

Teste de Resistência

Debate sobre rumo das políticas de redução da desigualdade marca comemoração dos 15 anos do Centro de Políticas Sociais da FGV

Solange Monteiro, *Rio de Janeiro*

Mesmo marcando o início da atual recessão – a partir do segundo trimestre, conforme os cálculos do Comitê de Datação de Ciclos Econômicos (Codace) da FGV –, em 2014 o Brasil ficou menos desigual. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) divulgada em novembro, nesse ano o rendimento dos 10% mais pobres aumentou 4,1% em relação a 2013, enquanto o dos 10% mais ricos registrou queda de 0,4%.

A persistência do ciclo contracionista da economia, entretanto, que deverá se manter pelo menos até o final de 2016, continuará testando essa resistência. De um lado, caso as previsões se concretizem, o aumento acentuado do desemprego e a desaceleração da renda do trabalho concorrerão para empurrar parte da população mais vulnerável de volta à pobreza. De outro, a política de assistência social sofrerá a pressão do ajuste fiscal, como já se refletiu no debate do projeto orçamentário de 2016, que incluiu corte de 35% nos recursos destinados ao Bolsa Família.

“Nessa conjuntura, teremos que avaliar o custo fiscal por cada unidade de benefício e buscar fazer mais com menos”, diz Marcelo Neri, ex-ministro-chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República, fundador do Centro de Políticas Sociais (FGV/CPS). O economista, um dos principais estudiosos da chamada nova classe média formada na última década, avalia, entretanto, que 2015 ainda não será o ano de reversão desse quadro. “A Pnad de 2014 foi uma surpresa boa, mas a de 2015 poderá ser ainda mais surpreendente, pois estamos numa crise econômica com a desigualdade parada”, afirma, tomando como base a estimativa Focus da última semana de novembro que apontava a uma queda do PIB *per capita* de 4,2% em 2015, contra uma contração da

renda da Pnad quatro vezes menor, de 0,96%. Essa variação, ilustra Neri, mantém o descompasso entre evolução dos salários e o crescimento do país – “em 11 anos, a renda média Pnad cresceu 62%, contra 28% do PIB”, lembra. Período no qual a diferença de crescimento de renda entre mais pobres e mais ricos também foi marcante. “O crescimento acumulado da renda *per capita* dos 10% mais pobres entre 2001 e 2014, por exemplo, foi de 166%, contra 31% dos 10% mais ricos”, compara Neri.

Outro fator que colabora para essa projeção é o aumento da rede de proteção social observada nesse período. De 2002 a 2014, a execução orçamentária da Assistência Social, em valores reais, saltou de R\$ 16,3 bilhões para R\$ 70,8 bilhões. Somente em transferências do Bolsa Família, que hoje atende a 14 milhões de famílias, a evolução foi de R\$ 4,4 bilhões em 2002 para

R\$ 26,3 bilhões em 2014. Entre os 10% mais pobres, a influência dos programas sociais ainda é ligeiramente maior do que a da renda do trabalho. Dos 6,37% de crescimento médio anual da renda domiciliar *per capita* desse grupo entre 2001 a 2013, 3,74% se referem a rendimentos não gerados por trabalho. “Um corte nesse programa, que representa 0,5% do PIB, representaria efeito zero no ajuste fiscal, se comparado ao custo de oportunidade como política pública”, diz Neri.

Tereza Campello, ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), reforça exemplos do papel exercido pelo Estado na realidade da população de baixa renda. “No semiárido estamos vivendo o quinto ano consecutivo de seca. No Ceará, a situação está tão grave quanto há 100 anos, quando Rachel de Queiroz escreveu *O Quinze*. Diferentemente daquela ocasião, entretanto, quando mi-

lhares de pessoas migraram para as cidades, hoje há cisterna, Bolsa Família, Seguro Safra, um conjunto de políticas que não permite mudar a situação climática, mas a condição do sertanejo para que permaneça na sua terra”, conta.

Mais um fator que pode colaborar para essa resistência, aponta Neri, é o efeito de mudanças estruturais registradas no período. “Dados como aumento de escolaridade, por exemplo, são ganhos que não se perdem e são mais fortes do que a variação de renda”, exemplifica. Tereza corrobora esse diagnóstico abordando o combate à pobreza do ponto de vista multidimensional. Para isso, o ministério tabulou microdados da Pnad com base em um índice desenvolvido pelo Banco Mundial que mede sete indicadores além da renda: frequência escolar, anos de escolaridade, saneamento básico, acesso à água, à eletricidade, à habitação e a ativos (geladeira,

Mais aumento entre os mais pobres

Variação do rendimento médio mensal *per capita* real dos domicílios por decis - 2013-2014 (%)



Fonte: Pnad 2014, elaboração MDS.

telefone e fogão). “Nesse período de 12 anos, a pobreza crônica multidimensional – família abaixo da linha da pobreza (R\$ 140 mensais *per capita*) com privações em mais de três dimensões – caiu de 9,5% para 1%. Conseguimos um resultado ainda melhor do que no caso da renda”, diz a ministra.

De acordo ao ministério, esse indicador aponta ganhos significativos, principalmente entre os 5% mais pobres. Entre 2002 e 2014, por exemplo, a frequência escolar de crianças entre 6 e 14 anos aumentou 6% nesse grupo, para 97,8%; o acesso à água cresceu 52%, para 75,4%, e à energia elétrica aumentou 20%, de 81,3% em 2002 para 97,8% em 2014. Entre os ativos analisados, o acesso à geladeira aumentou 104%, para 89,8%; e o de telefones celulares aumentou 1.453%, para 79,2%. Os maiores avanços se deram entre a população negra, nas zonas rurais e nas regiões Norte e Nordeste. Para Tereza, a análise desse índice reconhece melhorias importantes que são ignoradas quando se opta

Em 12 anos a pobreza crônica multidimensional – família abaixo da linha da pobreza com privações em mais de três dimensões – caiu de 9,5% para 1%

Tereza Campello

por analisar a pobreza somente a partir da renda, e que tornam famílias menos volúveis a fatores como alta do desemprego, variações negativas de renda.

Traçar caminhos

A ministra foi uma das convidadas do Seminário Combate à Pobreza, Crescimento Inclusivo e a Nova Agenda Social, promovido em no-

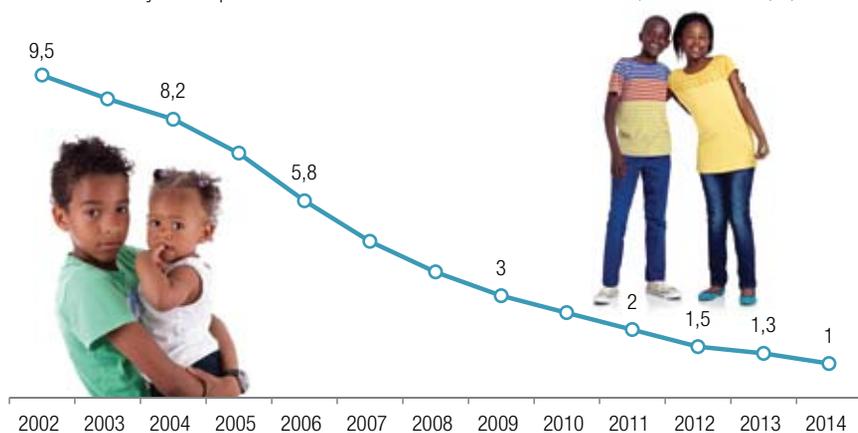
vembro na FGV/Rio, que marcou a comemoração aos 15 anos do CPS. Além de Tereza, também participou do evento a educadora Wanda Engel, ministra de Assistência Social durante o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, época em que coordenou, entre outras iniciativas, a implantação do cadastro único que hoje serve como base de dados para vários programas sociais, incluindo o Bolsa Família.

Na ocasião, Wanda lembrou o caminho traçado pelo país, desde a Constituição de 1988, até a atual estrutura de proteção social, partindo dos primeiros programas de transferência não condicionada dentro da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), como o benefício de prestação continuada (BPC), até a iniciativa de transferência condicionada de renda, como o Bolsa Família, conceito considerado o grande salto qualitativo entre as políticas assistenciais. “Ela permite a centralidade do programa na família, não mais no indivíduo, com foco no investimento no capital humano de novas gerações”, diz.

Wanda reforça o diagnóstico de Neri da necessidade da busca de racionalização de investimentos sem comprometer resultados e ressaltou a importância do foco em políticas de apoio à educação. “A saída da pobreza está na garantia de que toda nova geração termine a educação básica com qualidade. Hoje, se tivesse que escolher, o foco desse trabalho seria as faixas de 0-6 anos e a juventude, para que mais jovens concluam o ensino médio”, afirma. “E chamaria a atenção para o papel que o empresariado, a mídia e as igrejas podem cumprir na formação de parcerias.”

Além do monetário

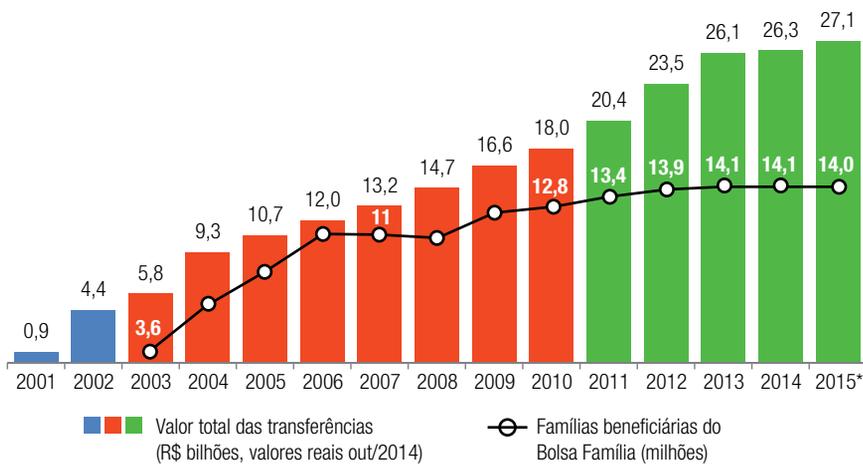
Evolução da pobreza crônica multidimensional Brasil, 2002-2014 (%)



Fonte: IBGE/Pnad. Elaboração: Sagi/MDS.

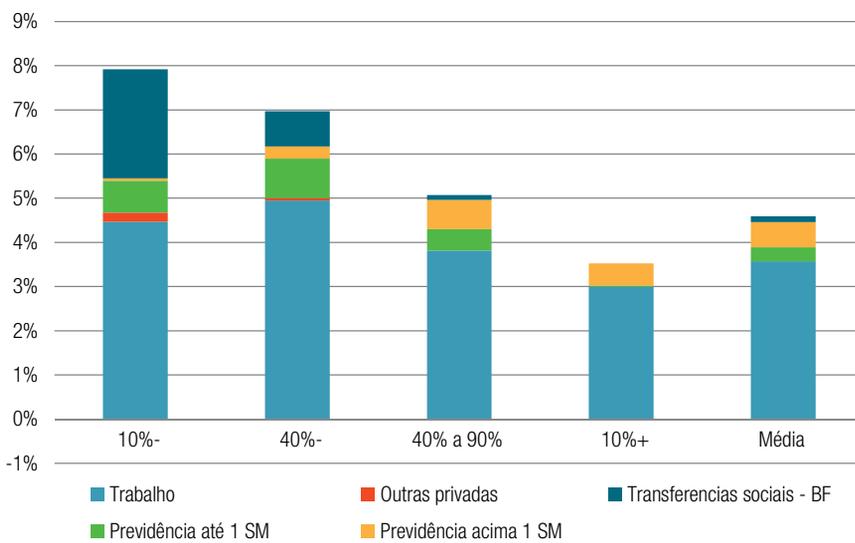
Rede ampla

Evolução de beneficiários e transferências do Bolsa Família



*Valor previsto no projeto de lei orçamentária. Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, Bolsa Família e Cartão Alimentação. Fonte: MDS.

Determinantes da mudança de renda – 2004-2014



O eixo vertical é taxa de crescimento médio anual da renda. O eixo horizontal são os diferentes segmentos de distribuição de renda: 10% mais pobres, 40% mais pobres, entre os 40% mais pobres e os 10% mais ricos, 10% mais ricos. Fonte: FGV/CPS.

Para a ministra Tereza, a revisão de políticas também deve levar em conta as diferenças do Brasil que emerge desse período de mais de uma década de políticas sociais. “Independentemente da matriz ideológica, é preciso olhá-lo sob uma nova perspectiva”, diz. O exemplo dado pela ministra no evento foi o do trabalho infantil, que segundo a

última Pnad em 2014 registrou aumento de 4,5%, equivalente a mais 143,5 mil crianças e adolescentes entre cinco e 17 anos nessa condição. “Tivemos essa variação, mas dentro de um perfil muito diferente do da década de 1990, quando se começou a tratar do assunto.” A ministra ressalta que, na época da criação do Programa de Erradica-

ção do Trabalho Infantil (Peti), em 1996, o perfil desse trabalhador era na maioria crianças com menos de 13 anos em situação de trabalho penoso e insalubre. “Hoje, 80% têm mais de 14 anos, e sua família na maioria tem renda *per capita* de mais de meio salário mínimo”, diz. Isso, segundo a ministra, implica a discussão de uma mudança de foco nas políticas de erradicação do trabalho infantil. “A política de bolsa, de acolhimento na rede de assistência social não consegue mais lidar com esse fenômeno, pois esse jovem trabalha não mais porque a família está passando fome, mas para antecipar sua trajetória no mercado, muitas vezes porque não vê perspectiva na educação, e porque deseja consumir algum produto.” A ministra também defende a complementação de políticas para públicos específicos. “Hoje identificamos o Bolsa Família como uma política de sucesso, que funciona da zona rural ao semiárido, mas para um micropúblico talvez não seja a melhor política de transferência de renda, como indígenas, quilombolas, população de rua, que precisa de nossa atenção.”

Para Neri, o aperfeiçoamento dos programas de desenvolvimento social também deve incluir a ampliação do foco em demandas novas geradas pelo ganho de renda, como educação financeira e estímulo à poupança. “Os programas não podem ser apenas portas de saída da pobreza, mas devem servir como portas de entrada aos mercados”, diz, lembrando que a desigualdade de renda no Brasil ainda é a 18ª maior do mundo, e combatê-la passará pelas escolhas futuras de políticas para mitigá-la. ■



“O desafio é manter a rede de proteção”

Tereza Campello

Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

O Indicador de Pobreza Multidimensional calculado pelo MDS demonstra avanços no combate à pobreza em outras dimensões além da renda. Sob essa perspectiva, como a crise impacta a redução da desigualdade no Brasil?

Em geral, tomamos a renda como *proxy* da pobreza, mas isso simplifica o diagnóstico, pois há várias dimensões de pobreza. O pobre no sertão nordestino é pobre de falta de água, de semente de qualidade, é pobre de falta de acesso para vender suas coisas quando ele consegue produzir. É diferente da pobreza numa metrópole, onde muita gente acaba vivendo num isolamento gigantesco mesmo morando numa favela. Hoje esse conceito de pobreza multifacetada é consenso no mundo. A novidade no Brasil é que conseguimos construir uma metodologia para entender essas diferentes

dimensões, e verificamos que nossa estratégia de combate à pobreza obteve resultados nessas várias dimensões, não apenas na renda. Podemos perceber, por exemplo, que se avançou muito no ensino fundamental, no acesso à energia elétrica e no acesso a bens, que foi onde mais crescemos nos últimos anos, pois este último está relacionado ao acesso à energia e à renda. No nosso entendimento, a melhoria nesse conjunto de indicadores vai permitir que as famílias pobres resistam mais a uma variação na renda decorrente do momento de dificuldades na economia. Ninguém tira das famílias os ganhos obtidos com educação, por exemplo.

Entre as dimensões observadas, quais as em que estamos mais vulneráveis?

A área em que temos mais déficit no país é saneamento básico, que é caro para o setor público e de longo prazo de execução. Para ampliar a transferência de renda, pode-se aumentar o valor no cartão e isso se resolve de um mês para o outro. Já saneamento demora um tempo até chegar a essa população, é um dos indicadores mais resistentes devido à sua complexidade de execução e organização.

Hoje um dos desafios do país está relacionado ao aumento da produtividade, que por sua vez se deve, entre outros fatores, a melhorias na educação. Como o MDS tem colaborado nessa questão?

A agenda de educação dos jovens, de mantê-los na escola, é um desafio que o Brasil tem que enfrentar com ou sem crise. Mas as várias experiências que temos tido no Brasil não têm dado conta desse assunto. Temos um desafio gigantesco que tem a ver com o que queremos fazer do ensino médio no Brasil. A ideia, por exemplo, de estimular e gerar uma bolsa para que esse jovem fique na escola não tem tido a mesma efetividade do que se imaginava, as avaliações indicam que isso ainda não está bem calibrado. Da nossa parte, podemos dizer que o Bolsa Família tem ajudado a que os jovens concluam o ensino fundamental no tempo certo. Há indicadores que mostram que, quando os alunos concluem o fundamental com uma defasagem grande, de dois ou três anos, as chances de que continuem seus estudos se reduzem muito. Mas já estamos revertendo esse quadro. Enquanto em 2002 apenas 32% dos alunos pobres terminavam o ensino fundamental na idade certa, hoje são quase 60%. Ou

seja, em 12 anos, conseguimos uma alteração importante da forma como esse jovem evolui ao longo do ensino fundamental, por conta do Bolsa Família, do incentivo da mãe a garantir a frequência escolar de seus filhos.

Marcelo Nery, da FGV/CPS, defende que o momento econômico brasileiro incita a revisar políticas públicas em busca de se fazer menos com mais. Como essa preocupação tem se refletido na sua agenda?

Compartilho dessa visão de que a política pública não pode ser um bem em si, precisa mostrar resultado. Temos uma secretaria que só faz avaliação e monitoramento das políticas, tanto com pesquisas contratadas quanto com indicadores permanentes. E é por isso que defendemos o Bolsa Família com tanta veemência, porque vemos o retorno desse investimento. Ele vai além do ponto de vista da pobreza, colaborando, por exemplo, para a redução da mortalidade infantil. Calculamos que, em caso de corte de um terço dos recursos do Bolsa Família (proposta feita para o Orçamento de 2016), isso significaria a saída de 23 milhões de pessoas do programa. Implicaria a volta de 8 milhões para a extrema pobreza, e uma evasão escolar de 250 mil crianças por ano. Isso é preocupante, levando em conta que a principal contribuição para a independência de uma família pobre é o estudo. Agora, sempre é preciso observar se é possível melhorar o foco, se há erro de inclusão. Para responder a essa pergunta, a gente faz cruzamento do cadastro do Bolsa Família com banco de dados do Brasil em todas as áreas que você puder imaginar: INSS, óbitos, Banco

Pudemos perceber que se avançou muito no ensino fundamental, no acesso à energia elétrica e no acesso a bens, que foi onde mais crescemos nos últimos anos

Central, cadastro de crédito, RAIS, Caged. São 47 milhões de pessoas, nome a nome. Isso não só permite que tenhamos escala para avaliar a política pública, como ajuda a evitar que esse dinheiro seja mal gasto, indica onde estamos chegando com nossos programas. Hoje o cadastro único atende a mais de 30 programas dentro do governo federal, incluindo os de microcrédito e empreendedorismo, bem como o Pronatec, que por conta do ajuste fiscal teve de ser reduzido, mas nossa expectativa é que volte a ser ofertado nos mesmos termos. Isso é bom porque mostra que estamos chegando com políticas públicas para ampliar as oportunidades dessa população.

Como o ministério responde à crítica de que o impacto de um corte no orçamento do Bolsa Família aponta a uma relação de dependência dessa população?

A ideia da dependência está ligada à de que o beneficiário só tem esse dinheiro e não trabalha, o que não

é verdade. O Bolsa Família é complementar. É a que permite que a criança vá para a escola ao invés de trabalhar. Investimos R\$ 167 (*benefício médio do programa*) e geramos algo bom para o país. A ideia de dependência não existe só no Brasil e está embutida no conceito de que a pessoa é pobre porque é preguiçosa, não se esforçou. Parte do princípio de que as pessoas são iguais, tiveram as mesmas oportunidades. Talvez em um país desenvolvido, com mais igualdade de oportunidades, isso possa até ser discutido, mas não no caso do Brasil, com 500 anos de exclusão, em que metade da população pobre é negra, e fica evidente a relação entre pobreza e falta de oportunidade. Aqui a pessoa trabalha, e o Bolsa Família complementa a renda. Com isso conseguimos garantir que os filhos dessa família frequentem a escola e não repitam a trajetória dos pais.

Os resultados da Pnad relativos a 2014 ainda apontaram a uma redução da desigualdade de renda. O que esperam, entretanto, para os resultados de 2015, com o agravamento da recessão?

A gente já demonstrou que conseguiu reduzir a pobreza tanto em período de bonança, de 2004 a 2009, quanto de 2009 e 2014, quando as taxas de crescimento foram muito menores. Acho que o desafio gigantesco na crise é de não reduzir nossa rede de proteção como aconteceu em outros países, até na Europa. Até agora, não temos indicadores de ampliação da demanda. Nosso objetivo é manter, fortalecer, e continuar melhorando o foco. (S.M.)