



Metas sociais, Robin Hood e Guilherme Tell

MARCELO NERI

Chefe do Centro de Políticas Sociais da FGV

O trabalho “Mapa do Fim da Fome, Metas Sociais Contra a Miséria” gerou polêmica. Se 50 milhões de indigentes incomodam muita gente, R\$14,00 incomodam muito mais! Este pequeno grande número se refere ao valor mínimo médio necessário por não-indigente para se pôr fim à miséria. Rateamos o menor valor de transferências em direção aos miseráveis capaz de içá-los ao piso de suas necessidades calóricas.

Inicialmente, surgiu a discussão sobre o valor da linha de indigência adotada. Os dois números citados derivam da mesma linha de pobreza, não dá para achar um número muito alto e o outro muito baixo. São duas faces da mesma nota de R\$ 80,00 num país desigual por natureza. Pouco para uns, inatingível para outros. O número grande revela a gravidade da situação e o pequeno a factibilidade da sua resolução a bater nas portas

de nossa consciência. A contribuição inesperada deste embate foi trazer à tona a necessidade de o governo adotar linhas de miséria oficiais.

Os R\$14,00 deveriam funcionar apenas como uma referência do custo de oportunidade social aos diversos programas sociais. Alguns interpretaram esse número de forma literal, como se a FGV estivesse lançando uma campanha de contribuições na linha daquela concebida pelo Betinho,

há alguns anos. Seguindo o mote, lançaram a idéia de se cobrar uma taxa adicional de 5% sobre as despesas em restaurantes como forma de financiamento de uma campanha contra a fome. A capacidade de geração de fundos dessa iniciativa seria limitada a 0,13% da renda das famílias, menos de 3,3% dos recursos necessários para a empreitada.

Outro propôs que os fundos necessários para o fim da miséria seriam

providos por uma alíquota de imposto de 100% sobre a renda das famílias que superarem R\$8,5 mil mensais, um teto de riqueza. O último que tentou algo do gênero em 1990, movido por outras motivações, provocou a maior recessão da história brasileira e um precedente perigoso.

Pior que um calote, é um calote anunciado. O último compartilha de todas as desvantagens do primeiro, sem alcançar as fontes de financiamento desejadas. Se fosse anunciado, o capital dos brasileiros abastados tenderia a migrar para outros países, destino semelhante ao dos trabalhadores de alta produtividade. Além da fuga de capitais e de cérebros, teríamos um brutal desincentivo ao trabalho e à formalidade para o restante da elite que aqui permanecesse. No fim a riqueza cairia, mas a miséria subiria, como em 1990-91.

Nosso diagnóstico é de que a política social brasileira não padece de carência de recursos, mas de falta de foco e miopia. A verba alocada em programas sociais não chega aos miseráveis e quando chega não melhora de modo sustentado suas condições de vida. Esforços devem ser alocados na boa composição dos gastos e não em fontes adicionais de financiamento.

O objetivo de nossa iniciativa foi dar visibilidade à proposta de que os governos, em geral, deveriam adotar metas sociais explícitas. Não apenas como um expediente gerencial de programas, mas como um compromisso firme no diálogo entre Estado e sociedade. A avaliação da eficácia das nossas políticas sociais carece de parâmetros. Retornamos aqui a uma questão mais ética do que técnica: Que metas fixar?

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da ONU tem credibilidade. Além de um componente relativo à renda *per capita* os demais componentes são índices sintéticos de educação e saúde que incluem a taxa de matrícula nos três níveis de ensino, alfabetização e esperança de vida ao nascer. Esses elementos incorporam incentivos explícitos para que se invista nas pessoas, o que é bom a longo prazo tanto para o tamanho

como para distribuição do bolo.

A mudança sugerida em relação ao IDH seria a troca do PIB *per capita* pela pobreza. O PIB parte do pressuposto ético, ou julgamento implícito de valor, de que “cada um vale o que ganha”. A pobreza inverte esta ponderação. A escolha do índice de pobreza, por sua vez, envolve outros aspectos éticos. A abordagem mais simples e popular é a da contagem do número de pobres. No caso do índice denominado P^0 contamos a parcela da população cuja renda está abaixo da linha arbitrada. Se a meta fixada fosse a redução do P^0 , existiriam incentivos espúrios para a adoção de políticas focadas no segmento logo



ROBIN HOOD ERA CONHECIDO PELA SUA PONTARIA CERTEIRA E POR TIRAR DOS RICOS PARA DAR AOS POBRES. NENHUMA DAS DUAS CONDIÇÕES É ATENDIDA PELA NOSSA POLÍTICA SOCIAL

abaixo da linha de pobreza e não nos mais miseráveis. Além desse viés, o foco das políticas seria bastante sensível à escolha sempre arbitrária da linha de miséria.

O indicador conhecido como P^2 eleva ao quadrado a insuficiência de renda dos pobres, priorizando as ações públicas aos mais desprovidos. No caso do P^2 , independentemente da linha arbitrada, a prioridade é sempre voltada aos de menor renda. A adoção do P^2 corresponde à instituição de uma espécie de ascensor social que partiria da renda zero. A meta de redução do P^2 , ao conferir prioridade máxima às ações voltadas para os mais carentes, é mais eficiente em termos fiscais.¹ O pobre

genuíno é barato. Caro é gastar com segmentos mais abastados o orçamento social, como tem sido a experiência brasileira. A correção dessa distorção constitui o principal objetivo do sistema de metas sociais.

Metas sociais são para serem levadas a sério. As prioridades da política social estão mal definidas com a contagem de pobres (P^0), sua implicação é “primeiro os menos pobres”. Apesar da complexidade associada à maior aversão à pobreza do P^2 , o seu corolário imediato “primeiro os mais pobres” é ética e fiscalmente mais adequado. O ataque à ignorância exige inteligência. Os pobres merecem algo mais do que políticas pobres. Não basta contar miseráveis, os mais miseráveis deveriam contar mais na formulação das metas sociais.

Um último tipo de questão se refere ao fato de as metas não incorporarem outras dimensões essenciais das condições de vida dos desvalidos. Obviamente, a destituição é um fenômeno complexo. É melhor lidar com metas imperfeitas, mas razoáveis, do que evadir o problema, ou ficar no plano abstrato.

No dia em que criarem um agregador da cor das bochechas das crianças, como medida de bem-estar social, serei um grande usuário da engenhoca, pois 45% dos nossos indigentes têm menos de 16 anos! A infância guarda o futuro da miséria brasileira. Mas enquanto a tecnologia não chega lá, temos de trabalhar nas abordagens disponíveis.

Robin Hood era conhecido pela sua pontaria certa e por tirar dos ricos para dar aos pobres. Nenhuma das duas condições é atendida pela nossa política social que, em face da inversão de valores, está mais para Hood Robin. O verdadeiro Robin Hood vive no dia-a-dia da nossa violência urbana. Um apelido mais apropriado para a nossa prática social talvez seja Guilherme Tell, personagem histórico que ficou conhecido por atirar flecha sobre a cabeça de seu filho. ■

¹Os R\$14 se referem a uma adaptação sobre um outro índice conhecido como P^1 .