



O COMBATE À POBREZA TEM DE SER DURADOURO

Recursos existem, falta qualidade

MARCELO NERI

Chefe do Centro de Políticas Sociais da FGV

O BRASIL É UM CASO INTRIGANTE de reflexão sobre o combate à pobreza. A desigualdade, a nossa principal chaga, cria condições propícias para o desenho de políticas redistributivas. Esse potencial é exemplificado pela sensibilidade de nossos indicadores sociais baseados em renda, frente à implementação de políticas compensatórias — como, por exemplo, reajustes do salário mínimo e concessão de benefícios previdenciários.

A queda rápida dos índices de inflação e de pobreza após a aplicação de planos de estabilização, como no caso dos planos Cruzado e Real, são outros exemplos elucidativos da grande velocidade que se atinge na aplicação de políticas de renda. Entretanto, talvez devido às instabilidades recentes, aqui pouco se avançou na implementação de políticas estruturais indutoras de um reforço do portfólio de ativos dos pobres. O resultado é uma política social cujos efeitos são passageiros.

O problema das políticas sociais brasileiras não é a carência ou a capacidade de mobilização dos recursos. Mais de três quartos da população mundial vivem em países cujas rendas *per capita* são inferiores à nossa. A carga tributária e o volume de gastos sociais brasileiros, 33% e 21% do PIB respectivamente, nos coloca em posição de liderança na América Latina. Entretanto, todo esse esforço fiscal/social deixará poucas marcas nas condições de vida dos pobres. A maior parte das políticas adotadas não mira nos desvalidos; aquelas que miram não acertam o alvo ou quando acertam não proporcionam efeitos duradouros em suas vidas.

A dificuldade não está na quantidade, mas na qualidade das ações implementadas. Um exemplo da nossa miopia está na alocação dos gastos previdenciários: dez por cento dos benefícios mais altos — incluindo o INSS e os inativos do setor público — se apropriam de quase metade da massa de benefícios distribuídos e consomem metade do orçamento social consolidado brasileiro. Quer dizer, uma elite entre os aposentados e pensionistas abocanha sozinha cerca de um quarto dos nossos gastos sociais totais.

Há um complemento natural entre políticas de transferência de renda — desde que focadas — e políticas de geração de renda. Vejamos este ponto no contexto das principais vítimas da miséria brasileira, as crianças. Cerca de 45% dos nossos indigentes têm menos de 15 anos de idade, contra 30% refe-

“No combate sustentável à pobreza, é preciso ir além do óbvio, como a baixa renda; é necessário entender mais por que os pobres recebem menos”

rentes à participação desse grupo etário na população. A desnutrição infantil, ao afetar a capacidade de aprendizado, gera conseqüências para toda a vida do indivíduo. Neste caso, dar o peixe é condição necessária para se aprender a pescar. Uma propriedade interessante das políticas voltadas para o público infantil — como merenda escolar, bolsa-alimentação etc. — é que foco e persistência das ações caminham de mãos dadas.

Além da falta de alvo e pontaria, as nossas políticas sociais atacam tipicamente as conseqüências e não as causas da miséria. Precisamos atuar além das manifestações mais óbvias da pobreza, como a baixa renda, e nos perguntar o que torna as chances apresentadas aos miseráveis tão minguadas. É necessário aprender mais por que pessoas pobres recebem menos.

Os que estudam o problema apontam a educação como o principal determinante isolado da nossa alta desigualdade de renda. Diferenças educacionais explicam cerca de 40% dos diferenciais de renda entre brasileiros. A taxa de retorno da educação no Brasil é de 16% ao ano. Ou seja, o rendimento futuro do estudante deverá subir, em média, 16% para cada ano adicional completado. É

difícil pensar em ativo com maior retorno do que a educação.

Pobres precisam, acima de tudo, de oportunidade, e não de caridade. Oportunidades são representadas pela posse de ativos produtivos. Entretanto, não basta entender os determinantes do acesso e retorno de determinados ativos, como a educação, mas é preciso olhar de maneira abrangente para todo portfólio dos agentes e saber como os diferentes ativos interagem entre si.

O alvo de atuação da política social não se restringe às políticas redistributivas. Em muitos casos, as pessoas dispõem de conjuntos amplos de ativos mas não conseguem aproveitar as oportunidades associadas à sua posse. Nesse caso as falhas não estão nos indivíduos, mas no contexto onde eles operam. Restrições de crédito impedem que as boas oportunidades, já existentes, sejam aproveitadas. O crédito no Brasil não atinge o pobre, é de curto prazo e privilegia o consumidor. É preciso se criar mecanismos de crédito produtivo popular de prazo mais longo para que o potencial existente na economia informal brasileira possa desabrochar.

Cabe enfatizar que o crédito não envolve a doação de recursos, mas o empréstimo, de forma que no futuro outros possam ser beneficiados da mesma ação que transforma capital morto em capital vivo.

Mesmo nas políticas redistributivas, a diferença fundamental não é se elas envolvem a transferência de fluxos de renda ou de estoque de ativos, mas as suas implicações sociais de curto e de longo prazos. Uma ação compensatória que impeça a desestruturação produtiva, como as frentes de trabalho contra a seca, ou que incentive a acumulação de capital, como o bolsa-escola, exerce efeitos persistentes sobre a pobreza.

O impacto de longo prazo de transferências de renda a título de seguro e de alavanca sociais é comparável ao da transferência, por si, de ativos. O problema da política social brasileira é a dominância do aspecto compensatório continuado, que não deixa raiz na vida das pessoas. Isto é, uma vez interrompido o programa, a sua clientela volta ao *status* marginalizado original. ■