

O alívio da pobreza pelo ajuste estrutural

É possível usar estratégias?

Tony Addison e Lionel Demery

Instituto de Desenvolvimento Ultramarino, Londres

Os programas de ajuste podem ser implementados sem que os pobres tenham de sofrer provações excessivas? A pergunta tem duas respostas. A primeira é que qualquer tentativa de combater a pobreza atenuaria um pacote de políticas de ajuste. Nessa perspectiva, os que sofreriam com o ajuste só podem ser ajudados por esquemas de compensação a curto prazo. As implicações a longo prazo no tocante à pobreza teriam de correr por conta dos efeitos graduais do crescimento. A segunda perspectiva, mais otimista, é a possibilidade de planejar políticas de ajuste estrutural para ajudar a mitigar a pobreza. Isto pode ser conseguido de duas maneiras amplas: protegendo os pobres durante o difícil período de transição, ou resguardando seus interesses a longo prazo.

As políticas de ajuste têm efeitos profundos no decorrer do desenvolvimento econômico e na posterior distribuição de renda. Há um forte argumento no sentido de se examinar as implicações dessas políticas no tocante à distribuição, a mais longo prazo.

Em artigo recente (Huang, Yukon & Nicholas, Peter. Os custos sociais do ajuste. *Finanças & Desenvolvimento*, jun. 1987), foram revistos os custos de transição do ajuste a curto prazo. Este artigo aborda o assunto mais amplamente, examinando o modo como as políticas de ajuste podem dar mais bem-estar aos pobres a longo prazo. O estudo em que se baseia este artigo retrata vários casos nos quais a preocupação em aliviar a pobreza se refletiu no planejamento dos programas de ajuste apoiados pelo Banco. Tais exemplos são considerados mais ilustrativos que típicos; nem todas as tentativas conseguiram o que pretendiam. As ações destinadas a proteger o interesse dos pobres durante o ajuste variam de acordo com as condições de cada país.

Uma estrutura de políticas

O que leva a se conseguir um ajuste que dê aos pobres melhores perspectivas é a participação direta dos próprios pobres nos esforços de ajuste. Na medida em que são economicamente ativos, suas rendas básicas

(geradas por atividades de produção) podem ser elevadas pelo processo de ajuste. Isto pode ser obtido por quatro meios. Primeiro, no enfoque de "redistribuição com crescimento", é preciso melhorar o acesso aos ativos produtivos, como terra, irrigação e insumos para produção. Segundo, é preciso aumentar os índices de retorno dos ativos para os pobres, desfazendo as distorções de mercado, aumentando os preços de produção ou baixando os preços dos insumos. Terceiro, no caso de os pobres possuírem alguns ativos produtivos além de seu trabalho, o fato de facilitar-lhes o acesso ao emprego aperfeiçoando o funcionamento do mercado de mão-de-obra pode ser um meio eficaz de elevar suas rendas. Provavelmente essas medidas estruturais se manterão, e devem ser preferidas aos esquemas de emprego de emergência a curto prazo. Por fim, seu capital humano pode ser protegido se lhes for garantido acesso a serviços de saúde e educação, pela reestruturação das alocações de recursos do setor público. O ajuste costuma impor restrições fiscais à despesa governamental, mas também é uma oportunidade para que as prioridades fiscais sejam revistas.

Os grupos que não podem ser incluídos na reestruturação da produção só podem ser ajudados por transferências de renda e de consumo bem planejadas e com objetivos viáveis. A ordem de um programa de ajuste requer com frequência uma rigorosa revisão dos gastos estatais, como forma preliminar de encaminhar melhor os recursos para os pobres.

São estes, em princípio, os métodos que podem ser adotados para protegê-los durante um programa de ajuste. Na prática, a ênfase dependerá dos grupos de pobres do país em questão. Se o ajuste é mais difícil para os pobres rurais, sobretudo os sem-terra e os pequenos proprietários agrícolas, deve ser dada ênfase maior ao esforço do acesso aos ativos produtivos, e ao retorno deles proveniente. Mas se os efeitos adversos recaírem principalmente sobre os pobres urbanos (incluindo os que pertencem ao setor informal e os "novos pobres" como os trabalhadores

empobrecidos do setor público e do formal), é preciso dar maior atenção ao aperfeiçoamento do mercado de mão-de-obra no sentido de que haja mais empregos na produção. Ressalte-se que tratamos apenas dos efeitos do ajuste estrutural sobre a pobreza e do modo como esses programas refletem tal questão. Não abordaremos aqui nenhum efeito de várias outras medidas de alívio de pobreza no que tange a atingir os objetivos do ajuste estrutural.

Acesso a ativos produtivos

Dar aos pobres melhores condições de acesso aos ativos produtivos é uma estratégia de especial eficácia nos países em desenvolvimento de base agrícola. Pode ser uma grande força para elevar suas rendas e obter ganhos de produção significativos, paralelamente aos objetivos do ajuste estrutural. A escolha dos ativos a serem distribuídos (terra, irrigação, crédito, eletricidade, fertilizantes etc.) depende, é óbvio, da situação específica do país. Os exemplos que apresentamos referem-se à reforma agrária e ao lugar que lhe cabe nos programas de ajuste estrutural. A reforma agrária pode ser um componente-chave dos programas de ajuste estrutural em países selecionados, no que diz respeito a conseguir tanto o alívio da pobreza quanto o aumento da produtividade. Sua principal limitação é o fato de os governos se defrontarem com muitas opções políticas difíceis durante os períodos de ajuste e relutarem em enfrentar os desafios politicamente sérios que a reforma agrária acarreta.

Durante o primeiro e o segundo empréstimos para ajuste estrutural (EAE) aprovados pelo Banco, a Tailândia tentou tomar uma medida no sentido da reforma agrária. Os preços mais altos do arroz foram elemento importante no programa de ajuste tailandês, mas o governo preocupou-se com o impacto adverso que poderia ter sobre os pobres da região nordeste do país, deficitária em arroz. Muitos agricultores dessa região estavam cultivando ilegalmente terras destinadas à silvicultura, e o governo concedeu a alguns deles certificados de "direito de cultivo", como parte do programa de ajuste, numa tentativa de aumentar a produção e as rendas. Contudo, o efeito desses certificados sobre a produtividade foi decepcionante. Um estudo recente do Banco concluiu que a reforma agrária ficou aquém do esperado; não conferiu títulos plenos de propriedade da terra, o que teria dado aos posseiros pobres a garantia necessária para o acesso ao crédito institucional. Agora, porém, o governo está considerando a possibilidade de outras iniciativas a esse respeito.

Os potenciais efeitos benéficos da reforma agrária (tanto para o alívio da pobreza quanto para a produtividade) também foram uma das motivações para o programa de reforma agrária do governo das Filipinas. Nas duas primeiras fases, provavelmente será

beneficiado mais de 1 milhão de agricultores e trabalhadores rurais sem terra; o programa é visto como um ponto-chave no plano de recuperação econômica do país. Mas nem sempre a inclusão da reforma agrária em programas de ajuste estrutural é uma opção popular para os países-membros. A reforma agrária foi incluída nas discussões sobre EAE entre o Banco e alguns países. Mas depois, ou não foi implantada ou enfrentou dificuldades políticas.

Aumentando os retornos dos ativos

Com frequência, os programas de ajuste apoiados pelo Banco tentaram acabar com distorções nos mercados de produtos, a fim de conseguir uma alocação de recursos mais eficiente. Tal processo de liberalização, como não podia deixar de ser, alterou os índices de retorno em vários setores da economia, e as rendas por eles geradas. Como intervenções de políticas anteriores haviam beneficiado os grupos em melhor situação (em especial os empresários e negociantes urbanos com influência política), sua cessação favoreceu, de modo geral, os segmentos mais pobres da comunidade. Em determinados países, sobretudo na África subsaariana, foi possível notar esses efeitos progressivos. Em Gana, as rendas urbanas (em média muito mais elevadas que as rurais) caíram 40% em termos reais entre 1980 e 1984, enquanto as rendas rurais permaneceram estáveis. A relação renda urbana/renda rural, na Costa do Marfim, caiu de 3,5:1 em 1980 para 2:1 em 1985. Outros países em desenvolvimento apresentaram tendências semelhantes. No Brasil, Chile e México, as rendas rurais se elevaram em relação às urbanas.

Mas nem todos os agricultores se beneficiaram com essas alterações de preços. Alguns dispõem de serviços precários de infraestrutura, como irrigação e transporte, e não têm condições de aumentar a produção em resposta aos incentivos aos preços. Para eles, muitas vezes o ajuste piora a situação, pois impõe aos governos disciplina fiscal e reduz os orçamentos disponíveis para o desenvolvimento infra-estrutural. Há também o caso de agricultores cujos produtos não têm seus preços elevados com a liberalização geral.

Se as alterações de preços ocasionadas pelo ajuste não favorecerem os agricultores pobres, é possível agir de várias formas. Primeiro, deve ser feita uma avaliação da possibilidade de elevar os preços dos bens produzidos por eles. Na impossibilidade disto, se deveria tentar estimulá-los a passarem a produzir bens com taxas de retorno mais elevadas. Assim, por exemplo, os agricultores mais pobres que produzem alimentos no norte da Costa do Marfim poderiam ser estimulados a produzir mais algodão, em função dos maiores incentivos aos preços. Por fim, podem-se fazer tentativas mais diretas para aumentar seus níveis de produtividade e, em decorrência, seus índices de retorno. No Zimbábue, as tentativas de elevar

as rendas dos agricultores pobres visaram a ampliar os serviços de extensão agrícola em áreas de cultivo comunal.

Acesso ao emprego

Em países onde a mão-de-obra é abundante, a realocação de recursos em conformidade com a vantagem comparativa maximizaria o emprego, a longo prazo. Mas por duas razões principais o desemprego poderia aumentar a curto prazo em consequência do ajuste. Primeiro, o processo de realocação de recursos fica inevitavelmente sujeito a defasagens. Setores em declínio (sobretudo os de não-comercializáveis) reagem com bastante rapidez a sinais adversos de mercado, mas a expansão dos comercializáveis pode levar mais tempo. Como algumas empresas comecem logo a contratar e outras se expandem mais lentamente, é provável haver um problema temporário de emprego. Tal período de transição pode levar até cerca de cinco anos até que a utilização da mão-de-obra começa a apresentar melhoras.

Segundo, sendo impossível reduzir suficientemente os salários, a contração da demanda agregada e as retrações do setor público elevarão os níveis de desemprego. Na medida em que se pode atingir o equilíbrio macroeconômico mediante mudanças estruturais, contando menos com a restrição da demanda, o problema do desemprego poderia ter curta duração. Na prática, os governos, além de terem de lidar com os efeitos do desemprego decorrentes de suas políticas de ajuste, ainda têm de enfrentar altos índices de desemprego resultantes de fatos e políticas anteriores.

O governo boliviano criou um Fundo de Emergência Social que financia projetos para a criação de empregos e dá assistência social aos mais afetados pela recessão e pelo ajuste. Os projetos de emprego de pequena escala representarão 95% dos desembolsos desse Fundo, e estão sendo implementados nas áreas da produção de alimentos e cultivos para exportação, da infra-estrutura rural, do controle de erosão e de melhorias municipais. Os projetos de assistência social destinam-se a habitações de baixa renda, assistência médica e nutricional e treinamento vocacional. As propostas de custeio são apresentadas pelas municipalidades, por organizações não-governamentais e outras organizações comunitárias, que mais tarde supervisionam o trabalho. Além do financiamento do governo, o empreendimento conta com o apoio de agências doadoras, incluindo o Banco Mundial, que forneceu um crédito AID de US\$ 10 milhões. O fundo é um vínculo eficaz entre o Banco e as organizações locais.

Ante a grave recessão do início dos anos 80, o desemprego no Chile chegou a um pico de 19,6 em 1982 (ou de 33,8%, se se contarem os que trabalhavam em programas de emergência). Entre outros vários programas para alívio da pobreza (incluindo ali-

mentação escolar), o governo criou programas de emprego de emergência, administrados pelas municipalidades e financiados pelo governo central. Uma de suas principais limitações é a tendência a se tornarem sistemas de transferências de pagamentos. Mesmo em programas em que foi mantida a disciplina do trabalho, havia uma tendência a enfatizar atividades não-comerciais, e sob esse aspecto eles não davam suficiente apoio aos esforços de ajuste. Mas os estímulos para esse trabalho foram pequenos, portanto não funcionaram como desincentivos sérios para impedir a realocação de recursos exigida pelo ajuste. Segundo um levantamento da Universidade do Chile, 70% dos que estavam trabalhando nesses empreendimentos desejariam ter outro emprego, se pudessem.

Quando o ajuste inclui grandes transferências de recursos entre setores, há possibilidade de se minimizar o desemprego resultante mediante o aumento da mobilidade geográfica e ocupacional e a prestação de outros tipos de assistência, como retreinamento. Em Gâmbia, por exemplo, um grande programa de racionalização do setor público acarretou a inatividade de cerca de 2.600 empregados. Os empregados demitidos foram sobretudo não-qualificados ou semi-qualificados, e receberam, na maioria, as indenizações pela demissão. O governo criou uma espécie de "câmara de ajuste" que dá crédito e treinamento a ex-funcionários públicos para ajudá-los a estabelecer empresas viáveis.

Mas é preciso certa cautela em relação a esses empreendimentos. Os que recebem assistência de emprego não são necessariamente os mais pobres da comunidade. Existe o perigo, sobretudo na África subsaariana, de se pensar demais em dar assistência a grupos em situação relativamente boa — como funcionários públicos demitidos — às expensas dos muito pobres.

Gastos em capital humano

Ao reverem suas prioridades fiscais, alguns governos passaram a se esforçar mais para orientar os orçamentos sociais para os pobres. Foi o que fez, por exemplo, o governo da Indonésia, enquanto se ajustava à queda da receita do petróleo. Seu plano

quinquenal iniciado em 1984 modificou as prioridades do orçamento de saúde no sentido de beneficiar os pobres, concedendo maiores verbas orçamentárias à medicina comunitária, ao controle de doenças e à nutrição. O capital humano constituído pelos pobres foi acentuado por um bem-sucedido programa de educação primária, que conseguiu seu objetivo de 100% de matrículas no ano fiscal 1986/87.

Também no Brasil, apesar de os gastos globais com saúde terem declinado em termos reais, foram concedidos mais recursos *per capita* para programas que beneficiam os pobres. Os gastos com cuidados sanitários básicos e programas de nutrição básica aumentaram 73% em 1980-83, e a distribuição de alimentos mediante programas de nutrição aumentou 40%. O governo do presidente José Sarney (que assumiu em março de 1985) comprometeu-se a pôr fim à desigualdade no sistema de saúde. Os programas de nutrição foram ampliados e os serviços chegaram a regiões mais pobres, especialmente ao nordeste. Mas o recente retorno da inflação alta e a exigência de uma disciplina monetária e fiscal mais restrita requererão um cuidadoso planejamento dos futuros compromissos sociais.

Transferências de renda e de consumo

Envolver os pobres em ajustes de oferta que venham a aumentar sua produtividade elevará suas rendas primárias. Mas talvez seja impossível ajudar determinados pobres, ou porque são economicamente inativos (como mães e crianças) ou porque estão presos a atividades de produtividade baixa. Na Jamaica, tentou-se atenuar o impacto causado nos pobres pelos altos preços dos alimentos promovendo o custeio da nutrição. O programa de assistência alimentar do governo, iniciado em 1984, consiste em dar alimentação nas escolas, suplementação alimentar para gestantes e crianças pequenas e na assistência aos muito pobres por meio de um sistema de talões para alimentação. Cerca de 500 mil crianças beneficiam-se do programa de alimentação escolar, 200 mil crianças e mulheres grávidas ou nutrizas também, e o programa de talões de alimentação

visa a um grupo de 200 mil pessoas (sobretudo aos idosos e desempregados). Embora sejam os beneficiados, a assistência prestada aos que de fato precisam pode não ser suficiente. Estimou-se que o valor dos talões de alimentação, por exemplo, deveria ser dobrado para US\$ 40 mensais a fim de assegurar que a população visada recebesse uma nutrição adequada.

Elaborar programas de nutrição para os pobres é uma ciência difícil e ainda imperfeita. É evidentemente necessário haver um apoio nutricional mais bem definido, não só para ajudar os pobres mas também para que os escassos fundos públicos sejam usados com mais eficiência. Geralmente é possível reduzir os subsídios e utilizar as poupanças resultantes a fim de ajudar melhor os pobres. Programas de assistência alimentar direta costumam ser efetivos em termos de custos. Em determinados casos, os custos dos alimentos baixariam se a produção e a comercialização fossem mais eficientes. Como argumentou o Banco em seu recente relatório, *Poverty and hunger* (1986): "Se o grupo vulnerável é pequeno e fácil de identificar, o governo pode atingi-lo com intervenções efetivas a um custo razoável."

Conclusão

Este breve apanhado mostrou que vários países se esforçaram para atender às necessidades dos pobres durante períodos difíceis de ajuste. As experiências ilustram dois princípios. Primeiro, os programas de ajuste voltados para a pobreza poderiam e deveriam maximizar as atividades primárias que geram renda para os pobres, o que tem a vantagem de minimizar conflitos entre ajuste e equidade. Segundo, o ajuste, pelo fato de obrigar os governos a reconsiderarem os fundamentos de políticas anteriores, pode ter a função catalisadora de estimular a adotarem medidas mais eficazes para mitigar a pobreza.

Os programas destinados a proteger grupos vulneráveis também podem ajudar a tornar politicamente aceitáveis programas de ajuste. Nossa análise mostra que, havendo políticas aceitáveis, o conflito entre ajuste e alívio da pobreza não é necessariamente tão grave quanto alguns supõem.

ATENÇÃO NOVOS ASSINANTES

Finanças & Desenvolvimento é em geral enviada gratuitamente pelo correio.

Como se trata de um periódico trimestral e o correio é relativamente lento, podem-se passar alguns meses até que chegue seu primeiro exemplar.

A remessa por via aérea será feita aos leitores dispostos a pagar US\$ 20 anuais para cobrir os custos postais. Ao requisitar uma assinatura, favor informar se deseja pagar por esse serviço aéreo.

Escrever para:

Finance & Development
At: Publications, International Monetary Fund
Washington, DC 20431 USA