Equívocos & perigos da

Política Social



ENTREVISTA DE RICARDO PAES DE BARROS A TATIANA DEANE E RUI PIZARRO

O Brasil tem pobres, mas não é um país pobre. A riqueza é que é mal distribuída. Se essa distribuição fosse igual à de um típico país em desenvolvimento, metade da pobreza estaria resolvida. A constatação é do economista Ricardo Paes de Barros, diretor de Estudos Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e considerado um dos maiores especialistas do mundo em política social, segundo o atual Prêmio Nobel de Economia, James Heckman, orientador de Paes de Barros na Universidade de Chicago.

Para Paes de Barros o Brasil tem uma das políticas sociais mais ricas do planeta, porém cheia de equívocos e ninguém, por falta de avaliação, sabe qual delas realmente funciona e qual seria a ideal. Uma coisa é certa: se a desigualdade de renda aqui fosse a de um país em desenvolvimento, haveria 10 pontos percentuais a menos de pobreza.

PhD. em Economia pela Universidade de Chicago e mestre em Estatística pelo Instituto de Matemática Pura e Aplicada (Impa), Ricardo Paes de Barros recebeu,



Foto: Guarim de Lorena

Ricardo Paes de Barros

em dezembro do ano passado, o Prêmio Mario Henrique Simonsen, da FGV, pelo artigo *The Public Wage Gap in Brazil*, que analisa o desnível do salário do setor público em relação ao salário do setor privado.

Pobreza e desigualdade

Hoje no Brasil, 1/3 da população não tem renda suficiente para satisfazer suas necessidades básicas, sendo que cerca da metade (17%) não tem renda suficiente para comprar alimentos e satisfazer suas necessidades nutricionais. Será que isso é pouco ou muito? Qual seria a pobreza do Brasil se tivesse o grau de desigualdade típico de um país com a mesma renda *per capita* brasileira? Se o Brasil tivesse uma desigualdade de renda típica de um país em desenvolvimento nós teríamos 10 pontos percentuais a menos de pobreza.

Se os países forem ordenados pela renda *per capita*, o Brasil certamente estará entre o 1/3 dos países mais ricos do mundo. Como então pode o país ter tantos pobres? A razão é simples: o Brasil tem um nível de desigualdade enorme. Ao mesmo tempo em que está entre o 1/3 dos mais ricos, está entre os dois ou três países do mundo com mais alto grau de desigualdade. Então, o que caracteriza o Brasil? É um país relativamente rico, muito desigual e, portanto, com um grau de pobreza muito alto para um país com a renda *per capita* brasileira. Outro país com a renda *per capita* brasileira tem muito menos desigualdade e muito menos pobres do que aqui. O Brasil tem muita desigualdade e, portanto, muitos pobres.

Como reduzir a pobreza

Há duas maneiras de se reduzir a pobreza: crescer ou redistribuir renda. Ninguém pode dizer com segurança que a melhor maneira de combater a pobreza no Brasil é via crescimento ou pela redistribuição de renda. Mas alguns números deixam claro que a redistribuição de renda não está sendo corretamente utilizada. Um exemplo: imagine que um governo diga que vai aumentar a renda *per capita* em 3% ao ano durante 10 anos. Esse país conseguirá, depois de 10 anos, reduzir a pobreza em 10 pontos percentuais. Agora, suponha que um governo opte apenas por redistribuir renda de maneira que daqui a 10 anos se chegará à desigualdade da Colômbia — que não é nenhuma maravilha. Ao final de 10 anos, a pobreza terá sido reduzida em 10 pontos percentuais da mesma forma.

Ou seja, o impacto do crescimento da renda *per capita* de 3% ao ano, durante 10 anos (ou de 4,5% do PIB), sobre a pobreza, é o mesmo que eliminar o diferencial de desigualdade entre Brasil e Colômbia. Para alguém dizer que é mais fácil combater a pobreza via crescimento, terá de dizer que é mais fácil aumentar a renda *per capita* em 3% ao ano durante 10 anos que chegar ao mesmo grau de desigualdade da Colômbia!

Crescimento

O Brasil, definitivamente, está apostando no caminho do crescimento. As estatísticas mostram que nos últimos 25 anos toda a redução da pobreza foi obtida via crescimento. Independentemente de governo, implicitamente ou explicitamente, foi essa a via escolhida. Será que a via do crescimento pode resolver o problema da pobreza? Será que se pode deixar de lado a questão da desigualdade? O que foi mostrado é que a desigualdade tem um impacto enorme. Se não for utilizada essa via, não será resolvido o problema da pobreza.

A conta é simples: 17% da população é indigente (renda *per capita* menor que R$60), com renda *per capita* média de R$30. Essas pessoas precisariam ter uma renda *per capita* de R$120 para deixar de ser indigentes. Para sair de R$30 para R$120, a renda *per capita* teria de ser quadruplicada. É possível quadruplicar a renda de alguém e tirá-la da pobreza com crescimento de 3% ao ano, mas essas pessoas ainda passariam fome por quase 50 anos.

Má distribuição de renda

Nos últimos 25 anos, a renda *per capita* da população indigente passou de R$15 para R$30, o que é muito pouco. A queda da pobreza, a partir da implantação do Plano Real, foi muito acentuada. Se essa redução acontecesse todo ano seria uma maravilha mas, na realidade, o que se verifica é que, de 1995 até agora, a pobreza é a mesma.

O Brasil não é um país pobre. Tem muitos pobres porque distribui muito mal o que tem. Se distribuísse como um país em desenvolvimento, metade da pobreza do Brasil estaria resolvida.

Nós temos usado o caminho da desigualdade nos últimos 25 anos? Não. Apenas o crescimento resolverá o problema dos pobres? Pode resolver, mas levará 50 anos. Se podemos deixar milhões de pessoas passando fome por 50 anos...

Causas da desigualdade

De onde vem a desigualdade e como combatê-la? A desigualdade existe porque algumas famílias têm enorme capacidade de gerar renda e outras não. Por que o pobre brasileiro tem pouca capacidade de gerar renda? Porque ele tem poucos ativos. No fundo, a renda é a remuneração dos fatores de produção. Se não existem fatores de produção, não existe renda. O que falta para o pobre brasileiro? Se ele é trabalhador urbano, falta educação. Nosso nível educacional é igual ao dos países mais pobres da América Latina. A educação média brasileira é igual à de Honduras e da Nicarágua, países que têm 1/3 da nossa renda *per capita*. Para quem trabalha por conta própria, o pequeno empreendedor urbano, falta crédito. Para o trabalhador rural falta educação e terra.

Então, o que seria uma política de combate à pobreza? Seria uma política para dotar os pobres de fatores produtivos: o trabalhador urbano de educação, o conta-própria urbano de crédito e o trabalhador rural de educação e de terra. Nisso, a política social brasileira tem nota 10. Temos uma política educacional arrojada, que ao que tudo indica tem tido resultados. Temos uma política de reforma agrária arrojada – na verdade, o único problema é que é cara, mas poucos países no mundo fizeram a reforma agrária da maneira que o Brasil vem fazendo; e temos programas de crédito enormes (Pronaf, Proger e outros) — o que tem de ser discutido é em que medida eles funcionam.

Políticas sociais

Existe uma variedade imensa de políticas sociais no Brasil. Na área de educação, de saúde, de reforma agrária e de crédito quase tudo já foi ou está sendo feito. Municípios, estados e governo federal estão tentando tudo. Em diversidade o Brasil talvez possua uma das política sociais mais ricas do mundo. Mas, se for perguntado o que realmente funciona, a resposta é: não sabemos. Não temos um sistema de avaliação implantado. Estamos tentando milhões de coisas mas não estamos sendo cuidadosos o suficiente para montar um sistema que permita que cada uma dessas coisas seja avaliada de tal maneira que daqui a cinco anos paremos de tentar tudo, porque já iremos saber que A, B e C não funcionam e C, D e E sim.

Então qual é o problema central do Brasil? Como pode o país estar gastando R$100 bilhões/ano desde 1995 em políticas sociais e não reduzir a pobreza? Temos de parar para pensar sobre o que estamos fazendo: estamos gastando dinheiro com as pessoas certas? Se não acertarmos o foco, não há como combater a pobreza. No Chile, por exemplo, existe uma autoridade responsável em identificar bolsões de pobreza. Essas informações são utilizadas para focalizar as políticas sociais. Existe uma preocupação em focalizar a política.

Políticas compensatórias

Existem duas maneiras de aumentar a renda do pobre: uma é aumentando

a capacidade de gerar renda. Isso, em certa medida, o Brasil está tentando fazer. O que temos de discutir é a eficiência do Pronaf; é discutir se o Proger está chegando ao pobre ou se ele está dando crédito a quem não é pobre; é discutir em que medida não podíamos estar fazendo a reforma agrária de maneira mais rápida e com a mesma quantidade de recursos se comprássemos terra de uma maneira mais barata. Ou seja, temos de imaginar se essas coisas não poderiam estar sendo feitas de maneira mais eficiente. Mas o caminho é esse, temos de atacar nessas três direções.

O outro lado da história é: dar educação ao filho do pobre não fará com que ele deixe de ser pobre no curto prazo. Ou seja, o outro ângulo dessa história são as políticas compensatórias, onde em vez de aumentar a capacidade de geração de renda do pobre, aumenta-se diretamente a renda dele, dando casa, alimentos ou dinheiro. No Brasil, um país rico, onde a pobreza vem da desigualdade, esse tipo de coisa é mais viável. Não é possível fazer políticas compensatórias em países pobres como Índia ou Honduras, onde não há riqueza para distribuir. O governo brasileiro tem recursos que se quisesse poderia distribuir na direção dos pobres.

Erro de foco

As políticas compensatórias brasileiras têm basicamente um problema: são mal focadas. Um exemplo é o seguro-desemprego: menos da metade dos recursos do seguro-desemprego vai para alguém que é pobre, e são R$4 ou R$5 bilhões/ano. Com relação ao abono salarial, mais de 60% dos recursos não são destinados aos pobres. A política compensatória brasileira está toda centralizada no setor formal da economia, onde não estão os pobres. É equivocada porque não está focada nas famílias mais pobres. Qual é o sentido de dar recursos a alguém que não é pobre, enquanto existem pessoas pobres? Se eu tenho alguém ganhando 30, porque dar para alguém que ganha 150? Não há nenhum sentido em existir uma política compensatória dessas. Qual o sentido de ter o abono salarial distribuindo R$500 milhões/ano se ele não está direcionado para o pobre? A maioria dos pobres ou é trabalhador informal ou é desempregado que não tem passagem pelo setor formal. O problema é que nossas políticas objetivam um tipo de pobre que não é mais o pobre brasileiro, ou seja, alguém que tem alguma passagem pelo setor formal da economia e esse não é o verdadeiro pobre brasileiro, esse não é aquele que tem uma renda *per capita* de R$30, e existem milhões desses.

Crianças X Idosos

Em que medida o Brasil tem programas pesados de redistribuição de renda e de transferência para os pobres? O Brasil tem alguns muito bons, como a Previdência Rural. Mas tem poucos, dada a magnitude da pobreza, e os que existem são focados nos idosos. O que a realidade brasileira mostra é que enquanto 25% dos idosos são pobres, 50% das crianças também o são. A política compensatória brasileira é burra porque redistribui para os idosos mas não para as crianças, e os pobres de amanhã serão as crianças e não os idosos.

Devia-se, pelo menos, tentar igualar a distribuição, mas as crianças estão pagando uma conta duas vezes maior que a dos idosos, o que é burro. Precisa-se muito mais de um programa como o de renda mínima ou de bolsa-escola, que estão focados na criança, do que um programa de previdência rural ou de assistência aos idosos. Antes de aumentar o benefício da previdência, deveria haver maior preocupação em aumentar os recursos do bolsa-escola ou do renda mínima.

FGTS

O governo tem esses dados. Sabe que a política social está mal focalizada, mas a maioria dessas mudanças requer aprovação do Congresso e uma série de outras coisas. Um exemplo típico é o FGTS: inventaram R$50 bilhões de dívida do FGTS, mas economicamente a dívida não existe. E quem receberá esses R$50 bilhões? Não serão os pobres, pois pobre não tem FGTS, muito menos um FGTS grande.

Essa, evidentemente, é uma transferência para a classe média. E de onde vêm esses R$50 bilhões? Também da classe média. Ou seja, a política social brasileira é uma grande confusão de transferência de recursos da classe média para a classe média. E quem vai pagar? Aquelas pessoas que estão no mercado de trabalho agora, que têm filhos. Nada mais é que uma transferência de renda da classe média que tem filhos para a classe média que tem aposentados.

Conclusões

Redistribuir renda no Brasil provavelmente teria impacto muito grande. Eliminar o diferencial de desigualdade de renda do Brasil e da Colômbia seria o mesmo que aumentar a renda *per capita* em 3% ao ano durante 10 anos. Nos dois casos a pobreza seria reduzida em 10 pontos percentuais.

O Brasil possui um conjunto de políticas extremamente rico, idealizado por pessoas geniais, mas que não necessariamente está focado no que precisa. Também não temos um sistema de avaliação que mostre o que funciona e o que não funciona. O que adianta ter um enorme leque de idéias e R$100 bilhões se não sabemos se esses recursos estão indo para quem precisa e qual o impacto dessa política social?

Uma política social só deveria ser colocada em prática se fosse demonstrado que terá algum impacto, caso contrário por que colocar dinheiro público nessa política? Mesmo se demonstrado que, a princípio, terá algum impacto, é preciso ver se no seguimento terá esse impacto ou não, e a continuidade dos recursos para essa política dependerá disso. Que impacto os R$500 bilhões despendidos em políticas sociais desde 1995 teve sobre a pobreza? Parece que nulo. Na verdade, pouquíssimos países no mundo avaliam suas políticas sociais. Mas no Brasil, 17% da população estão realmente passando fome e se essas políticas sociais não estão atingindo essas pessoas as conseqüências serão muito graves.