

Está mais difícil zerar a pobreza

 valor.com.br/cultura/5672201/esta-mais-dificil-zerar-pobreza

July 20, 2018

Os bantus, grupo etnolinguístico localizado na Somália: hoje, 418 milhões de africanos (33% da população do continente) vivem na pobreza extrema



A pobreza não se manifesta em números estáticos.

A todo momento, pessoas saem das faixas de renda mais baixa e outras fazem o percurso inverso. Tem-se agora, com validação

econométrica de números referentes a 188 países,

a notícia de que o resultado líquido desses movimentos, expressão do alcance de políticas e de efeitos de conjuntura, no mundo, não anda em níveis que mereçam comemoração.

Pode-se entender, mesmo, que está havendo retrocessos. O Brasil tem melhorado seus números, mas continua distante de uma posição exemplar.

É o que se vê no artigo assinado por seis economistas intitulado "Will the Sustainable Development Goals Be Fulfilled? Assessing Present and Future Global Poverty" (Os objetivos do desenvolvimento sustentável serão atingidos? Avaliando o presente e o futuro da pobreza global), publicado pelo "journal" científico "Nature".

Está ali uma resposta ao apelo de representantes de 193 países, reunidos na sede da ONU em Nova York, em setembro de 2015, que exortaram a uma "revolução" na qualidade dos dados necessários para medir o progresso em direção aos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável/ODS - dos quais o primeiro é dar fim à pobreza "em todas as suas formas, em todo lugar". Na realidade, nunca se chegará a um nível de pobreza exatamente igual a zero, da mesma forma que, para comparar, "pleno emprego" não significa que não haverá desempregados. Então, costuma-se considerar suficiente um patamar mínimo de pobreza extrema, que, no caso da agenda ODS/ONU, é menos de 3%.

PUBLICIDADE

inRead invented by Teads

A reviravolta pretendida começa com a incômoda revelação de que não são animadores "os primeiros dados reais" sobre o que acontece no presente nem as correspondentes projeções para o futuro. Ligando as duas pontas da questão, resta a perspectiva de que ficou mais difícil alcançar a ambiciosa meta de zerar (em termos) as estatísticas de pobreza.

"Até agora, os dados globais sobre redução da pobreza mascaravam o fato de que, em vários lugares, a pobreza continuava a crescer", disse, em entrevista ao **Valor**, o economista Homi Kharas, um dos autores do artigo e vice-presidente e diretor da área de economia global e desenvolvimento da Brookings Institution. "Os primeiros dados reais, encontrados no World Poverty Clock, mantido pelo World Data Lab, e trabalhados naquele

artigo, mostram que a velocidade do processo de contenção que daria fim à pobreza até 2030 começou a aumentar em ritmo superior ao registrado quando se iniciou a implementação da agenda ODS/ONU, em janeiro de 2016."

A premência de mudança de rumo é clara. Segundo estimativa do modelo empregado na análise trazida para o artigo, chegava a 647 milhões, em setembro de 2017, o número de pessoas em situação de extrema pobreza no mundo (isso significando que sobrevivem com menos de US\$ 1,90 por dia). Mas, entre o princípio de janeiro de 2016 - quando se iniciou a implementação da agenda ODS/ONU - e julho de 2018, apenas 83 milhões de pessoas conseguiram sair dessa condição, bem menos que os 120 milhões, aproximadamente, necessários para a pobreza extrema cair a zero até 2030, segundo a meta ODS/ONU, supondo-se a ocorrência de uma trajetória linear. A hipótese é remota.

Há outro modo de ver a questão. A boa notícia é que, a cada minuto, 70 pessoas escapam da pobreza (ou 1,2 pessoa por segundo), número que está próximo ao implícito na meta ODS/ONU, de 92 pessoas por minuto ou 1,5 por segundo). No entanto, projeções mostram que, em 2020, a taxa de redução da pobreza deve cair para menos de 50 pessoas por minuto, porque a meta ODS/ONU já foi atingida na maior parte da Ásia. Isso implica presumir que o peso maior do desafio de redução da pobreza deve recair sobre a África, onde se espera haver progressos, mas apenas lentamente. Hoje, 418 milhões de africanos (33% da população do continente) vivem em pobreza extrema.

Longe de agruras próximas das africanas, o Brasil é mencionado no artigo como um dos três países (os outros são Burkina Faso e Equador) que, no mais otimista dos cenários, poderá conseguir a erradicação da pobreza até 2030 - ou seja, com uma proporção inferior a 3%.

Assim seria, porém, num cenário de ventos por todos os títulos favorável, incluída a aplicação de políticas nacionais eficazes que atuem sobre os vários fatores determinantes do desenvolvimento sustentável - econômicos, sociais e tecnológicos -, além da distribuição de renda em si. Sem falar na imprescindível confluência de outros fatores, que venham a se manifestar em externalidades imprevistas, ditadas pela conjuntura econômica internacional e que, portanto, transcendem as esferas de decisão doméstica.



A melhor das situações imagináveis é apenas uma das cinco alternativas previstas no programa do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, incorporadas à metodologia implícita no modelo econométrico exposto no artigo.

O cenário-base, aquele que é tomado como referência para as outras quatro linhas de projeção que se podem estabelecer, é mais conservador. Nele, o Brasil se encontrava no ano passado no grupo de países "off track" (fora do caminho), aqueles nos quais a pobreza vai sendo reduzida, mas não a uma velocidade suficiente para chegar à erradicação em 2030. Fica-se, assim, numa espécie de zona cinzenta, entre os que já erradicaram a pobreza (com uma taxa de pobreza extrema inferior a 3%); os que estão "on

track", que atualmente têm pessoas vivendo em pobreza extrema, mas onde, consideradas projeções de crescimento econômico, se dará a erradicação antes de 2030; e aqueles em que, provavelmente, aumentos nos números absolutos de pobres estarão associados frequentemente ao rápido crescimento da população.

Na verdade, as perspectivas não são boas para a maioria dos países, a julgar pelos números apresentados no artigo dos seis economistas, estimativas projetadas em meio às incertezas inerentes, já de partida, ao fato de a pobreza ser multidimensional. Há as influências, elas mesmas voláteis, dos processos de crescimento econômico, que se estendem por ciclos, e os efeitos de políticas governamentais, diretamente, por meio de assistência social e programas de segurança, e indiretamente, por meio da criação de emprego, aumentos salariais e, mais recentemente, ocupação de maiores espaços pelas mulheres.

O balanceamento de responsabilidades de governo para a redução da pobreza e o que deverá ser deixado a uma melhora natural de condições econômicas, ou seja, ao acaso, para mais adequada distribuição de renda, vai variar de país para país, mas, afirma Kharas, não se deve pensar em termos de alternativas, e sim em complementaridades. "Sem melhores condições econômicas, governos não disporão de recursos para financiar programas sociais. E sem programas sociais para melhorar a distribuição de renda, pode ser difícil garantir a estabilidade social necessária para se ter um crescimento sustentável."

O sociólogo Pedro Ferreira de Souza, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), considera "muito benfeito" o estudo que deu base ao artigo, mas não vê "novos dados reais". Na verdade, "a metodologia é similar à de muitos outros trabalhos" que se dedicaram a examinar a pobreza ou a desigualdade global. A inovação estaria, então, na ligação direta com os ODS/ONU e com a orientação para o futuro. "Em geral, os trabalhos já existentes tentam entender o passado."

Souza diz ainda que essa inovação tem duas consequências. "Primeira, como qualquer projeção, os resultados se baseiam em estimativas, vale dizer, palpites informados sobre o que pode acontecer no futuro, tanto no que diz respeito ao crescimento, quanto no que diz respeito à distribuição de renda."

Distribuição de alimentos na África: "Dados globais sobre redução da pobreza mascaravam o fato de que, em vários lugares, a pobreza continuava a crescer", disse Homi Kharas

Além disso, comparações globais exigem muito trabalho e são sempre limitadas pela disponibilidade de informações. "Ou seja, para poder falar do mundo todo, os autores usam as informações mais amplamente disponíveis, e não



necessariamente as melhores informações para cada país. Logo, nem sempre é uma boa ideia examinar resultados tão específicos para um ou outro país."

Para comentar a conclusão de que, para se chegar à erradicação da pobreza, o ritmo de queda da pobreza no mundo terá que aumentar, o pesquisador do Ipea examina alguns dados referentes ao Brasil.

Considera que, no cenário-base, os autores do artigo projetam uma pequena queda no número absoluto de pobres entre 2015 e 2030 (de 7,7 para 7,2 milhões). Em termos relativos, por causa do crescimento da população, haveria uma queda na taxa de pobreza extrema de 3,8% para 3,3% (conforme projeções do IBGE). "Ou seja, mesmo nas projeções deles, apesar de não atingirmos a meta, ficamos bem perto."

O que lhe parece decisivo é que, para o Brasil, projetam-se taxas de crescimento econômico muito baixas. No cenário-base, o crescimento médio real do PIB entre 2015 e 2030 seria de apenas 1% ao ano. "É possível que estejam certos, mas o valor me parece muito baixo, e, apesar disso, é quase suficiente para atingirmos a meta. Tanto é que, no cenário mais otimista, em que o Brasil cresce 1,5% ao ano [valor ainda muito baixo], conseguimos derrubar a pobreza extrema para menos dos 3% e, assim, atingir a meta dos ODS/ONU. Nosso desafio, portanto, é superar essas taxas de crescimento."

O economista **Marcelo Neri**, diretor do FGV Social, há anos um estudioso da distribuição de renda no Brasil, considera o caso brasileiro "curioso". Ele afirma que "houve uma grande adesão ao esforço de redução da pobreza, que caiu 73% entre 1990 e 2015, na época das Metas do Milênio, ou seja, acima dos 70% que se conseguiu no mundo, sob impulso do 'milagre chinês-indiano'. O Brasil se propôs erradicar a pobreza em 2011, portanto, antes da ONU, mas ela está aumentando fortemente entre 2014 e agora. Ou seja, estamos andando para trás."

E há um problema de qualidade de informações para a orientação de políticas públicas. "O Brasil vive uma transição de dados da Pnad [Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios] para a Pnad Contínua, o que complica as análises factuais", diz **Neri**. "A pobreza subiu de 8,4% em 2014 para 10% em 2015 - 3,2 milhões de novos pobres pela Pnad tradicional. A Pnad Contínua mostra um aumento de 0,5 ponto entre 2016 e 2017, mesmo com alguma retomada. Há um elo perdido entre 2015 e 2016, com a mudança de bases. Então, comparando bananas com laranjas, a pobreza subiu mais cerca de 1,5 pontos de porcentagem entre 2015 e 2016."

Neri acha que "ninguém está realmente entendendo o que acontece na distribuição de renda como um todo". Em suas análises, registra que, se os dados do imposto de renda (IRPF) sugerem que a desigualdade de renda é maior e caiu menos do que a Pnad sugeria, a mesma base sinaliza que o nível e o crescimento da média de renda e do bem-estar geral da nação são também maiores. "Vejo só as pessoas falarem dos ricos e da desigualdade à luz desses novos dados, sem falar de bem-estar e se esquecendo da pobreza."

Marta Arretche, professora titular do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, observa que a desigualdade de renda (bem como sua redução) é afetada por uma multiplicidade de fatores. "Sabemos, por exemplo, que o programa Bolsa Família teve um impacto importante sobre a pobreza extrema, mas impacto muito limitado sobre a desigualdade de renda. Assim, se queremos reduzir a pobreza extrema, um programa

desse tipo seria mais adequado. Sabemos também que a concentração de renda no topo é fortemente afetada, entre outros fatores, pela política tributária. Logo, uma política tributária que efetivamente taxe os mais ricos - como têm defendido os assessores econômicos de vários candidatos à Presidência da República - seria um mecanismo efetivo de redução da desigualdade."

"Acabou o combustível [fiscal] e precisamos reformar o motor do barco. Sem isso, encalhamos ou, pior, naufragamos", diz Marcelo Neri

Marta afirma que, "se desejamos adotar políticas redistributivas, é muito importante desagregar os mecanismos pelos quais as políticas afetam as rendas de diferentes estratos da população, que são afetadas por políticas diferentes". Faltam, em sua opinião, evidências suficientes para compreender o comportamento da totalidade da distribuição da renda e das políticas que importam.

Em sua interpretação, a velocidade da redução da pobreza que o Brasil experimentou de 2001 em diante foi resultado de multiplicidade de fatores que operaram na mesma direção. Isto é, queda na taxa de fertilidade que se iniciou em meados dos anos 80 reduziu a secular abundância da oferta de mão de obra baixamente qualificada, "mas seu efeito só começou a ser observado cerca de 15 anos depois, quando esta coorte entrou no mercado de trabalho".

Deu-se ainda, acrescenta, a expansão da oferta educacional, a partir de meados anos 90, que também operou com efeito deslocado no tempo, isto é, seus efeitos só se produziram quando essa população entrou no mercado de trabalho, cerca de dez anos depois.

A política do salário mínimo, estabelecida na Constituição de 1988, só tem efeitos sobre a desigualdade quando um significativo número de beneficiários se integra a ela. "Ainda que a incorporação dos trabalhadores rurais tenha se iniciado em 1992, seu efeito sobre a desigualdade é resultado da combinação de valorização do valor real do salário mínimo com a incorporação de cerca de 25% dos domicílios a esta política."

Por fim, o boom econômico dos anos 2000 teve um impacto importante no mercado de trabalho, "mas quem iria prever a recessão econômica que experimentamos a partir de 2014? Vejam-se as projeções feitas na euforia dos anos 2010. Ninguém foi capaz de prever o que viria. Acho que, no longo prazo, esta imprevisibilidade é maior ainda". Vem daí sua descrença nas projeções de longo prazo [contidas no artigo publicado em "Nature"]. "Não acredito muito nessas projeções. A trajetória da pobreza é afetada por tantos parâmetros, cujo comportamento não temos como prever, que não me parece que seja possível fazer previsões de tão longo prazo."

Souza declara-se "muito cético quanto à possibilidade de se instaurarem políticas fortemente redistributivas no curto ou no médio prazos". Em sua opinião, "embora haja uma insatisfação [social] difusa bastante palpável, há uma assimetria de poder muito grande, inclusive no nível organizacional: basta ver como os interesses organizados, como corporações e lobbies, conseguiram resistir às tentativas de ajustes" [basicamente, fiscais e trabalhistas]. Em comparação, a "insatisfação popular é pouco articulada em organizações coletivas fortes".

Para ele, não há propostas mágicas capazes de "resolver" o problema de distribuição de renda e pobreza no curto ou no médio prazos. E lembra: "Historicamente, a desigualdade só caiu de forma abrupta e significativa em meio a grandes guerras ou outras catástrofes. A via reformista é evidentemente muito mais desejável, mas é mais lenta e sem nenhuma garantia de sucesso".

Neri destaca que "o problema é que acabou o combustível [fiscal] e precisamos reformar o motor do barco. Sem isso, encalhamos ou, pior, naufragamos". Avançar agora será mais difícil pelas condições vigentes, em termos macroeconômicos e psicossociais, tudo composto, a seu ver, "um nível de descrença com o país e com as instituições políticas que se encontra num ponto fora da curva global, mesmo o mundo estando mais complexo e dividido. Os dados sugerem que o Brasil se supera e supera os outros nesse quesito".

Neri percebe as pessoas hoje menos preocupadas com desigualdade no debate de políticas públicas ("o que fazer na prática"). "A sociedade brasileira, que sempre foi dividida na renda e nos ativos, mas se julgava igualitária, agora não está nem aí com desigualdade. O Brasil 'meio bipolar entre 1930 e 1980' foi o segundo país que mais cresceu no mundo, e não estávamos nem aí para educação ou desigualdade." Nas décadas seguintes, "olhamos muito para o social, mas estagnamos na economia, na produtividade. Agora parece que voltamos ao estágio inicial de especialização só no econômico. O Brasil não consegue contemplar o caminho do meio".