam ser alvo de ataques. O pluralismo político e a “política de bancos de votos” contribuíram para a proliferação dos esquemas, muitas vezes desarticulados. As políticas sociais da Índia dão uma ênfase muito maior ao “assistencialismo” que as da China, protegendo os meios de vida ou o bem-estar e prestando menos atenção à transformação econômica, por exemplo, em termos da sua capacidade de promover uma transição do rural para o urbano. Do mesmo modo que na China, na Índia, as políticas sociais são implementadas por meio de estruturas descentralizadas – o que talvez seja inevitável, considerando-se o tamanho dos dois países – com notórios casos de sucesso no aumento da participação social na implementação. No entanto, também pode ocorrer uma prestação insuficiente nas áreas mais pobres e um aumento da fragmentação.

A política social, portanto, não é uma mera questão de redistribuição da renda ou prosperidade gerada pelo crescimento econômico; é um componente inerente à estruturação dos processos econômicos, um papel que muda, mas cuja importância aumenta à medida que as economias se abrem. Essas políticas sociais apresentam uma forte dependência da trajetória escolhida e estão intimamente conectadas às histórias, ideologias e modelos de cidadania e inclusão, além das estruturas burocráticas de cada país.

Apesar de parecer tentador fazer uma comparação entre os resultados dos dois países, tais comparações exigem extrema cautela. As comparações sugerem diferenças radicais na implementação das políticas sociais, em razão do contexto institucional. Esse fato, por sua vez, requer ampla agenda de pesquisas, tanto conceituais quanto empíricas. Para compreender o impacto da política pública sobre o bem-estar e o crescimento, é fundamental – e obviamente um desafio bem maior – não examinar apenas esquemas específicos. Existe uma clara necessidade de dados comparáveis (gastos públicos) e de melhor qualidade, para compreender-se o papel do Estado na redistribuição e no tratamento das desigualdades (por exemplo, Lustig et al., 2013). Existe também uma nítida necessidade de irmos além das análises e “lições aprendidas” sobre a efetividade dos esquemas, particularmente aqueles popularizados por meio de ensaios controlados randomizados, enfocando as características institucionais dos esquemas e as condições políticas e administrativas subjacentes.

Referências:

- DE HAAN, Arjan. The Social Policies of Emerging Economies: Growth and Welfare in China and Índia, *IPC-IG Working Paper n. 110*. Brasília, International Policy Centre for Inclusive Growth, 2013.
- LUSTIG, N.; PESSINO, C.; Scott, J. The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: An Overview, *Commitment to Equity Working Paper*, n.13. New Orleans, LA: Commitment to Equity Database, 1 abr. 2013, <<http://www.commitmenttoequity.org/publications/latinamerica.php>>. Acesso em: abr. 2013.
- UNRISD. Transformative Social Policy: Lessons from UNRISD Research, *Research and Policy Brief*, n. 5. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development, 2006.

Note:

1. Arjan de Haan é Líder de Programa, Apoio ao Crescimento Inclusivo, Centro de Pesquisa de Desenvolvimento Internacional (IDRC) do Canadá. As posições e opiniões expressas neste artigo são as do autor e não necessariamente refletem as do IDRC.