A alvorada da fome zero

Lula não quer tornar a economia do Brasil diferente da dos países desenvolvidos mas combater a principal diferença que é a alta desigualdade

MARCELO CORTES NERI

A alvorada do governo Lula da Silva trouxe algumas surpresas. Talvez a maior delas tenha sido que a surpresa não se originou na área macroeconômica, mas na área social. Lula parece não querer tornar o Brasil diferente dos países desenvolvidos no campo econômico, pelo contrário, suas ações visam tornar o país mais parecido, combatendo a nossa principal diferença que é a desigualdade. O Projeto Fome Zero é a prioridade de Lula, como o Plano Real foi nos idos da era FHC. Lula busca dar um choque na miséria, comparável ao dado pelo Plano Real na inflação pouco antes da alvorada do governo FHC.

O Brasil foi o recordista mundial de inflação no período 1960-95, superando inclusive a Argentina, nossa eterna rival nesse campo. Uma das principais causas da goleada brasileira é nossa crônica capacidade de acomodar conflitos. Cada agente, na tentativa de se defender da inflação através do reajuste periódico e automático de sua respectiva renda, acabava por perpetuar a inflação de todos. Esta é a essência da inércia inflacionária.

Agora estamos desde pelo menos os anos 60 no pódio do campeonato mundial da desigualdade de renda. O que impressiona em nossas séries históricas é não só o nível, mas a persistência da desigualdade de renda. A inércia da iniqüidade brasileira é muito mais forte do que a da inflação. A inflação inercial era um fenômeno de bases anuais, enquanto a desigualdade inercial se transmite ao longo de gerações.

Como na luta contra a inflação, é preciso desindexar a desigualdade, romper com o passado usando políticas de renda. Como quando se concede maiores reajustes dos benefícios sociais para os mais pobres. É verdade ainda que a adoção de políticas de renda, por si, não resolve nem os fundamentos da estabilidade, nem os da eqüidade. O que vai determinar em última instância a estabilidade de preços são políticas fiscal e externa equilibradas ao longo do tempo. Da mesma forma que mudanças sustentáveis da distribuição de renda exigem alterações na distribuição da riqueza.

A adoção de políticas de renda pode acelerar o processo, o que é mais crucial no caso da desigualdade do que no da inflação. O processo de redistribuição de riqueza opera de forma lenta. Por exemplo, o investimento em educação, principal determinante observável das disparidades de renda, demora décadas para maturar. O papel acelerador das transferências de renda deve ser combinado com o uso de incentivos à acumulação de capital pelos pobres, para que a direção dos novos fluxos renda seja consistente com a situação desejada para os estoques no longo prazo. O Bolsa-Escola procura fazer justamente isso em relação ao capital humano.

Podemos agrupar as propostas de políticas de renda embutidas no Projeto Fome Zero em três vertentes: a) distribuição de tíquetes-alimentação; b) renda universal de Suplicy; c) o Bolsa-Escola aplicado em Brasília por Cristovam Buarque e hoje difundido pelo país no âmbito do Projeto Alvorada. Essas propostas podem ser contrastadas por critérios variados como público-alvo, condicionalidades impostas, modalidades dos benefícios, entre outros.

Segundo os livros-texto de economia, transferências de

renda são melhores que transferências em espécie, pela liberdade do indivíduo para escolher que necessidades satisfazer, incluindo a de prover recursos para o futuro. Nesse sentido, renda universal e bolsa-escola seriam superiores a tíquetes-alimentação. A restrição imposta por transferências em bens só fará sentido se acreditarmos na incapacidade dos pobres de fazer escolhas, como na imagem do pai transformando em cachaça o leitinho das crianças. Já o Bolsa-Escola elege as mães como recipientes do programa, apostando na maior educação e altruísmo femininos.

As principais diferenças entre renda universal e bolsa-escola estão no foco e nos condicionantes dos programas. Suplicy persegue, com admirável perseverança, a universalidade incondicional, conferindo renda a todos brasileiros. Uma das vantagens da universalização é eliminar efeitos colaterais do programa sobre a disposição ao trabalho e à informalidade, tornando-o menos distorcivo e simples, porém mais caro.

Já o Bolsa-Escola foca as transferências em famílias com crianças e adolescentes condicionados à freqüência escolar. A estratégia de abrir as comportas do helicóptero do orçamento social sobre as escolas revela grande capacidade de atingir os pobres e induzi-los a tomar decisões que os farão menos miseráveis no futuro, uma vez que o público infanto-juvenil é um grande bolsão de miséria e a educação um grande investimento social.

Lula parece não querer tornar o Brasil diferente dos países desenvolvidos no campo econômico, pelo contrário, suas ações visam tornar o país mais parecido, combatendo a nossa principal diferença que é a desigualdade.

Os bons resultados sociais não são baixados por decreto, mas são construídos em conjunto pelos diversos atores sociais atuando a partir de interesses próprios. Cabe ao Estado atuar no tecido social como provedor de motivações corretas, para que ações proveitosas sejam tomadas individualmente, como faz o Programa Bolsa-Escola. Diversas falhas de mercado justificam a correção de incentivos imposta pelo Bolsa-Escola, como a existência de restrições ao crédito, retornos crescentes e de externalidades na educação. Essas imperfeições inibem o pobre de investir no futuro, seu e da sociedade, uma vez que a luta pela sobrevivência imediata goza de natural prioridade.

Em suma, dada a longa defasagem temporal envolvida no ataque à desigualdade, o que um governo pode fazer, além de propiciar aumento dos ativos produtivos dos pobres, é adotar políticas de renda socialmente inteligentes que acelerem esse processo.

Procurei deixar clara minha opinião de distribuir bolsas condicionadas – mesmo para aqueles em idade ativa –, em vez de cestas básicas ou cupons incondicionais. Acho que a liberdade de escolha do pobre no consumo deve ser preservada. Se a idéia é fomentar a produção agrícola, que se façam políticas de oferta de apoio aos produtores e não uma reserva de mercado que cerceia o consumo do pobre. Ninguém sabe responder melhor do que o próprio à pergunta: você tem fome de quê? A resposta pode ser comida, mas também pode ser remédio ou material escolar. Se me perguntassem se eu gostaria de trocar os meus tíquetes-alimentação por dinheiro – sem deságio – eu aceitaria na hora. Acho que todos deveriam se fazer essa pergunta. O miserável, mais do que outros, precisa poder – me perdoem o uso da palavra – otimizar o uso de seus parcos recursos disponíveis.

Finalmente, eu gostaria de responder à demanda do editor da AGROANALYSIS, Regis Alimandro, e emitir minha opinião sobre qual seria a maior rede de distribuição para o combate à fome. Uma crítica que se tem feito à generalização, ora em curso, do Bolsa-Escola no âmbito do Projeto Alvorada é o baixo valor unitário percebido: R$15 por criança, sujeito ao teto de R$45 por família. Entretanto, em termos de formação de um cadastro de beneficiários do programa, um baixo valor é tudo o que se precisa para minorar os riscos de que falsos pobres abocanhem recursos do programa. Uma vez consolidado o cadastro, o foco dos recursos envolvidos no aumento do valor do benefício seria mais certeiro.

Na minha opinião os cadastros do Alvorada, agora consolidados através do Cadastro Social Único, são a melhor listagem operacional de miseráveis hoje disponível no país. Um dado revelador da seriedade dos critérios técnicos aplicados no Alvorada é que um dos três estados do Brasil não contemplados pelo Alvorada é o Rio de Janeiro, terra de Wanda Engel, a responsável pelo programa. Por que o Rio foi excluído do Alvorada? Resposta: porque nenhum município se encontra no critério de elegibilidade proposto que corresponde a municípios com índice de desenvolvimento humano abaixo de 0,5.

Na verdade, acredito que a maior contribuição do governo Fernando Henrique ao combate à fome no Brasil foi gerar a rede de distribuição de recursos do Alvorada. A rede está operando, um pouco tardiamente, mas está lá. É uma rede de beneficiários pobres situados nos municípios mais pobres do país. A rede chega aos pobres através dos cartões magnéticos emitidos pela Caixa Econômica Federal, instituição, juntamente com o Banco do Brasil, com a maior capilaridade nos grotões de miséria brasileiros.

No topo da minha lista de prioridades de ações sociais, a principal seria preservar a rede de distribuição do Alvorada, não apenas porque o custo de instalação já foi incorrido mas por encarnar reais possibilidades para chegarmos ao fim da fome brasileira. Temos um longo dia pela frente, mas já passamos da alvorada da fome zero.

MARCELO CORTES NERI *é chefe do Centro de Políticas Sociais do IBRE/FGV.*
mcneri@fgv.br