

*O combate à pobreza no Brasil :
dilemas entre políticas de crescimento e
políticas de redução da desigualdade*

Ricardo Paes de Barros
(IPEA)

Ricardo Henriques
(UFF / IPEA)

Rosane Mendonça
(UFF / IPEA)

Gostaríamos de agradecer a toda equipe no IPEA pelo excelente trabalho de assistência a este projeto.

Março de 1999

O combate à pobreza no Brasil : dilemas entre políticas de crescimento e políticas de redução da desigualdade⁺

Ricardo Paes de Barros[†]
Ricardo Henriques^{**}
Rosane Mendonça^{**}

(versão preliminar; favor não citar sem a permissão dos autores)

1 Introdução

A pobreza, entendida, de forma simplificada, como uma condição de insuficiência de renda, é determinada, simultaneamente, pelo nível da renda *per capita* e pelo grau de desigualdade na distribuição da renda. A redução da pobreza, portanto, depende diretamente do crescimento econômico e da diminuição do grau de desigualdade.

Em termos genéricos, a escolha de uma política ótima de combate à pobreza requer o balanceamento entre as políticas que privilegiam o crescimento e as que privilegiam a equidade. O gráfico 1 ilustra as diversas possibilidades de combate à pobreza num país hipotético, considerando o horizonte de políticas disponíveis e suas combinações alternativas entre crescimento e equidade. O ponto A representaria a situação mais eficiente de combate à pobreza, estabelecendo um certo equilíbrio entre a busca de crescimento econômico e o combate à desigualdade.

No Brasil, tradicionalmente, as experiências de redução do nível de pobreza estão associadas a períodos de crescimento econômico, relegando a um plano secundário as alternativas de combate à desigualdade. Diversos momentos históricos ilustram esta opção, sendo exemplares, contudo, as reduções no nível da pobreza durante os setenta e, mais recentemente, após o Plano Real. Em ambos períodos, o crescimento econômico destacou-se como razão fundamental para a diminuição da pobreza; e as reduções no grau de desigualdade, por sua vez, foram de extensão limitada, interferindo de forma pouco relevante sobre a pobreza, ou, no limite, sequer ocorreram. Podemos ilustrar este

[†] Gostaríamos de agradecer a colaboração de Miguel Foguel (IPEA) e o excelente trabalho de assistência realizado por toda nossa equipe no IPEA.

^{*} Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

^{**} Universidade Federal Fluminense (UFF) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

processo, no período posterior ao Plano Real, a partir do Gráfico 2, observando que o crescimento econômico foi responsável por 84% da queda observada na pobreza entre 1993 e 1995.

A experiência brasileira, portanto, ilustra, de forma exemplar, o dilema entre crescimento e equidade como estratégias privilegiadas de combate à pobreza. Deste modo, podemos definir como o objeto central deste artigo a tentativa de enfrentar, a partir da análise da realidade brasileira, a questão teórica assinalada acima, qual seja: políticas que procurem equilibrar a busca pelo crescimento e pela equidade podem ser mais eficazes no combate à pobreza? No caso brasileiro, considerando as estruturas da pobreza e da desigualdade existentes, nossa resposta é claramente afirmativa.

Inicialmente, devemos determinar em que medida as políticas implementadas no passado recente deram ênfase excessiva à busca do crescimento econômico, em detrimento do combate à desigualdade de renda. A seguir, procuramos definir, na segunda seção do artigo, a relevância da opção pela equidade para reduzir a pobreza e questionar, deste ponto de vista, o valor da opção estrita pela via do crescimento econômico.

Na terceira seção do artigo procuramos descrever algumas características centrais da evolução recente da desigualdade brasileira avaliando, em particular, o grau de carência da população sobre as dimensões específicas da desigualdade de renda, do desempenho educacional e do trabalho precoce.

A quarta seção do artigo parte de uma tipologia básica das políticas redistributivas, identificando, na experiência brasileira, alguns programas específicos de cada política. Em primeiro lugar, no caso das políticas estruturais de combate à pobreza e à desigualdade, analisamos o impacto, sobre o desempenho educacional, de dois tipos de intervenções, quais sejam: as mudanças na forma de gestão escolar; e a disponibilidade e o grau de qualificação dos professores. Em segundo lugar, no que se refere às políticas redistributivas de preços administrados, discutimos o comportamento do salário mínimo e sua reduzida eficiência, no caso brasileiro, para reduzir a pobreza. Em terceiro lugar analisamos alguns programas compensatórios de renda, evidenciando que, apesar da relevância de seus princípios básicos, estes programas encontram-se estruturalmente mal focalizados.

Finalmente, na conclusão do artigo procuramos destacar a importância, especificamente para o caso brasileiro, de redefinir as prioridades de combate à pobreza, no sentido de conceder maior ênfase às políticas que procurem, de forma sustentada, reduzir a desigualdade de renda do país.

2 A importância do combate à desigualdade

A análise comparativa internacional nos permite simular impactos sobre a redução da pobreza considerando, alternativamente, políticas de crescimento econômico e de redução da desigualdade. O Gráfico 3 ilustra esta análise apresentando os impactos sobre a proporção de pobres simulando, por um lado, políticas que sustentem taxas médias decenais de crescimento econômico e, por outro lado, políticas que viabilizem a convergência do grau de desigualdade brasileiro para os valores de alguns países latino-americanos selecionados.¹ Este gráfico é construído a partir de uma linha de pobreza que incorpora 35% da população no ano base e ordena os países latino-americanos segundo a proporção de pobres.²

A estimativa do impacto do crescimento revela que, ao longo de um período de 10 anos, um crescimento neutro do ponto de vista distributivo da renda *per capita* de 3% ao ano, reduziria a pobreza em 8 pontos percentuais. Na hipótese de um crescimento de 6%, a redução na pobreza seria de 15,5 pontos percentuais.

A estimativa do impacto da redução no grau de desigualdade, por sua vez, demonstra que, ao longo dos mesmos 10 anos, a implementação de uma política que eliminasse o excesso de desigualdade do Brasil frente à Colômbia implicaria em uma queda na pobreza de 8 pontos percentuais, mesmo sob a condição de inexistência de crescimento econômico. A definição de uma meta social mais ambiciosa, que definisse a desigualdade da Costa Rica como o padrão a ser atingido pelo Brasil, significaria uma redução no coeficiente de Gini de 0,63 para 0,46, implicando em uma queda 15,5 pontos percentuais na pobreza.

¹ Ver BARROS, Ricardo Paes de, MENDONÇA, Rosane. *O impacto do crescimento econômico e de reduções no grau de desigualdade sobre a pobreza*. Rio de Janeiro : IPEA, 1997. (Texto para Discussão, 528).

² No ano base o Brasil apresenta 35% de população pobre e os países latino-americanos são ordenados a partir das curvas de Lorenz.

O Gráfico 3 revela, portanto, que uma década de crescimento econômico a 3% ao ano, com nenhuma alteração da estrutura distributiva da renda *per capita*, possui o mesmo impacto sobre a redução da pobreza que a eliminação do excesso de desigualdade entre o Brasil e a Colômbia. A convergência do grau de desigualdade do Brasil para o patamar da Costa Rica, por sua vez, representa o impacto equivalente a um crescimento neutro em termos distributivos mas sustentado a taxa média de 6% ao ano durante uma década.

Podemos construir um exercício semelhante ao anterior, mas sem recorrer à comparação internacional. A Tabela 1 apresenta algumas combinações possíveis entre crescimento econômico e redução do grau de desigualdade para atingir metas fixas de diminuição da proporção de pobres no Brasil.³ Assim, temos que uma queda de 0,11 no coeficiente de Gini asseguraria uma redução de 10 pontos percentuais na pobreza, mesmo em um cenário de absoluta estagnação econômica (crescimento de - 0,1%) ao longo de uma década. Por outro lado, se fixamos a meta de reduzir a pobreza brasileira em 15 pontos percentuais, mantendo o cenário de estagnação macroeconômica, necessitaríamos uma queda de 0,17 no valor do coeficiente de Gini. De forma a isolar, com maior clareza, o efeito de complementariedade destas políticas, podemos manter a meta de redução de 15 pontos percentuais na pobreza associada a uma queda significativamente pequena no grau de desigualdade do país (por exemplo, uma redução de 0,07 no coeficiente de Gini). O resultado desta simulação seria a necessidade de uma taxa, nada desprezível, de 5,1% de crescimento contínuo da renda ao longo de uma década.

Enfim, devemos reconhecer que a definição da meta de combate à pobreza, no caso do Brasil, explicita a extrema importância e potencialidade das políticas de combate à desigualdade. Os gráficos e a tabela descritos acima revelam que, por um lado, o combate à desigualdade tem sido muito pouco utilizado como instrumento de redução da pobreza e, por outro lado, a pobreza mostra-se mais sensível a quedas na desigualdade do que à aceleração do crescimento. Assim, estes dados indicam que, se pequenas reduções no grau de desigualdade pudessem ser obtidas de forma alternativa a elevadas taxas de crescimento econômico, provavelmente as políticas públicas com maior ênfase

³ Cada linha desta tabela deve ser lida como a combinação entre taxa decenal média de crescimento e redução no coeficiente de Gini para atingir a meta fixa de reduzir a pobreza em 10% ou 15%.

maior ênfase no combate à desigualdade teriam se revelado mais eficientes para a redução da pobreza no Brasil.

Esta constatação da relevância da opção pela equidade para reduzir a pobreza torna questionável, deste ponto de vista, o valor da opção pela via do crescimento econômico ilustrada anteriormente. Esta opção, considerada do ângulo da redução da pobreza, introduziu um viés pró-crescimento na condução das políticas públicas que aparenta ser injustificado, na medida em que uma maior atenção ao combate à desigualdade provavelmente teria levado o nível de pobreza no país a valores significativamente inferiores aos observados hoje em dia. Neste caso, o viés pró-crescimento implicaria em que as políticas adotadas não demonstrariam ser otimizadoras no que se refere ao combate da pobreza. Esta circunstância pode ser ilustrada recorrendo-se, novamente, ao Gráfico 1, onde os resultados descritos parecem indicar que a experiência histórica do Brasil seria melhor representada em termos teóricos pelo ponto B do gráfico, com a redução da pobreza decorrendo da escolha de políticas públicas com ênfase excessiva no crescimento.

Contudo, devemos observar que não dispomos de qualquer evidência quanto à possibilidade do Brasil reduzir a desigualdade sem enfrentar quedas acentuadas no nível de crescimento econômico. Do ponto de vista teórico, isto implicaria na possibilidade de reconhecer que a reduzida ênfase dada ao combate à desigualdade no Brasil tenha representado pragmaticamente a melhor alternativa viável. Isto implicaria que o custo, medido em termos da queda na taxa de crescimento, associado à busca por maior igualdade, se mostrasse suficientemente elevado. Esta possibilidade encontra-se, mais uma vez, ilustrada teoricamente no Gráfico 1, com o ponto B (pouca ênfase ao combate à desigualdade) apresentando maior eficiência do que uma política mais equilibrada entre crescimento e equidade representada pelo ponto C (sujeito à restrição assinalada).

Apesar desta ressalva teórica, acreditamos que a experiência brasileira das últimas décadas indica maior probabilidade na hipótese de existir um severo viés nas políticas públicas pró-crescimento e, portanto, uma insuficiente ênfase em reduções no grau de desigualdade. Admitindo o valor desta hipótese, apresentamos, nas seções seguintes, uma descrição da estrutura e da evolução da desigualdade e, posteriormente, algumas indicações dos horizontes de enfrentamento da desigualdade e de identificação de possíveis políticas redistributivas eficazes.

3. Estrutura e evolução recente da desigualdade

Nesta seção procuramos descrever, de forma sucinta, algumas características da evolução recente da desigualdade brasileira avaliando, em particular, o grau de carência da população brasileira sobre três dimensões específicas : (a) desigualdade de renda, (b) desempenho educacional e (c) trabalho precoce.

3.1. Desigualdade de renda

O nível de renda *per capita* do Brasil o credencia a não ser classificado como um país pobre no cenário internacional. Como ilustra o Gráfico 4, construído a partir do Human Development Report de 1997, a renda *per capita* de US\$ 5.600 implica que mais de 75% da população mundial vive em países com um renda *per capita* inferior à do Brasil. Contudo, apesar de ser relativamente rico, o Brasil é um país extremamente desigual.

A desigualdade de renda no Brasil, como demonstram diversos estudos⁴, é uma das mais elevadas do mundo. Podemos ilustrar este fato apresentando, por exemplo, a razão entre a renda média dos 10% mais ricos e a dos 40% mais pobres. O Gráfico 5 revela que, para um grande número de países podemos definir um padrão de referência (próximo ao valor dos Estados Unidos) onde a renda média dos indivíduos mais ricos tende a ser cerca de 5 vezes maior que a dos mais pobres. Em um segundo grupo de países, onde a Argentina pode ser retida como representativa, esta razão se eleva para cerca de 10 vezes. No Brasil, esta razão atinge valores entre 5 e 6 vezes superiores ao padrão de referência inicial (Estados Unidos), isto é, a renda média dos 10% mais ricos da população é cerca de 25 a 30 vezes maior que a dos mais pobres.

Na medida em que, como vimos anteriormente, o grau de pobreza de uma sociedade é determinado pela combinação entre o nível de renda e o grau de desigualdade, podemos observar que, apesar do Brasil possuir um grau de desigualdade extremo no mundo, isto não implica que o seu nível de pobreza seja necessariamente

⁴ Ver, entre outros. BARROS, Ricardo Paes de, MENDONÇA, Rosane. "A evolução do bem-estar, pobreza e desigualdade no Brasil ao longo das três últimas décadas - 1960/1990", *Pesquisa e*

mais elevado que o da maioria dos países. Na verdade, o Brasil é um país relativamente rico com um elevado grau de desigualdade, onde a principal causa da pobreza de uma parcela significativa das famílias não se encontra na escassez geral de recursos, mas sim na péssima distribuição destes recursos.

A consequência imediata do elevado grau de desigualdade é um grau de pobreza superior ao tipicamente observado em países com nível de renda *per capita* similar. O Gráfico 6 ilustra esta situação, apresentando o grau de pobreza⁵ de diversos países e os seus respectivos níveis de renda *per capita*. O gráfico revela que a proporção de pobres no Brasil encontra-se 21,9 pontos percentuais acima do padrão internacional correspondente a países com nível de renda *per capita* similar ao Brasil. Este resultado corrobora a hipótese de que o grau de pobreza no Brasil, dado o razoável nível de renda *per capita* alcançado pelo país, decorre, fundamentalmente, do elevado grau de desigualdade.

A análise da estrutura desta desigualdade⁶, por sua vez, demonstra que a intensidade singular e injusta da desigualdade brasileira deve-se, sobretudo, a elevadíssima renda média dos mais ricos. A comparação internacional, como podemos ver no Gráfico 7, permite reconhecer que a desigualdade entre os 80% mais pobres apresenta um padrão no Brasil relativamente semelhante aos Estados Unidos e à Argentina. O contraste evidente com o padrão internacional localiza-se entre os 20% mais ricos, como podemos observar a partir da razão entre a renda média de cada quinta parte consecutiva da distribuição de renda nacional apresentada no gráfico. O detalhamento desta constatação pode ser realizado a partir da decomposição da estrutura destes 20% mais ricos em segmentos de 10% de renda. Assim, ao obtermos a razão entre a renda média dos décimos consecutivos de renda observamos, de acordo com o Gráfico 8, que a excepcionalidade brasileira decorre da concentração de renda entre os 10% mais ricos da população.

A estrutura particularmente desigual da distribuição de renda brasileira nos permite reconhecer que a relação de causalidade, proposta nesta seção, entre a

Planejamento Econômico, 25(1), 1995; BARROS, Ricardo Paes de, MENDONÇA, Rosane, "A evolução do bem-estar e da desigualdade no Brasil desde 1960", *Revista Brasileira de Economia*, 49(2), 1995.

⁵ O grau de pobreza é medido, aqui, pela proporção de pobres.

⁶ Ver, para maiores detalhes BARROS, Ricardo Paes de, MENDONÇA, Rosane, "Os determinantes da Desigualdade no Brasil", in *A economia brasileira em perspectiva - 1996*. Ipea, 1996.

desigualdade e a pobreza dessa sociedade deve, evidentemente, nortear nossa reflexão sobre os horizontes de combate à pobreza.

3.2. O desempenho educacional

Partindo do elevado grau de desigualdade de renda brasileiro podemos procurar isolar os determinantes específicos da desigualdade salarial no interior do mercado de trabalho. A decomposição da desigualdade salarial, segundo a Tabela 2, nos permite identificar cerca de 60% dos determinantes desta desigualdade. Deste elevado percentual de determinação que somos capazes de isolar, vemos que a discriminação (gênero e cor) e a segmentação (regional, setorial e formal/informal) do mercado de trabalho respondem por apenas 11% da origem da desigualdade salarial. O principal determinante, apenas revelado pelo mercado de trabalho, corresponde à heterogeneidade do acesso à educação dos trabalhadores e representa 40% desta desigualdade. Observamos, portanto, que o mercado de trabalho no Brasil é principalmente um “revelador” e não um “gerador” de desigualdade.

Este exercício nos serve de passagem para a identificação de outra característica marcante do processo desigual do desenvolvimento sócio-econômico brasileiro : o desequilíbrio entre investimentos em capital físico e capital humano. De fato, os principais responsáveis pelo crescimento econômico brasileiro vem sendo, sistematicamente, o investimento em capital físico e o progresso tecnológico, enquanto a contribuição dos investimentos em capital humano se revelam significativamente inferiores. Na verdade, a experiência internacional demonstra que raros foram os países que conseguiram crescer a taxas equivalentes as do Brasil nos últimos 50 anos, com investimentos similares em capital humano. De fato, o crescimento econômico, na grande maioria dos países, deu-se em grande parte graças a pesados investimentos em capital humano.

Este “sub-investimento” em capital humano apresenta severas conseqüências sobre o crescimento econômico e a pobreza, bem como sobre o grau de desigualdade salarial. Um desenvolvimento mais lento do sistema educacional, na presença de crescimento econômico e progresso tecnológico, leva a um aumento na escassez de mão-de-obra qualificada e, conseqüentemente, a um crescente diferencial de salário por nível

de escolaridade e a um maior grau de desigualdade salarial. Em termos teóricos, temos que o valor atribuído pelo mercado de trabalho à educação declina com a expansão educacional e eleva-se com o progresso tecnológico. O Gráfico 9 ilustra esta reflexão, demonstrando que, dado dois níveis distintos de qualificação, o hiato salarial inicial (A_1A_2) aumenta para (B_1B_2) como efeito estrito do progresso tecnológico e reduz-se para (C_1C_2) com a expansão educacional.

A evidência do atraso educacional brasileiro, pode ser ilustrada pelo Gráfico 10 que apresenta o desvio do Brasil em relação à norma internacional no que diz respeito à escolaridade média. Este gráfico revela que, no Brasil, a escolaridade média é cerca de 1 ano inferior ao esperado num país com nível de renda *per capita* semelhante ao do Brasil. Tendo em vista que a escolaridade da população brasileira se expande a uma taxa próxima a 1 ano de escolaridade por década, o atraso apresentado no Gráfico 10 indica que o Brasil terá, somente daqui a 10 anos, um nível educacional similar ao encontrado nos países que atualmente possuem a mesma renda *per capita* que o Brasil.

Além de recorrer à referência internacional, podemos avaliar o desempenho educacional brasileiro a partir da comparação entre o desempenho educacional dos diversos estados da federação. Com este objetivo selecionamos três critérios de desempenho educacional: taxa de analfabetismo da população com 15 anos ou mais; número médio de anos de estudo da população com 25 anos ou mais; e defasagem escolar média da população com idade entre 7 e 14 anos. Os Gráficos 11, 12 e 13, apresentam a relação entre o desempenho educacional (segundo esses três critérios) e a renda domiciliar *per capita* dos estados.

Esta relações representam uma espécie de “fronteira de eficiência”, indicando qual o nível educacional esperado para que o sistema possa ser eficiente, dado o volume de recursos disponíveis. Com base nesta relação, poderíamos definir, para cada estado, o nível de desempenho desejado, caso o seu sistema educacional se mostrasse eficiente e, por conseguinte, extrair o desempenho eficiente do país. Os resultados obtidos encontram-se na Tabela 3 e revelam que, se todos os estados apresentassem um desempenho educacional tão eficiente quanto os estados brasileiros mais eficazes, a taxa de analfabetismo, por exemplo, seria de 7,7% ao invés de 11,4%⁷. Além disso, a

⁷ Dados obtidos a partir da PNAD-95. A renda utilizada foi a domiciliar *per capita* de todos os estados brasileiros com exceção de Acre, Amapá, Roraima, Rondônia e Tocantins.

escolaridade média seria de 6,4 anos, ao invés de 5,8, e a defasagem série-idade média passaria de 2,6 anos para 2 anos. Estes resultados indicam que o sistema educacional brasileiro deveria ter um desempenho entre 10% e 30% superior ao verificado, dado o nível de renda *per capita* já alcançado. Dado que o sistema educacional expandiu-se a uma taxa de aproximadamente 20% por década, obtém-se, novamente, uma estimativa de que o atraso educacional brasileiro seria da ordem de uma década.

3.3. O trabalho precoce

A terceira dimensão da desigualdade que pretendemos descrever - presença de crianças no mercado de trabalho - corresponde a um dos piores indicadores sociais brasileiros. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1995, 20% das crianças entre 10 e 14 anos trabalham. Este valor se revela demasiadamente elevado quando comparado com o de qualquer outro país e, em particular, quando comparado com o de países com nível de renda similar a do Brasil.

O Gráfico 14 mostra a incidência do trabalho infantil para um conjunto de países da América Latina em relação à média destes países. Neste gráfico verifica-se que o desvio do Brasil, com 3,7 pontos percentuais superior à média da região, é inferior somente à Honduras. O Gráfico 15 permite definir maior nitidez na análise desse desvio, apresentando o valor do desvio de cada país não mais em relação à média global, mas em relação a uma norma condicionada, simultaneamente, pela renda *per capita* e pela desigualdade do país. Este gráfico apresenta resultados similares ao anterior, contudo, apesar da péssima situação descrita acima, o gráfico ajustado a partir da renda e do grau de desigualdade revela resultados que geram uma inquietação ainda maior quanto à injustiça social brasileira. Quando comparado com países de renda *per capita* e grau de desigualdade similares, o Brasil apresenta um vergonhoso desempenho, com a incidência do trabalho precoce representando um desvio de 5,1 pontos percentuais frente à norma da América Latina.

Concluimos, evidentemente, que o nível de renda *per capita* atingido pelo Brasil não pode ser compatível com o trabalho precoce e, menos ainda, com a significativa intensidade observada. O Brasil, em termos relativos, permanece muito rico e não há qualquer justificativa para que uma fração tão elevada das suas crianças se encontre

envolvida em atividades econômicas. Mesmo o elevado grau de desigualdade de renda no Brasil não explicaria esta alta incidência do trabalho precoce. Esta questão tão delicada exige políticas sociais direcionadas, na medida em que acreditamos que o crescimento econômico e a queda da desigualdade de renda *per si* não tenderão a reduzir de modo significativo o problema. No caso específico do trabalho precoce, a prioridade deve ser o desenho de políticas que persigam a melhora generalizada da qualidade dos serviços educacionais, produzindo efeitos seguramente mais contundentes que os programas compensatórios de renda.

4. Políticas de combate à desigualdade e redução da pobreza

As políticas redistributivas podem ser classificadas, essencialmente, em políticas estruturais, políticas de preços e políticas compensatórias. As políticas estruturais visam repartir a renda através da redistribuição de ativos; as políticas de preços procuram alterar a estrutura de preços da economia para produzir uma melhor distribuição de renda; e as políticas compensatórias, sem intervir na distribuição dos ativos ou da renda, visam corrigir os efeitos das desigualdades.

A quarta seção do artigo parte dessa tipologia básica de políticas redistributivas, identificando, na experiência brasileira, alguns programas específicos de cada política. Nas três subseções seguintes apresentamos, de forma sintética, os traços principais das políticas redistributivas e analisamos as características e as limitações básicas dos programas selecionados.

4.1. Políticas estruturais: o caso de intervenções no sistema educacional

As políticas estruturais visam repartir a renda através da redistribuição de ativos, garantindo aos indivíduos mais pobres a posse de um volume suficiente de capital físico humano, ou de terra. Esta redistribuição justifica-se na medida em que os rendimentos gerados por estes ativos sejam capazes de remover da pobreza seus novos possuidores. Neste grupo enquadram-se as políticas voltadas à reforma agrária, ao crédito a pequenos empresários e, principalmente, todo tipo de política educacional, em particular, aquelas voltadas à capacitação profissional.

As políticas estruturais possuem a enorme vantagem de representarem uma possibilidade de redução duradoura no nível da pobreza de uma sociedade. Além disso, por representarem, em última instância, um investimento com elevada taxa de retorno social, estas políticas não têm impacto negativo sobre a eficiência da economia, gerando crescimento econômico e não estigmatizando os segmentos atendidos pelos programas. A desvantagem fundamental deste tipo de política reside no fato de seus resultados, por serem investimentos de demorada maturação, ocorrerem apenas no longo prazo.

Dentre as políticas estruturais de combate à pobreza e à desigualdade, aquelas voltadas ao aprimoramento do funcionamento do sistema educacional merecem particular atenção. Nesta seção analisamos o impacto, sobre o desempenho educacional, de dois tipos de intervenções, quais sejam: (a) as mudanças na forma de gestão escolar; e (b) a disponibilidade (razão professor-aluno) e o grau de qualificação dos professores.

4.1.1 O impacto da gestão escolar

Ao longo dos últimos 15 anos ocorreram, no Brasil, três importantes inovações em gestão escolar, motivadas, principalmente, pela necessidade de se aprimorar o desempenho do sistema educacional. Nesta seção procuramos apresentar algumas evidências do impacto destas três inovações em gestão escolar : (a) autonomia financeira (transferência direta de recursos para a escola), (b) implantação de colegiados e (c) eleição para diretores. Para realizar esta análise utilizamos como medida do desempenho educacional: (a) a taxa de reprovação, (b) a proporção de crianças fora da escola, (c) a defasagem série-idade média e (d) a proporção de crianças com algum atraso escolar.

A Tabela 4 apresenta evidências do impacto das inovações em gestão sobre estes indicadores do desempenho educacional, revelando que a introdução da transferência direta de recursos para a escola representa, dentre as três inovações estudadas, aquela com maiores impactos sobre o desempenho educacional. A introdução da eleição de diretor tem um impacto positivo apenas sobre a taxa de repetência, enquanto que a implantação do colegiado ocupa uma posição intermediária, com impactos em geral positivos, mas inferiores aos observados para a introdução da transferência de recursos. Em particular, o impacto da implantação do colegiado mostrou-se superior aos demais apenas no caso da taxa de repetência.

Esta tabela nos permite avaliar o impacto consolidado do conjunto dessas três inovações. Especificamente no que se refere à taxa de reprovação, constatamos que o impacto combinado demonstrou ser de grande importância, respondendo por praticamente toda variação observada entre os anos 1981 e 1993. Entretanto, no caso da proporção de crianças fora da escola e dos indicadores de atraso, o efeito combinado das inovações explica apenas cerca de metade da variação observada ao longo da década.

Em suma, esta tabela revela uma modesta melhora no desempenho educacional brasileiro ao longo da década de oitenta, e indica que essas três inovações de gestão, tomadas em conjunto, explicam apenas cerca da metade deste valor. Assim, se por um lado as evidências apresentadas ilustram que estas inovações têm algum impacto sobre o desempenho educacional, por outro lado, as mesmas evidências demonstram que, do ponto de vista substantivo, este impacto não apresenta valores significativos.

No entanto, não devemos definir, *a priori*, uma posição extremamente pessimista quanto ao valor dos impactos positivos dessas inovações sobre o sistema educacional brasileiro, pois necessitamos ressaltar algumas limitações dessas estimativas que levam a subestimar o efeito das inovações.

Em primeiro lugar, apesar de algumas dessas inovações estarem implantadas em alguns estados da federação há mais de uma década, a natureza do seu conteúdo tem sofrido modificações substanciais ao longo do tempo. Aquelas ocorridas no início dos anos noventa, embora recebam a mesma denominação das que surgiram em meados da década de oitenta, são mais profundas e de natureza distinta. Assim, o impacto que estimamos representa, de certa forma, uma mistura daquele, talvez modesto, decorrente das inovações de meados da década de oitenta, com aquele, talvez significativo, do início dos anos noventa. Isto pode, portanto, subestimar o impacto das transformações mais profundas ocorridas desde o início da última década. Em segundo lugar, o impacto estimado mede, em grande medida, apenas os efeitos de curto prazo, enquanto os de longo prazo podem vir a ser bem superiores.

Em suma, as evidências assinaladas apontam para um impacto geralmente positivo, mas modesto, dessas inovações sobre o desempenho educacional. Em termos relativos, é particularmente pessimista a visão relacionada à importância da eleição de diretores e, menos pessimista, aquela que diz respeito à introdução de transferências de recursos e implantação do colegiado.

4.1.2. O impacto da disponibilidade e da qualificação dos professores

Reconhecendo o professor como insumo fundamental ao processo de produção da educação, seria razoável supor que a escassez dos professores, refletida na elevada razão professor-aluno, e a baixa qualificação dos professores existentes, produzissem um impacto negativo considerável sobre o desempenho educacional. Para verificar a importância absoluta e relativa deste fator no desempenho educacional, o conjunto das Tabelas 5 e 6 investigam o impacto das diferenças espaciais e temporais nos determinantes de um indicador crucial do desempenho educacional, qual seja: a defasagem série-idade para crianças de 11 a 14 anos. Essas tabelas permitem analisar a contribuição da escassez e da qualificação dos professores em relação a três grupos de determinantes do desempenho educacional: (a) nível educacional dos pais e adultos na comunidade, (b) distribuição de renda na comunidade e (c) grau de urbanização. Em ambos conjuntos de tabelas os contrastes, tanto espaciais como temporais, são construídos a partir da comparação entre o estado do Rio Grande Sul (com elevado desempenho educacional) e três dos maiores estados da região Nordeste (respectivamente, Ceará, Bahia e Pernambuco).

As Tabelas 5a-5c apresentam os contrastes espaciais entre o Rio Grande Sul e os três estados selecionados da região Nordeste. Essas tabelas revelam que a defasagem série-idade tende a ser cerca de 2 a 2,5 anos maior nos estados do Nordeste do que no Rio Grande Sul, enquanto que a análise dos determinantes desta maior defasagem no Nordeste indicam que o impacto da escassez e qualificação dos professores é relativamente pequena, tanto em termos absolutos, como em termos relativos. A eliminação de todas as diferenças em escassez e qualificação dos professores entre os estados do Nordeste e o Rio Grande do Sul reduziria a defasagem série-idade nos estados em algo entre 0,05 e 0,20 ano. Esta redução revela-se surpreendentemente pequena dada a importância dos professores no processo de produção da educação. Dado que a defasagem declina no Nordeste em cerca de 0,48 por década, estes resultados indicam que, caso a escassez e a qualidade dos professores no Nordeste fosse aquela verificada no Rio Grande do Sul, então o desempenho, nesta região, se aceleraria entre 1 e 4 anos. Em termos relativos aos demais determinantes, estas tabelas revelam

que o impacto dos professores é similar ao da distribuição de renda, mas muito inferior ao da escolaridade dos pais e adultos da comunidade. Além disso, decompondo o impacto dos professores em um componente decorrente da escassez e outro da qualidade, tem-se que o impacto da qualidade se torna dominante.

No que se refere às variações inter-temporais, os resultados obtidos para o período 1970-1991 encontram-se nas Tabelas 6a-6c, examinando a evolução da defasagem série-idade, ao longo deste período, para os três estados do Nordeste investigados. Essas tabelas indicam que a redução na escassez e a melhoria da qualificação dos professores ao longo deste período levou a uma queda na defasagem série-idade de algo entre 0,15 e 0,30 ano. Embora este efeito seja maior do que o obtido anteriormente a partir das comparações espaciais, vemos com surpresa a permanência de um valor tão reduzido. Dado que a defasagem no Nordeste declinou cerca de 0,96 ano entre 1970 e 1991, estes resultados indicam que, caso a escassez e a qualidade dos professores tivesse sido a única mudança, então a defasagem série-idade para as crianças teria declinado apenas entre 9% e 14%. Em termos relativos aos demais determinantes, estas tabelas mostram que o impacto temporal da melhoria na escassez e na qualificação dos professores é, por um lado, bem superior ao da distribuição de renda, dado que esta não melhorou muito ao longo do período, mas, por outro lado, muito inferior ao da melhora na escolaridade dos pais e adultos da comunidade, que levaram a uma queda na defasagem de algo entre 0,3 a 0,9 ano. Decompondo o impacto dos professores em um componente decorrente da escassez e outro da qualidade, tem-se que, como no caso da comparação espacial, a qualidade do professor permanece o fator dominante. De fato estas tabelas mostram que a maior disponibilidade de professores, caracterizada por uma menor razão professor-aluno ao longo destas duas décadas, tende a ter um impacto insignificante sobre o desempenho educacional.⁸

4.2. Políticas de preços: o impacto do salário mínimo

O segundo tipo de políticas redistributivas refere-se às que buscam alcançar uma melhor distribuição de renda, afastando os preços do seu valor de equilíbrio. A justificativa dessas políticas resulta da constatação de que, apesar de podermos

⁸ Cabe ressaltar que este resultado empírico não é novo e tem sido enfatizado em diversos estudos realizados no Brasil e em outros países.

reconhecer a vantagem da eficiência dos preços de equilíbrio de uma economia de mercado, sabemos que esses preços certamente não possuem qualquer compromisso com a equidade. Desta maneira, torna-se possível intervir nos mercados, alterando os preços, com o intuito de favorecer os grupos mais carentes. O salário mínimo, o subsídio (ou a isenção de impostos) para produtos alimentares básicos e o crédito subsidiado para pequenos empresários urbanos e pequenos agricultores representam bons exemplos dessas políticas.

As políticas de preço possuem dois inconvenientes evidentes. Por um lado, ao distorcerem o funcionamento dos mercados, podem vir a ter efeitos deletérios significativos sobre a eficiência da economia. Por outro lado, embora possamos postular como verdadeira a hipótese de que uma intervenção nos preços de mercado pode trazer reduções no grau de desigualdade, é extremamente difícil determinar qual a magnitude dessa intervenção. Assim, apesar da existência de um salário mínimo reduzir a desigualdade, sabemos que uma má escolha do nível desse salário pode acarretar maior desigualdade e pobreza do que no caso limite de não existência do salário mínimo.

De todas as políticas de preços administrados, aquela com maior tradição e continuidade no combate à pobreza, certamente, é a do salário mínimo. Utilizado de forma corrente em praticamente todos os países do mundo, o salário mínimo representa uma forma de intervenção no mercado de trabalho e objetiva, principalmente, reduzir a pobreza e a desigualdade.

A exemplo de qualquer política deste gênero, o salário mínimo enfrenta uma dificuldade central: qual o nível ótimo a ser estabelecido e como determiná-lo? De um ponto de vista pragmático pode-se sempre questionar se o nível existente do salário mínimo encontra-se acima ou abaixo do valor ótimo. Nesta subseção procuramos enfrentar, parcialmente, essa questão para o caso brasileiro.

O Gráfico 16 apresenta o impacto sobre a redução na pobreza da economia decorrente de aumentos entre 25% e 100% no valor do salário mínimo. Neste gráfico, mediu-se a pobreza pelo hiato médio em relação a quatro linhas de pobreza alternativas. Cumpre ressaltar que as reduções na pobreza, apresentadas neste gráfico, tratam apenas do impacto direto do salário mínimo sobre o piso salarial no setor formal, ou seja, tanto o efeito indexador sobre outros salários quanto os efeitos indiretos sobre o emprego foram desconsiderados nesta análise. Desse gráfico podemos extrair, ainda, a revelação

de que o esperado impacto clássico do salário mínimo apresenta reduzida dimensão. Um aumento deste salário em 50% reduziria o hiato de pobreza médio em menos de 1 ponto percentual, enquanto que um acréscimo de 100% teria um efeito inferior a 2 pontos percentuais sobre este indicador de pobreza.

Dois fatores, a princípio, justificam o reduzido impacto sobre a pobreza de aumentos do salário mínimo no Brasil. Por um lado, o valor do salário mínimo encontra-se extremamente baixo, como demonstrarão as comparações internacionais a seguir. Por outro lado, devido a um elevado grau de informalidade, os trabalhadores diretamente afetados pelo salário mínimo não tendem a ser aqueles que vivem nas famílias mais pobres.

Os Gráficos 17 e 18 procuram apresentar alguma evidência sobre a posição relativa do salário mínimo. Estes gráficos mostram o salário mínimo como fração, respectivamente, do salário industrial médio e da renda nacional *per capita* para um grupo de países selecionados. O Gráfico 17 revela que o Brasil, em conjunto com o Chile, forma o grupo de países onde o salário mínimo representa a menor fração do salário médio industrial. Nestes países o mínimo se limita a algo entre 15% e 20% do salário médio industrial. Este gráfico mostra também que a norma (mediana) internacional, típica de países como os Estados Unidos, Botsuana, Bélgica, Hungria e Filipinas, sugere um mínimo próximo a 40% do salário médio industrial. Caso se considerasse este nível como ideal, o salário mínimo no Brasil deveria ser quase duas vezes mais elevado que o seu valor atual.

O Gráfico 18 revela que o salário mínimo no Brasil, assim como no México, Uruguai e Japão, representa a menor fração da renda *per capita* nacional. De fato, enquanto o mínimo no Brasil representa apenas cerca de 27% da renda *per capita*, a mediana do grupo de 29 países analisados é de 49% da renda *per capita* e, portanto, cerca de 80% superior. Assim, por este critério, para que o Brasil se aproximasse da norma internacional, tornar-se-ia necessário dobrar o valor atual do seu salário mínimo.

Esses gráficos demonstram, portanto, a extrema defasagem do salário mínimo brasileiro em relação à norma internacional. Assim, a partir da leitura dos gráficos conclui-se que há evidências de que: (a) ou o nível do salário mínimo no Brasil encontra-se extremamente defasado (o salário mínimo brasileira necessitaria ser dobrado para eliminar esta disparidade); (b) ou, em média, os demais países do mundo tendem a

estabelecer salários mínimos muito acima do recomendado; (c) ou existem atualmente peculiaridades na economia brasileira, ou em seu mercado de trabalho, que justificam este acentuado desvio do salário mínimo brasileiro em relação à norma internacional.

Finalmente, o Gráfico 19 apresenta alguma evidência de que os trabalhadores no setor formal que recebem salários próximos ao mínimo não encontram-se predominantemente em famílias pobres. Esse gráfico mostra a distribuição dos assalariados que recebem salários próximos ao mínimo no setor formal, de acordo com os centésimos da distribuição da renda familiar *per capita*. Caso estes trabalhadores estivessem super-representados entre os pobres, dever-se-ia observar uma proporção deles nos primeiros centésimos da distribuição superior a 1%. Entretanto, o Gráfico 19 revela o oposto: estes trabalhadores mostram-se, na verdade, sub-representados nos primeiros 20 centésimos. Por conseguinte, segundo esse gráfico, os trabalhadores no setor formal que recebem salários próximos ao mínimo não estão sobre-representados nas famílias pobres.

Desse modo, observamos que políticas ancoradas no controle do salário mínimo aparentemente apresentam limites relevantes no que refere ao combate à pobreza no Brasil. Pequenas alterações no salário mínimo no Brasil não devem levar a impactos significativos sobre a pobreza, pelo menos de acordo com o caminho clássico através do qual o salário mínimo tende a influenciar a pobreza. A razão para esta incapacidade advém de dois fatores: (a) uma provável defasagem do valor do salário mínimo em relação à realidade do mercado de trabalho brasileiro e (b) o fato das pessoas que o recebem no setor formal não estarem fortemente representadas nas famílias pobres. Assim, para gerar um impacto significativo sobre a pobreza, o salário mínimo deveria sofrer um aumento substancial. Entretanto, diante das incertezas e do desconhecimento dos impactos colaterais do salário mínimo sobre o emprego e a segmentação do mercado de trabalho,⁹ fica pouco evidente os motivos que levam o salário mínimo a desempenhar um papel importante no combate à pobreza no país.

Diante da ineficiência relativa do salário mínimo, acreditamos, portanto, que o mais adequado para o combate à pobreza no Brasil seria a combinação de políticas estruturais com resultados duradouros, de longo prazo, com políticas compensatórias de

⁹ Evidentemente não estamos considerando os impactos do salário mínimo sobre a previdência e sobre as finanças públicas de estados e municípios.

resultados imediatos. Uma análise de algumas dessas políticas compensatórias e a importância de focalizá-las é o objetivo da última seção do texto.

4.3. Políticas compensatórias

As políticas compensatórias, como sabemos, visam corrigir as desigualdades *a posteriori*, sem intervir na distribuição dos ativos ou nos preços de mercado. Neste caso, recorre-se a transferências monetárias ou de benefícios, de modo a atingir os grupos carentes da população. Exemplos destas políticas são o programa de renda mínima, o abono salarial e o seguro desemprego.

As políticas compensatórias possuem a grande vantagem de se revelarem bastante transparentes quanto ao seu impacto distributivo imediato. Essas políticas, por sua vez, pouco afetam a eficiência do sistema produtivo. A maior desvantagem, contudo, se traduz no fato de não representarem uma solução duradoura para a pobreza, pois obrigam uma contínua transferência de recursos de modo a manter o nível de pobreza baixo. Além disso, estas políticas têm, geralmente, impactos importantes sobre o orçamento público e, portanto, sobre os impostos, estigmatizando, inclusive, seus beneficiários. Do ponto de vista operacional, essas políticas necessitam, ainda, solucionar o complexo problema da busca de uma forma eficiente de focalizar a pobreza.

A magnitude do déficit social e da capacidade da sociedade em eliminá-lo com base em transferências representa uma questão sempre presente quando se procura avaliar um programa de combate à pobreza baseado em políticas compensatórias. O Gráfico 20 procura apresentar alguma evidência sobre esta questão. Mais especificamente, este gráfico mostra a proporção da renda das famílias brasileiras necessária para se elevar a renda de todas as famílias acima da linha de pobreza.¹⁰ Todos os cálculos foram realizados assumindo-se a forma da distribuição de renda vigente no Brasil. O Gráfico 20 revela como a proporção da renda necessária para erradicar a pobreza varia com o nível da renda *per capita* e mostra que, dada a renda *per capita* das famílias brasileiras, seria necessário apenas cerca de 3,2% da renda total destas famílias para erradicar toda a pobreza. Este gráfico revela ainda que esta proporção seria muito

¹⁰ Ver, em particular, BARROS, Ricardo Paes de (coord.). *Desigualdade no Brasil: fatos, determinantes e políticas de combate*. Rio de Janeiro : IPEA, 1997.

mais elevada (12,9%) caso a renda *per capita* brasileira fosse a metade do observado, o que equivaleria à renda média *per capita* do início da década de setenta.

Assim, este gráfico ilustra que, se a erradicação da pobreza com base em programas compensatórios era muito difícil de ser alcançada no início da década de setenta, o crescimento econômico acumulado dos últimos 25 anos garante que hoje esta meta seja financeiramente factível. Por outro lado, como o Gráfico 20 revela, para combater de forma equivalente a pobreza com base em programas universais, seria necessário que o país apresentasse uma renda *per capita* cerca de 50% superior a atual.

Então, para erradicar a pobreza com base em programas compensatórios seria necessário um volume de transferências de apenas cerca de 3% da renda total das famílias. A viabilidade desta estratégia fica evidente quando se verifica que este volume de recursos representaria apenas cerca de 15% dos gastos federais na área social.¹¹

Se, por um lado, estes resultados indicam a viabilidade da erradicação com base em programas compensatórios, por outro, eles atestam a extrema importância de uma adequada focalização das transferências. De fato, quando corretamente focalizados estes programas poderiam contribuir de modo significativo para erradicar a pobreza, consumindo um volume socialmente aceitável de recursos. Em contrapartida, quando inadequadamente focalizados, estes programas se tornariam inviáveis demandando volumes crescentes e inadmissíveis para o orçamento. Deste modo, acreditamos que a principal questão relacionada com o combate à pobreza no Brasil refere-se a como focalizar adequadamente os atuais programas compensatórios.

Existe clara evidência de que grande parte desses programas encontra-se mal focalizada, em particular, quanto à sua capacidade de atingir os dois primeiros décimos da distribuição. Um esforço para melhor focalizar estes programas é fundamental caso se pretenda torná-los mais efetivos no combate à pobreza.

Para ilustrar as enormes dificuldades de focalização encontradas por estes programas, podemos, a partir da Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV),¹² avaliar a distribuição de algumas políticas públicas segundo o acesso da população e o volume de

¹¹ O gasto público federal na área social, considerando os gastos com a previdência, representam mais de 75 bilhões de dólares. Para uma discussão mais detalhada sobre gastos na área social ver FERNANDES, Alice et alli *Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal*. Brasília, IPEA, 1997, mimeo

¹² A PPV, implementada em 1996-97 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é uma pesquisa domiciliar de estrutura semelhante à Living Standard Measurement Survey (LSMS)

gastos públicos.¹³ Os gráficos 21a a 21d nos mostram a incidência do acesso a três destas políticas de transferência : bolsas de estudo, aposentadoria ou pensões e seguro desemprego.

O acesso da população à bolsas de estudo, descrito no gráfico 21a, merece particular atenção na medida em que virtualmente nenhuma pessoa pertencente ao segmento dos 20% mais pobres da população é beneficiada por estas bolsas. Se estendermos o segmento de pobreza, vemos que menos de 20% da população com acesso à bolsas de estudo pertence aos 40% mais pobres.

O gráfico 21d apresenta as curvas de concentração que correspondem à distribuição acumulada da incidência deste três programas ao longo da distribuição de renda da população. Do ponto de vista do combate à pobreza confirma-se que todos três programas são mal focalizados.

Estes indicadores de incidência do acesso da população aos serviços destas políticas públicas confirmam sua ineficiência quanto ao combate da pobreza e, evidentemente, são preocupantes. Contudo, se considerarmos, no lugar da distribuição da população assistida, a distribuição do volume de recursos públicos alocados por estas mesmas políticas, as evidências de péssima focalização são ainda mais perturbadoras.

Os gráficos 22a a 22d descrevem a incidência do volume dos gastos públicos destes mesmos programas e as curvas de concentração correspondentes. Novamente constatamos a inexistência de focalização sobre a população pobre, além da perversa concentração da alocação de recursos públicos, sobretudo das bolsas de estudo e das aposentadorias e pensões, sobre décimos superiores da distribuição de renda da população do nordeste e do sudeste.

O desenho dessas políticas, conforme observamos a partir das curvas de concentração do Gráfico 22d, evidentemente não é orientado para a melhoria da posição relativa da população mais pobre. Estas políticas demonstram não somente a ineficiência no que se refere ao alcance da óbvia população alvo de programas de compensatórios, como, sobretudo, representam a consolidação (mesmo que indesejada) de um princípio de injustiça social constitutivo de várias políticas sociais brasileiras.

¹³ Os conjuntos de Gráficos 21 e 22, analisados nesta subseção, encontram-se na versão preliminar, ainda não publicada, de AMADEO, E., BARROS, R.P. e FOGUET, M., "Uma avaliação da focalização dos gastos sociais públicos no Brasil", mimeo. 1999.

Finalmente, podemos terminar nossa ilustração com uma análise do grau de focalização do abono salarial, e o posterior contraste entre este grau de focalização e aquele que seria hipoteticamente adequado para um programa de bolsa escola eficiente. O Gráfico 23 apresenta a distribuição dos beneficiários do abono salarial, segundo os centésimos da distribuição da renda familiar *per capita*, e revela que, caso o abono salarial fosse distribuído de forma aleatória, 1% dos beneficiários se localizaria em cada centésimo da distribuição. Esta situação revela-se preocupante. De fato, de acordo com o gráfico, as pessoas pertencentes aos vinte primeiros centésimos tiveram um acesso menor ao programa do que no caso de um acesso aleatório. Em outras palavras, este gráfico revela que o grau de focalização não só é péssimo, mas também encontra-se revertido, isto é, quanto mais pobre a família menor o seu acesso ao programa.

Assim, para que programas compensatórios possam ser utilizados como uma ferramenta eficiente no combate à pobreza e à desigualdade no país torna-se necessário que a forma de focalização destes programas seja dramaticamente reformulada.

Com o intuito de ilustrar como o grau de focalização pode ser alterado, apresentamos, no Gráfico 24, a simulação da distribuição dos beneficiários de dois programas alternativos de bolsa-escola, segundo os centésimos da distribuição da renda familiar *per capita*. Um primeiro programa focalizaria crianças em famílias com renda *per capita* de até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo em todo o país, enquanto um segundo programa focalizaria crianças na região Nordeste com renda *per capita* de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo. Em ambos os casos, como ilustra o gráfico, o acesso crescería claramente, acompanhando o grau de pobreza e indicando um excelente grau de focalização. É absolutamente necessário ressaltar que esses programas de bolsa-escola descritos acima não existem na prática brasileira; são simplesmente simulações de estruturas ideais de focalização que permitem o exercício comparativo, estritamente hipotético, descrito no Gráfico 24.

O resultado explícito deste exercício de focalização quase-perfeita seria, evidentemente, uma maior redução na pobreza, dado um volume de recursos dedicados ao programa. Se, por hipótese, um total de R\$ 400 milhões fosse alocado para cada um desses programas, teríamos, em ambos programas de bolsa-escola, uma redução no hiato médio de pobreza de 3 pontos percentuais. Em contrapartida, como vemos na Tabela 7, o mesmo volume de recursos direcionado exclusivamente ao abono salarial reduziria o

hiato médio de pobreza em menos de 1 ponto percentual. Esta ilustração fornece uma medida de como uma focalização equivocada de um programa compensatório é capaz de atenuar a intensidade do impacto sobre a pobreza em, por exemplo, mais de 2/3 do que seria idealmente possível. Estes resultados reforçam o princípio de que a viabilidade do combate à pobreza no Brasil, com base em programas compensatórios, depende, fundamentalmente, da definição da pertinência de cada programa específico e da focalização adequada dos referidos programas.

5 Considerações finais

A redução da pobreza no Brasil tem derivado, sobretudo, do crescimento econômico. Evidentemente, políticas orientadas para o crescimento econômico são eficientes para reduzir a pobreza,¹⁴ contudo, como assinalamos, do ponto de vista do combate à pobreza, o viés pró-crescimento da experiência brasileira recente nos parece excessivo, na medida em que secundariza a relevante opção da implementação de políticas ativas de redução da desigualdade.

A estrutura e a evolução recentes da desigualdade brasileira, conforme ilustrado ao longo da terceira seção do artigo, demonstram, não só, o elevado grau de desigualdade do país, como, sobretudo, a necessidade do desenvolvimento de políticas ativas de distribuição de renda e de melhoria da qualidade dos serviços educacionais.

A análise dos programas sociais selecionados, que representam exemplos empíricos de políticas redistributivas brasileiras, nos indicam resultados tímidos, sobretudo, no que se refere ao impacto sobre a pobreza. Desta constatação confirma-se, no entanto, a necessidade de priorizar a combinação de políticas redistributivas estruturais com políticas compensatórias efetivamente focalizadas.

Enfim, ao longo do artigo procuramos enfatizar a relevância e a necessidade de priorizar o desenvolvimento de políticas ativas de redução no grau de desigualdade para combater a pobreza no Brasil. Esta prioridade implicaria na reversão do viés pró-crescimento, assinalado anteriormente, contribuindo para o esforço de definição de uma

¹⁴ A experiência dos anos 70, quando a economia brasileira cresceu a taxas extremamente elevadas, confirma a importância deste impacto, na medida em que a porcentagem de pobres no total da população tendeu a uma redução significativa. Contudo, não podemos deixar de destacar, que esta redução não foi sustentável.

política sustentável de combate à pobreza que combinasse, de forma equilibrada, o incentivo ao crescimento econômico com a redução da desigualdade.

Gráfico 1: Escolha da política ótima no combate à pobreza

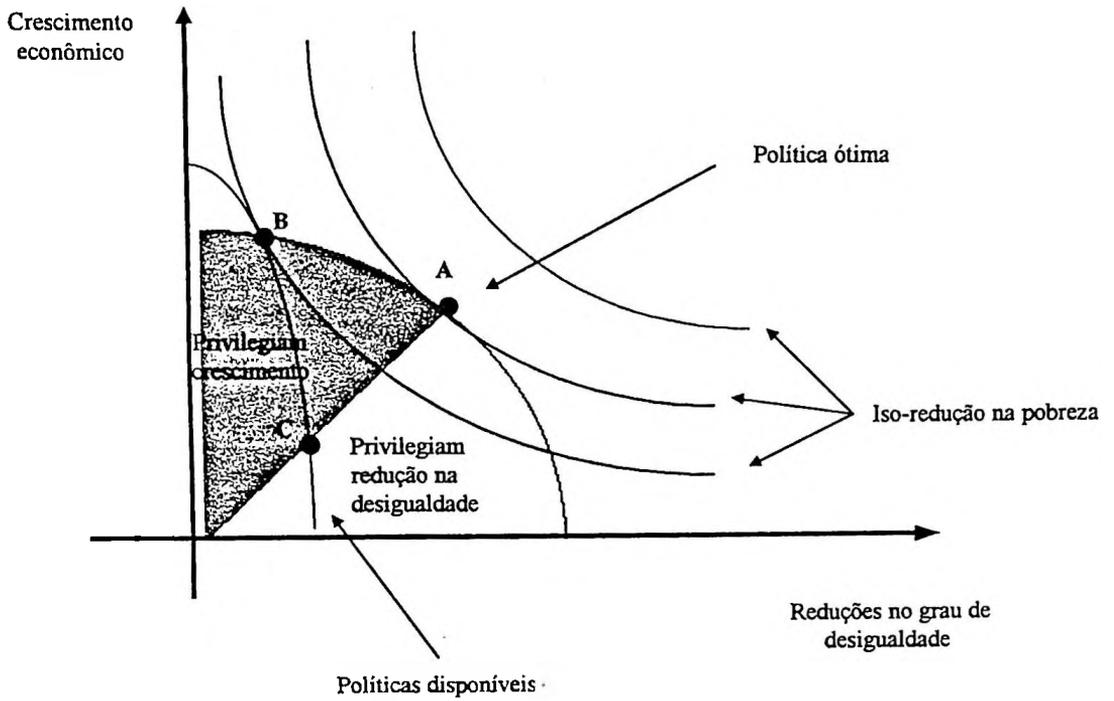
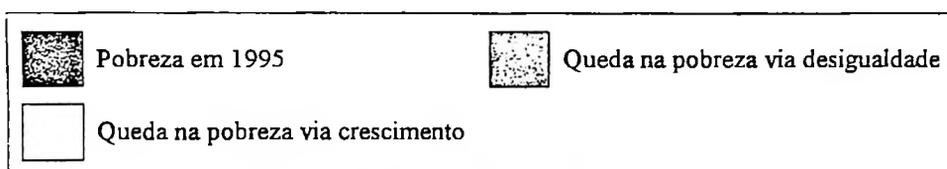
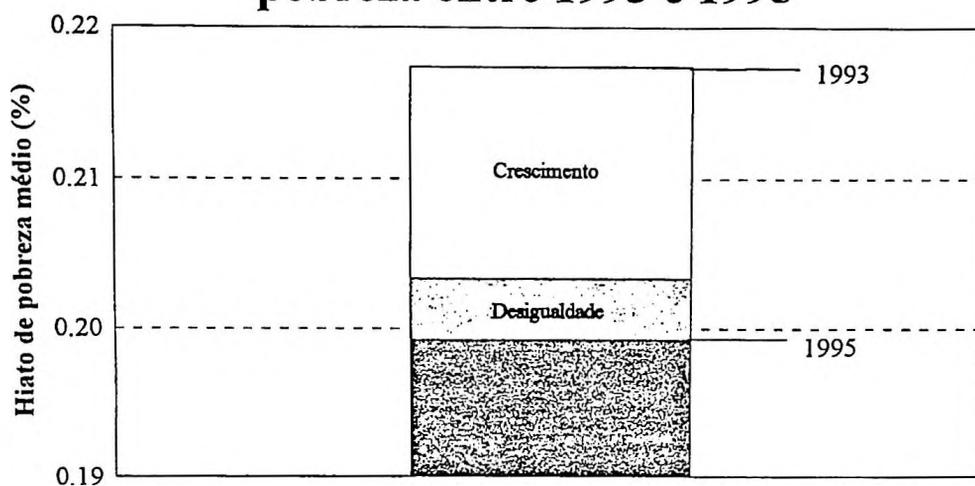


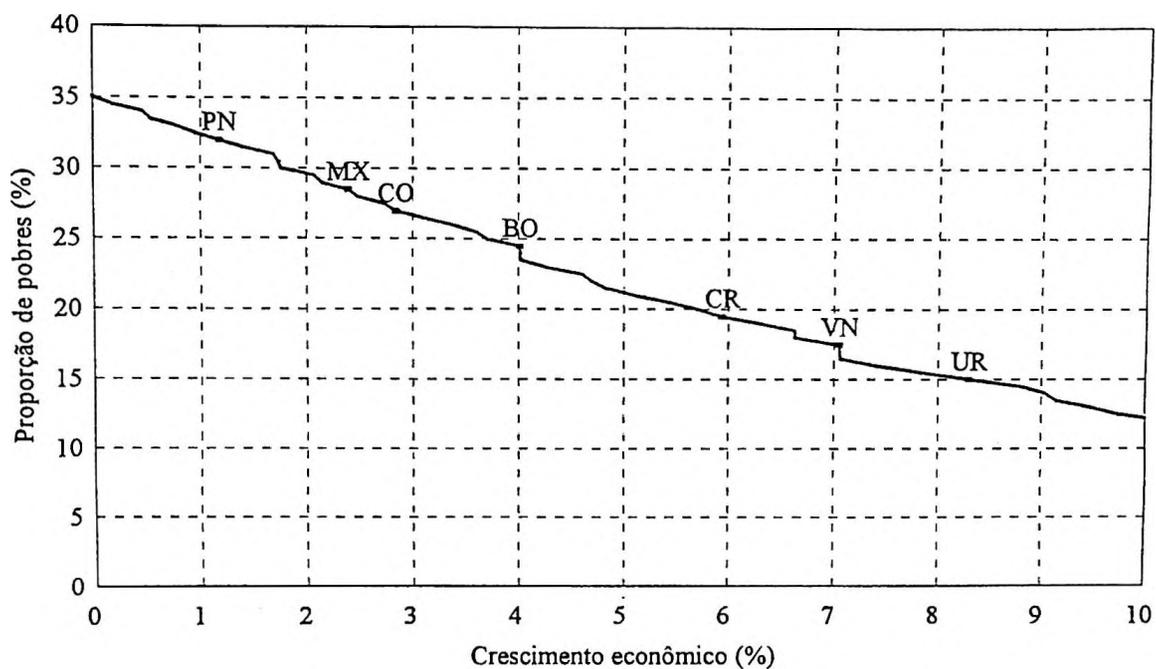
Gráfico 2: Contribuição do crescimento econômico e da queda na desigualdade para a queda da pobreza entre 1993 e 1995



Fonte: Construído com base nas informações contidas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1993 e 1995.

Nota: Linha de pobreza de R\$75,00.

Gráfico 3: Impacto sobre a pobreza: crescimento econômico versus redução no grau de desigualdade

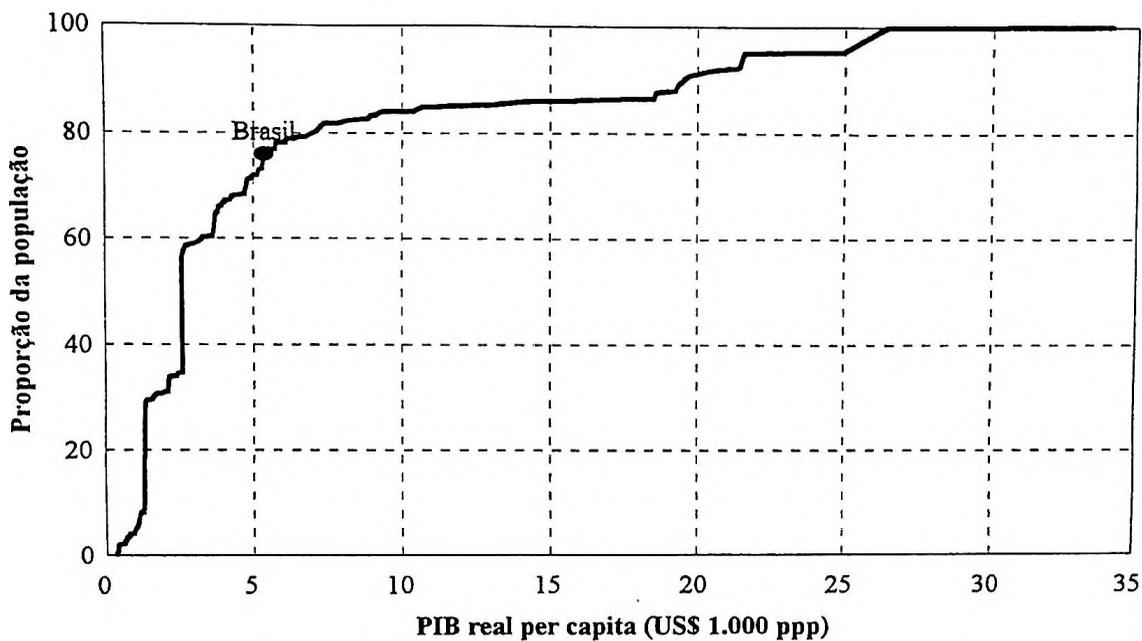


Fonte: Construído com base nas informações contidas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1993 e World Bank (1992).

Nota: Linha de pobreza na qual 35% da população é considerada pobre no ano base.

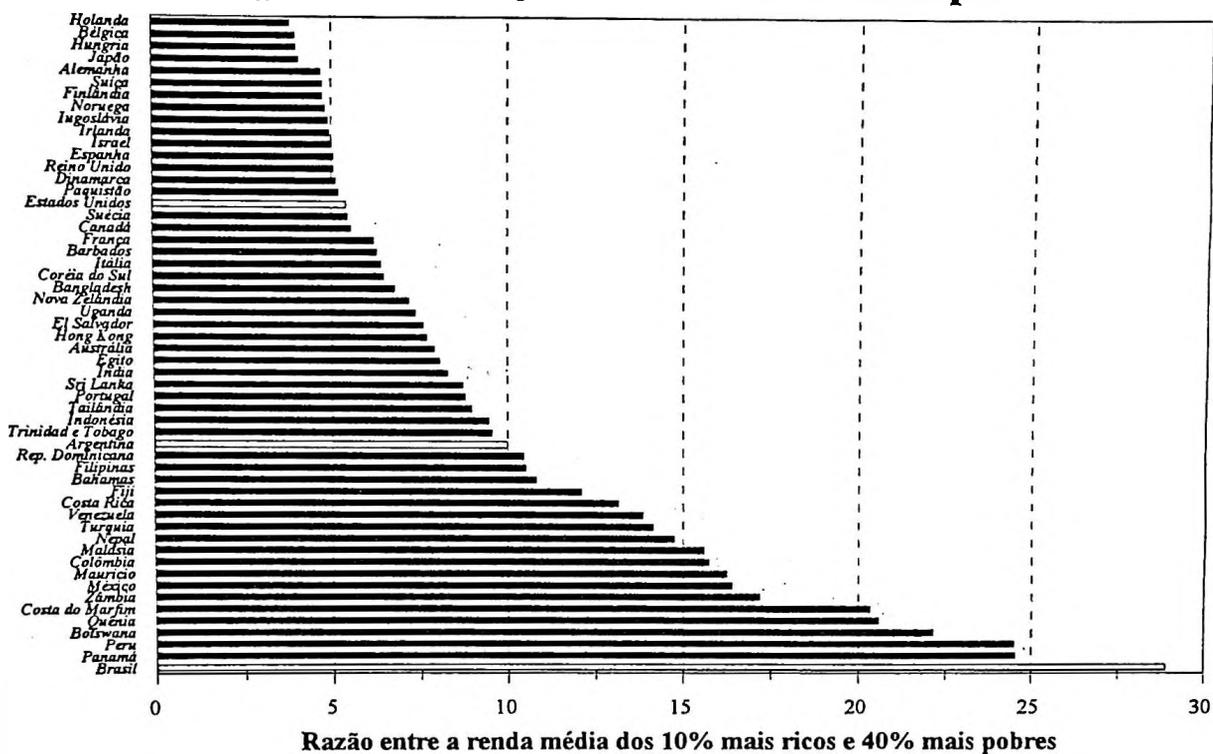
PN-Panamá, MX-México, CO-Colômbia, BO-Bolívia, CR-Costa Rica, VN-Venezuela, UR-Uruguai.

Gráfico 4: Proporção da população mundial que vive nos países mais pobres: distribuição acumulada da renda



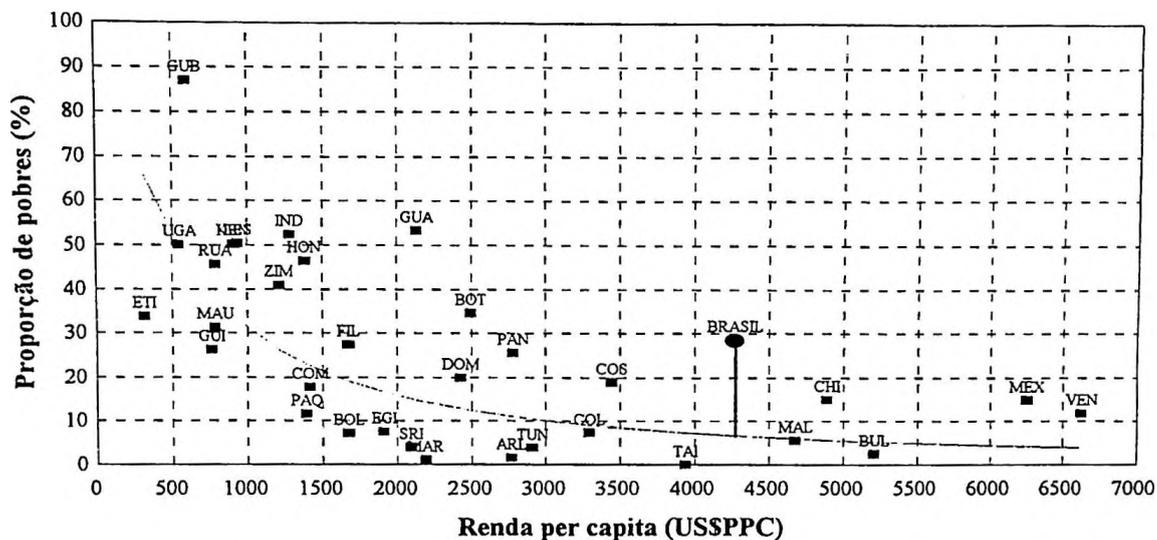
Fonte: Construído com base nas informações contidas no Human Development Report (UNDP) de 1997.

Gráfico 5: Grau de desigualdade da renda para um conjunto selecionado de países



Fonte: Barros e Mendonça (1996).

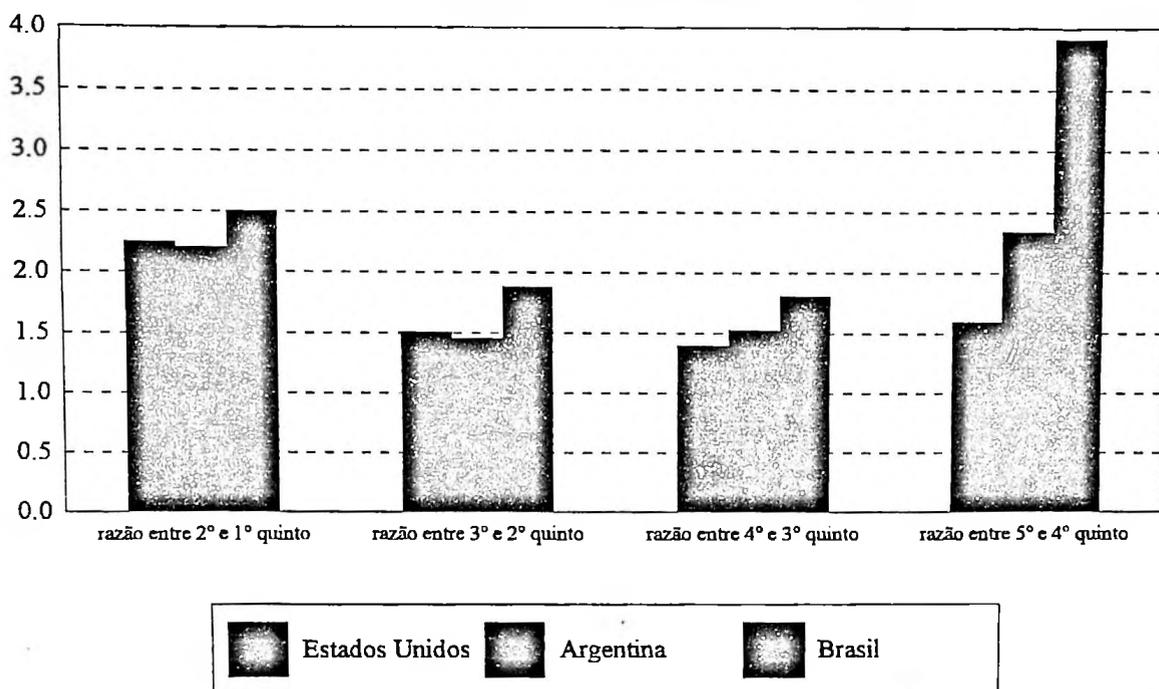
Gráfico 6: Relação entre nível de pobreza e renda per capita para um conjunto selecionado de países



Fonte: Construído com base nas informações contidas em Penn World Table Mark 5.5 para a renda per capita e World Development Indicators 1997 (The World Bank) para a proporção de pobres.

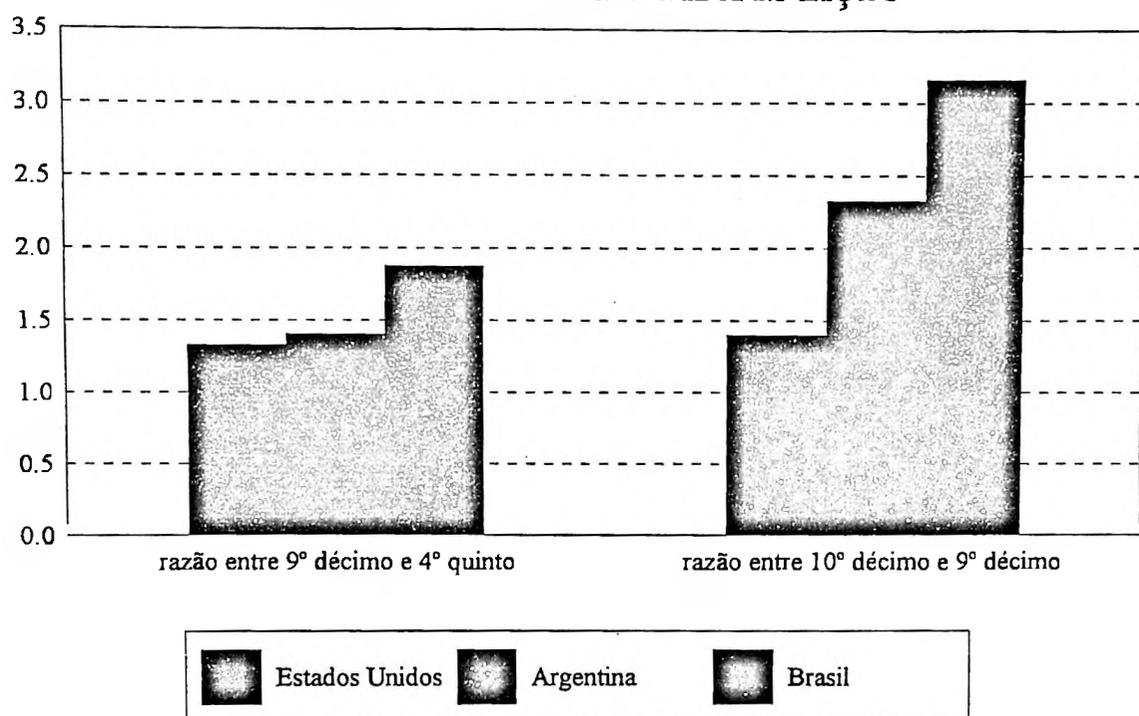
Nota: A seguir apresenta-se a sigla do país e o ano referente aos dados: ARL: Argélia (88), BOL: Bolívia (90/91), BOT: Botsuana (85/86), Brasil (89), BUL: Bulgária (92), CHI: Chile (92), COL: Colômbia (91), COM: Costa do Marfim (88), COS: Costa Rica (89), DOM: República Dominicana (89), EGL: Egito (90/91), ETI: Etiópia (81/82), FIL: Finlândia (81/82), GUA: Guatemala (89), GUB: Guiné Bissau (91), GUL: Guiné (91), HON: Honduras (92), IND: Índia (92), KEN: Quênia (92), LES: Lesoto (86/87), MAL: Malásia (89), MAR: Marrocos (90/91), MAU: Maurítania (88), MEX: México (92), PAN: Panamá (89), PAQ: Paquistão (91), RUA: Ruanda (83/85), SRI: Sri Lanka (90), TAI: Tailândia (92), TUN: Tunísia (90), UGA: Uganda (89/90), VEN: Venezuela (91), ZIM: Zimbábue (90/91).

Gráfico 7: Razão entre a renda média dos quintos consecutivos da distribuição



Fonte: Barros e Mendonça (1996).

Gráfico 8: Razão entre a renda média dos décimos consecutivos da distribuição



Fonte: Barros e Mendonça (1996).

Gráfico 9 : Valor da educação no mercado de trabalho – a corrida entre expansão educacional e progresso tecnológico

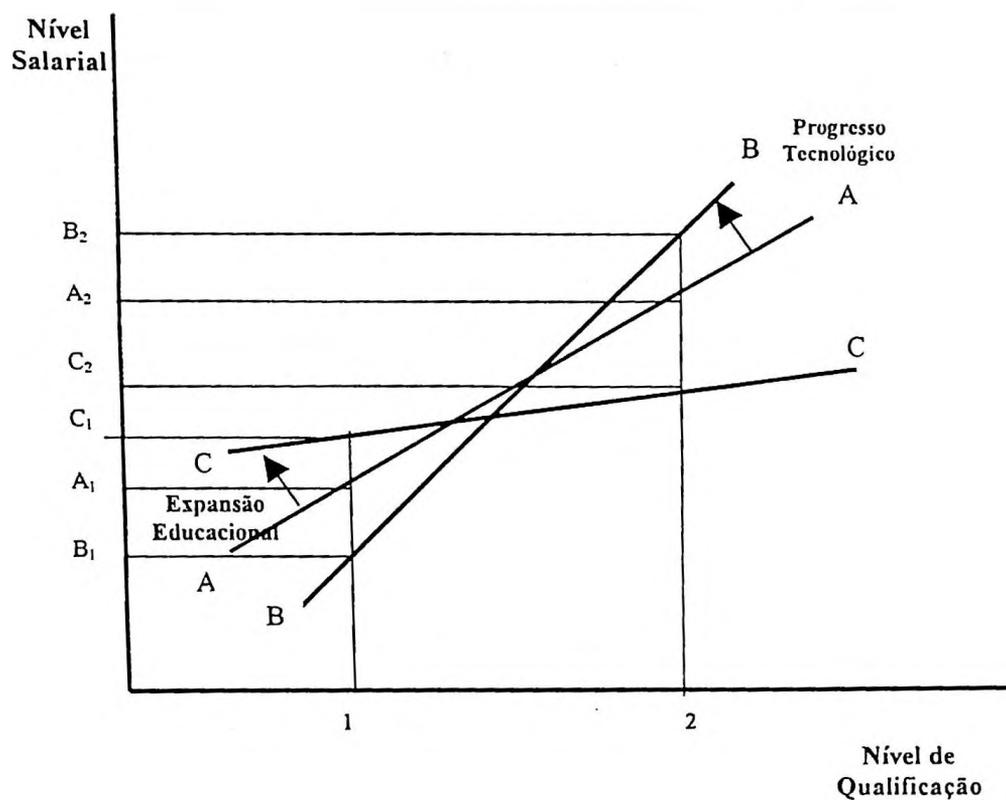
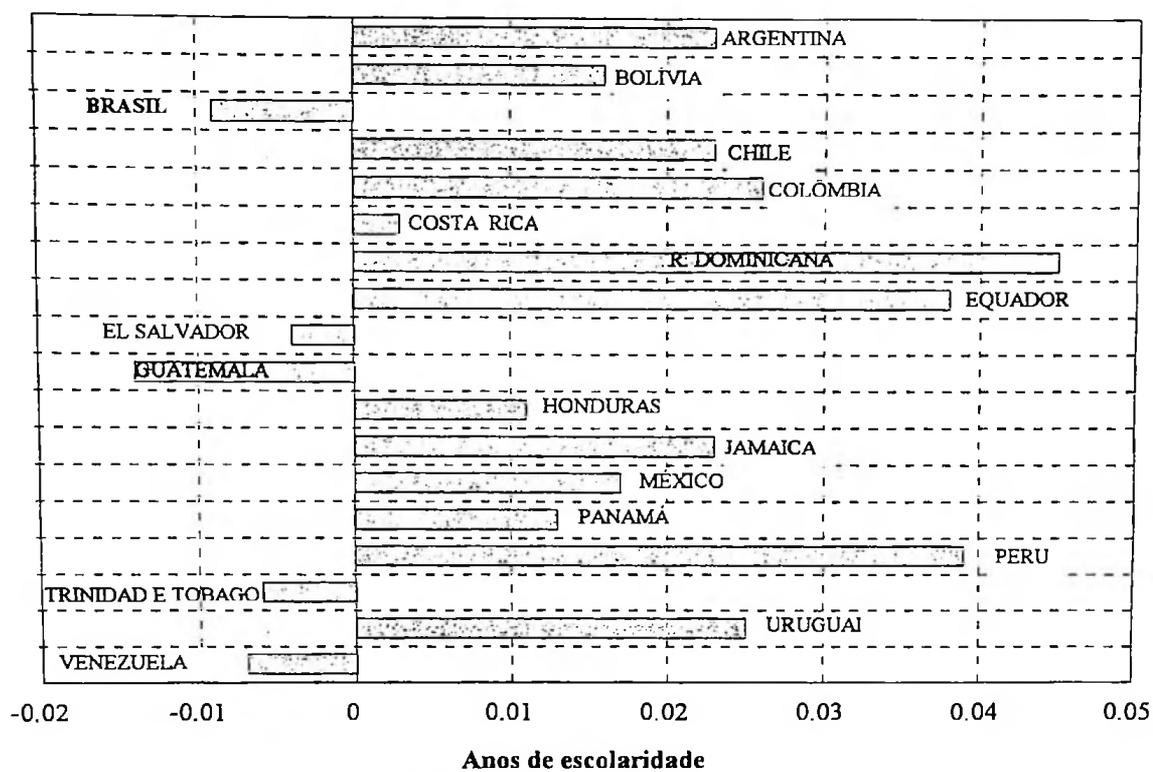
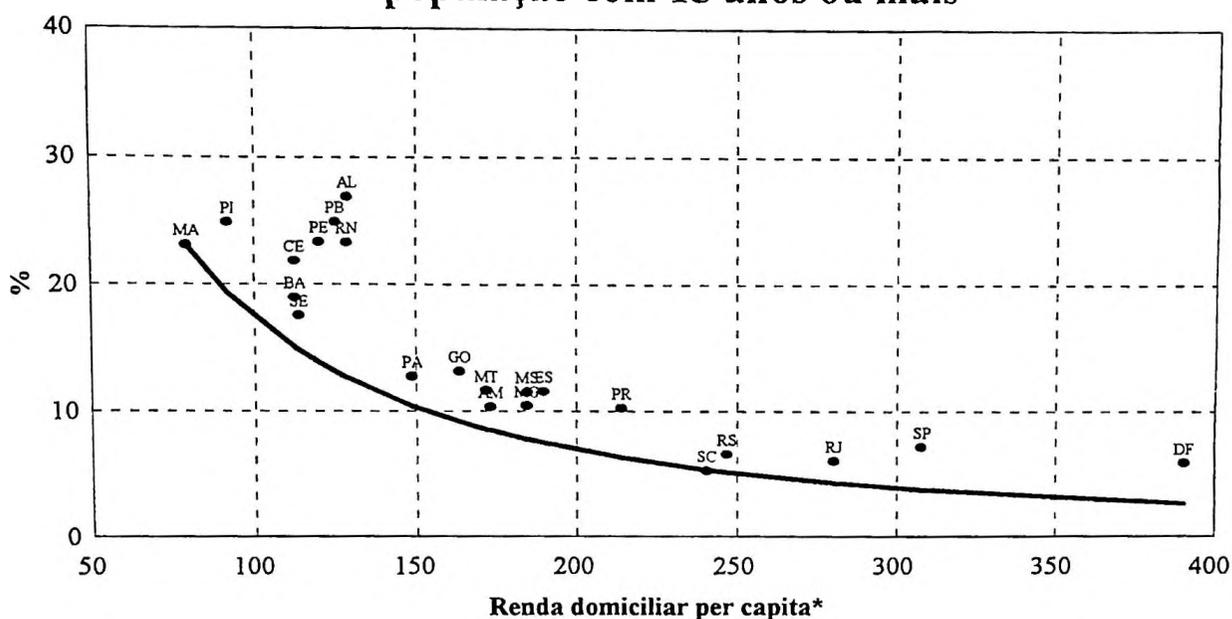


Gráfico 10: Hiato de escolaridade em relação à norma internacional - 1987



Fonte: Behrman, Jere R. "Investing in Human Resources", in Economic and Social Progress in Latin America 1993 Report, Inter American Development Bank.

Gráfico 11: Taxa de analfabetismo da população com 15 anos ou mais

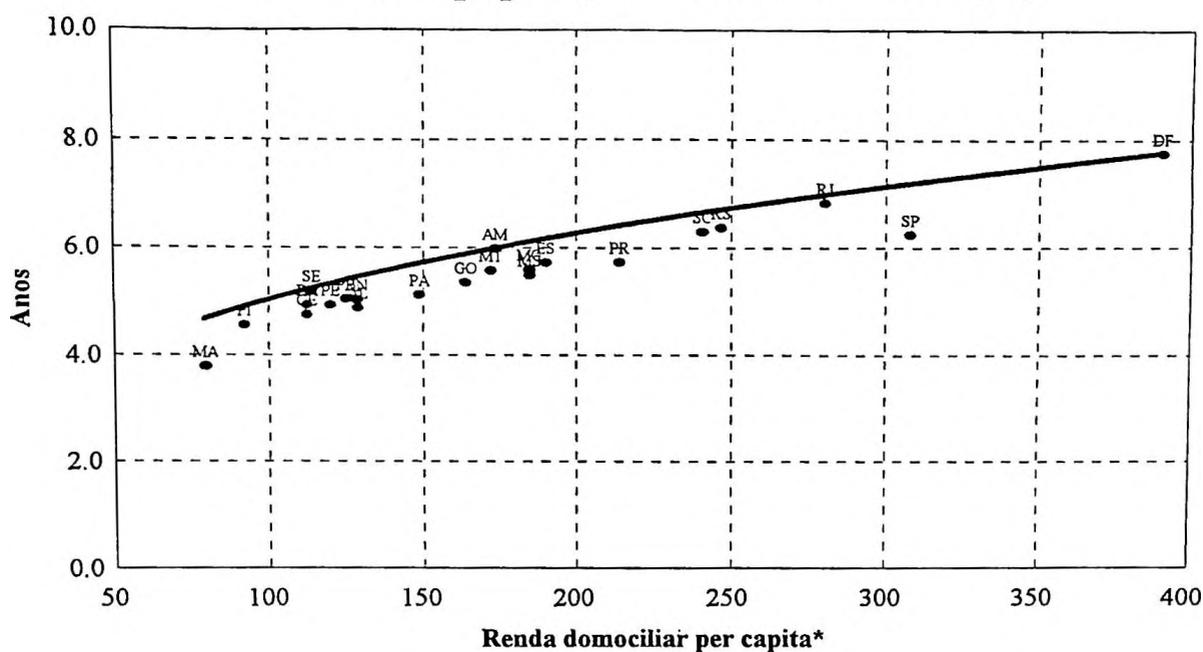


Fonte: Construído com base nas informações contidas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1995.

Nota: *Renda em reais.

A seguir apresenta-se a sigla dos estados: MA: Maranhão, PI: Piauí, CE: Ceará, BA: Bahia, SE: Sergipe, PE: Pernambuco, PB: Paraíba, RN: Rio Grande do Norte, AL: Alagoas, PA: Pará, GO: Goiás, MT: Mato Grosso, AM: Amazonas, MS: Mato Grosso do Sul, MG: Minas Gerais, ES: Espírito Santo, PR: Paraná, SC: Santa Catarina, RS: Rio Grande do Sul, RJ: Rio de Janeiro, SP: São Paulo, DF: Distrito Federal.

Gráfico 12: Número médio de anos de estudo da população com 25 anos ou mais

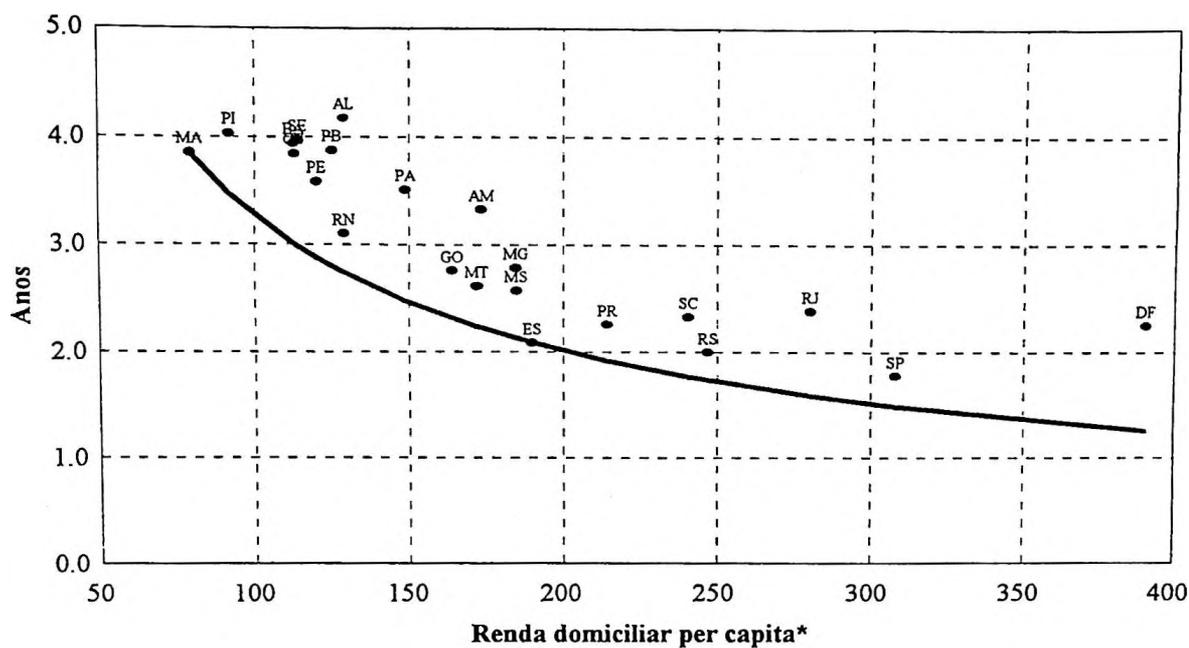


Fonte: Construído com base nas informações contidas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1995.

Nota: *Renda em reais.

A seguir apresenta-se a sigla dos estados: MA: Maranhão, PI: Piauí, CE: Ceará, BA: Bahia, SE: Sergipe, PE: Pernambuco, PB: Paraíba, RN: Rio Grande do Norte, AL: Alagoas, PA: Pará, GO: Goiás, MT: Mato Grosso, AM: Amazonas, MS: Mato Grosso do Sul, MG: Minas Gerais, ES: Espírito Santo, PR: Paraná, SC: Santa Catarina, RS: Rio Grande do Sul, RJ: Rio de Janeiro, SP: São Paulo, DF: Distrito Federal.

Gráfico 13: Defasagem escolar média da população com idade entre 7 e 14 anos



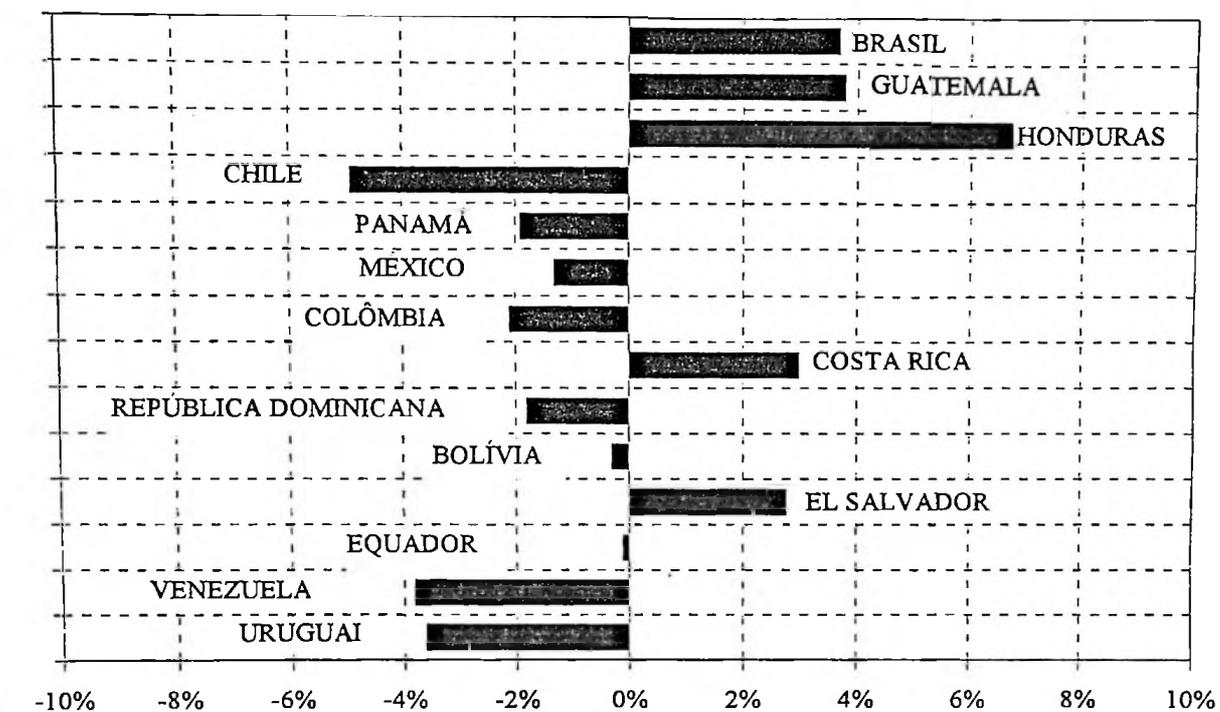
Fonte: Construído com base nas informações contidas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1995.

Nota: *Renda em reais.

A seguir apresenta-se a sigla dos estados: MA: Maranhão, PI: Piauí, CE: Ceará, BA: Bahia, SE: Sergipe, PE: Pernambuco, PB: Paraíba, RN: Rio Grande do Norte, AL: Alagoas, PA: Pará, GO: Goiás, MT: Mato Grosso, AM: Amazonas, MS: Mato Grosso do Sul, MG: Minas Gerais, ES: Espírito Santo, PR: Paraná, SC: Santa Catarina, RS: Rio Grande do Sul, RJ: Rio de Janeiro, SP: São Paulo, DF: Distrito Federal.

Gráfico 14: Trabalho Infantil na América Latina

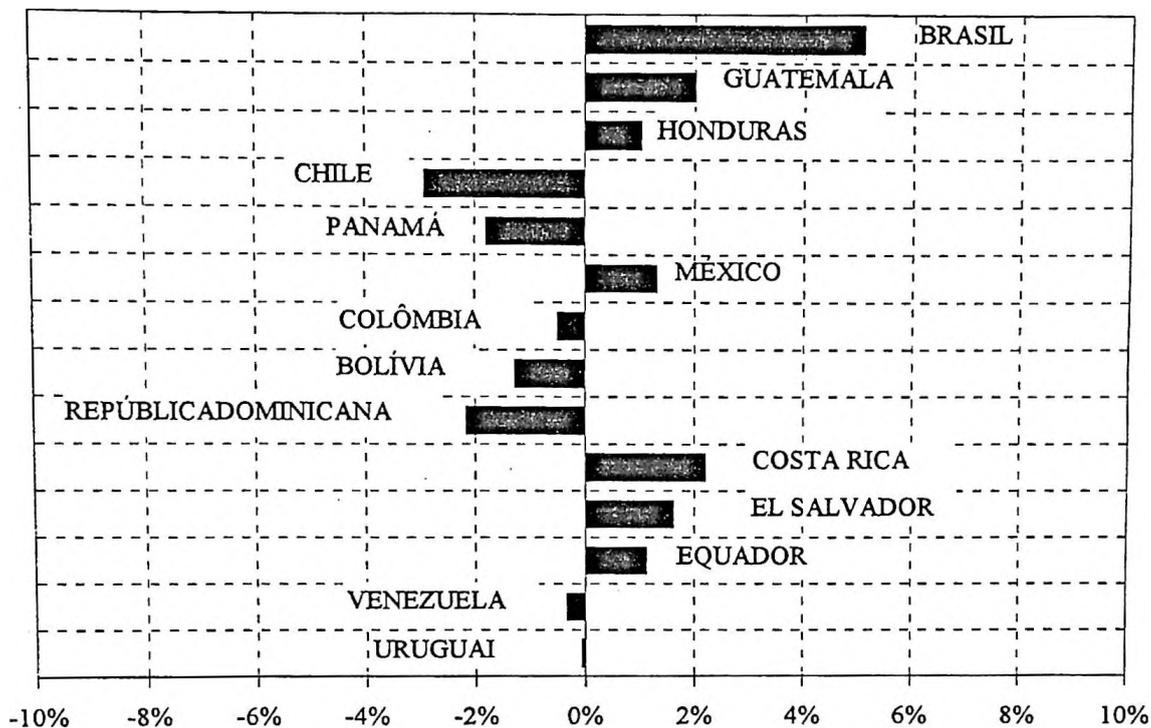
desvio da média



Fonte: Cepal (1992:34)

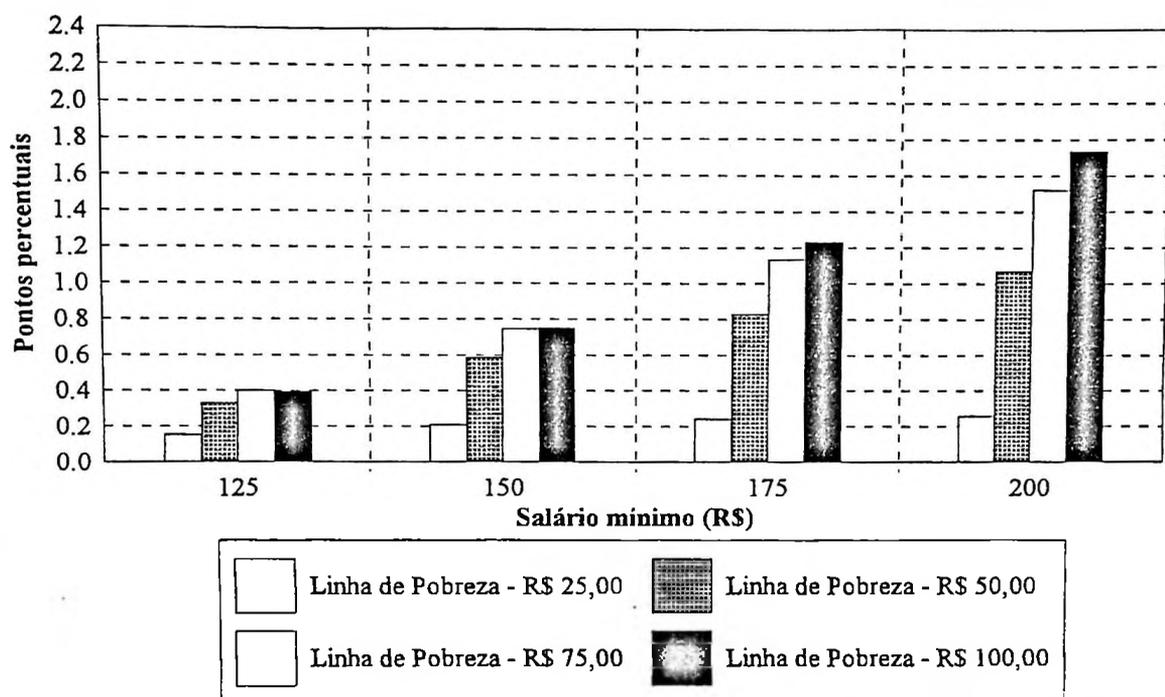
Gráfico 15: Trabalho Infantil na América Latina

desvio da média (ajustado pela renda e desigualdade)



Fonte: Cepal (1992:34)

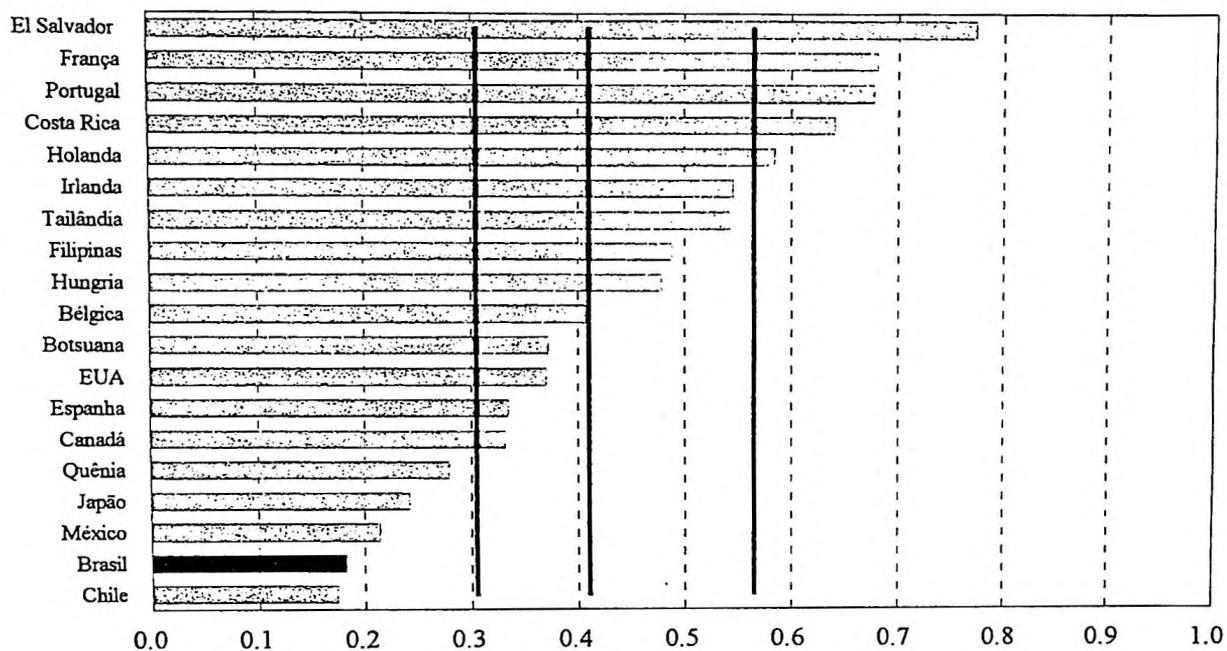
Gráfico 16: Redução no nível da pobreza (medido pelo hiato de pobreza médio) causada por aumentos no salário mínimo Brasil



Fonte: Construído com base nas informações contidas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1995.

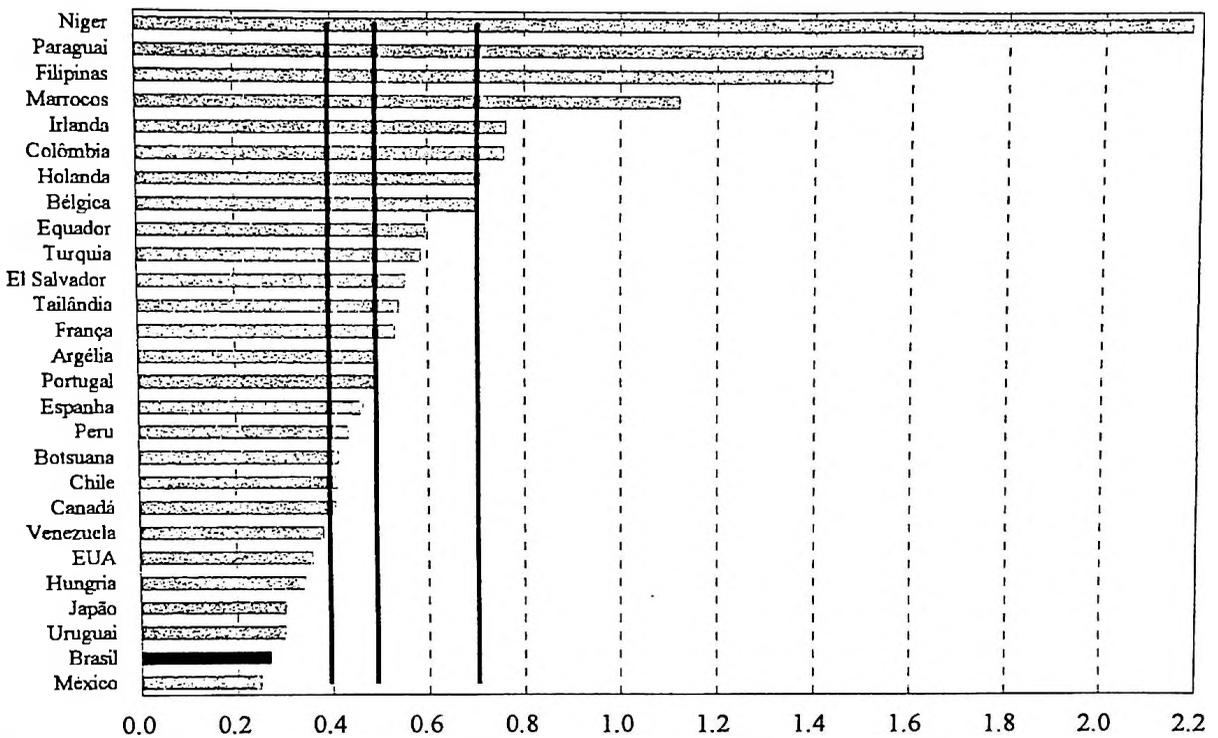
Nota: O exercício é feito levando-se o salário de todos os empregados no setor formal (empregados com carteira de trabalho assinada e funcionários públicos) até o novo salário-mínimo.

Gráfico 17: Salário mínimo expresso como fração do salário industrial



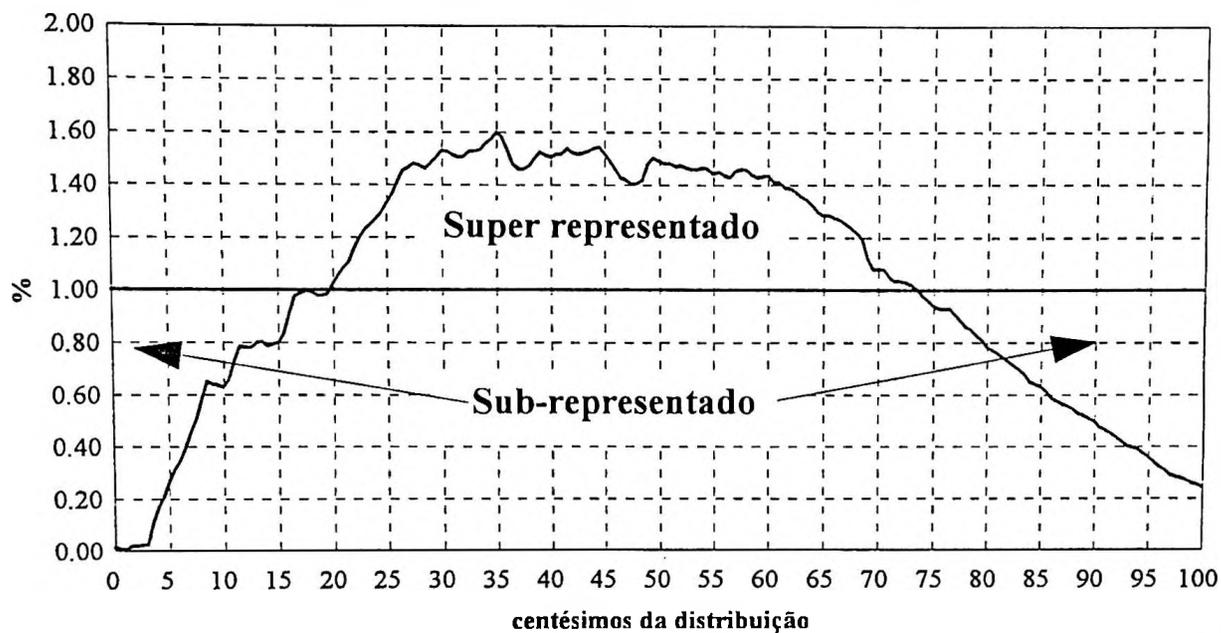
Fonte: OIT (1995a,b).

Gráfico 18: Salário mínimo expresso como fração da renda nacional per capita



Fonte: Construído com base nas informações contidas na "Penn World Table (Mark 5)", OIT (1995b) e FMI (1993).

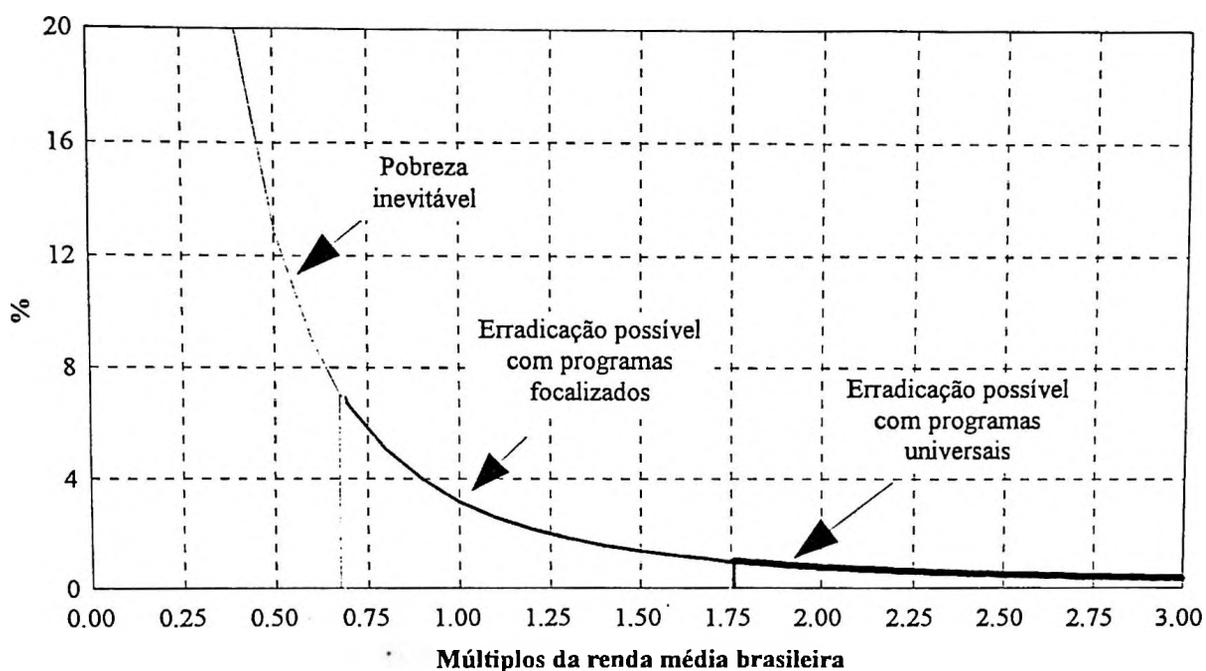
Gráfico 19: Proporção de empregados no setor formal que recebem até 1 salário mínimo por centésimo da distribuição de renda familiar per capita



Fonte: Construído com base nas informações contidas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1995.

Nota: O setor formal inclui os empregados com carteira ou funcionários público.

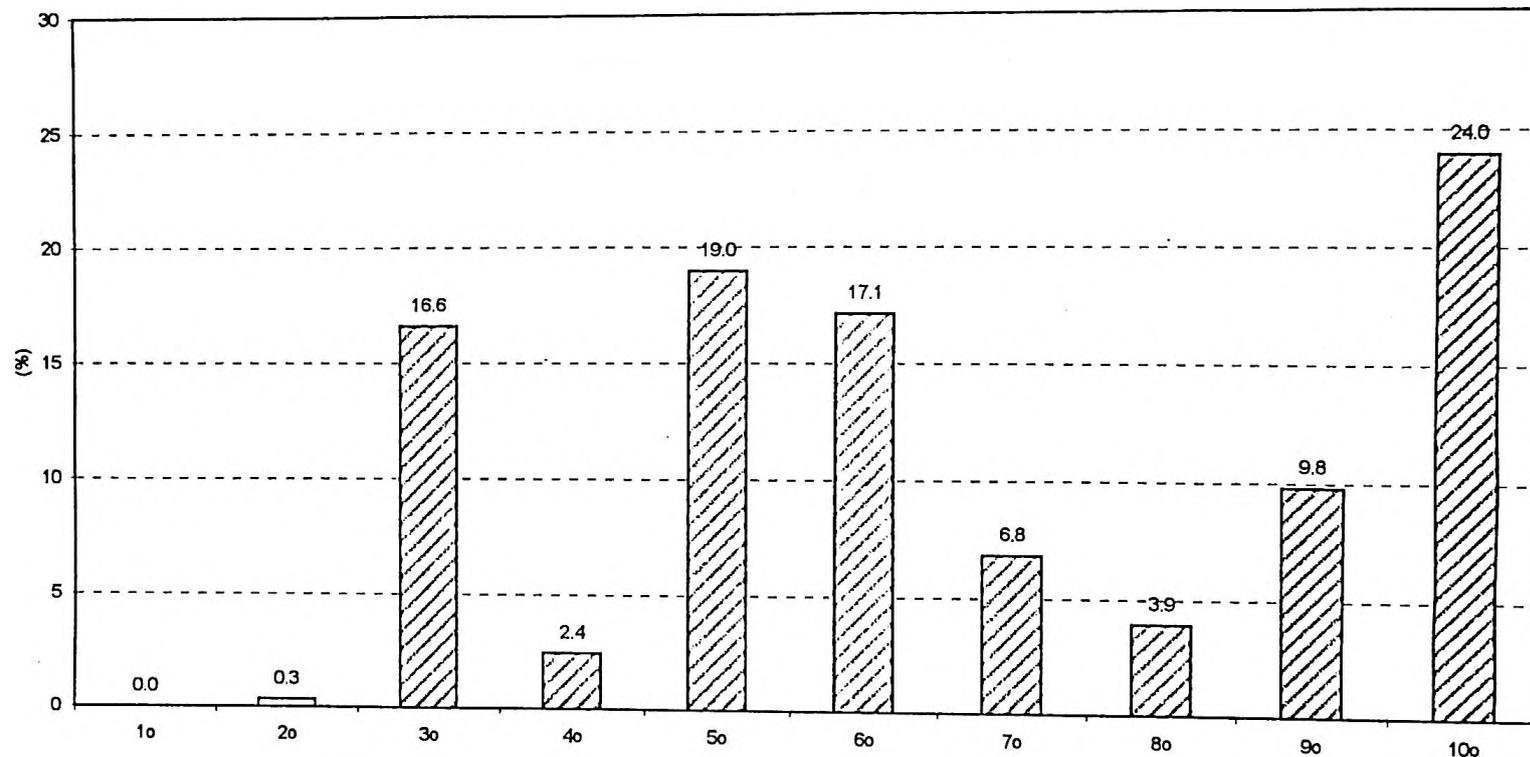
Gráfico 20: Proporção da renda total necessária para erradicar a pobreza



Fonte: Construído com base nas informações contidas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1995.

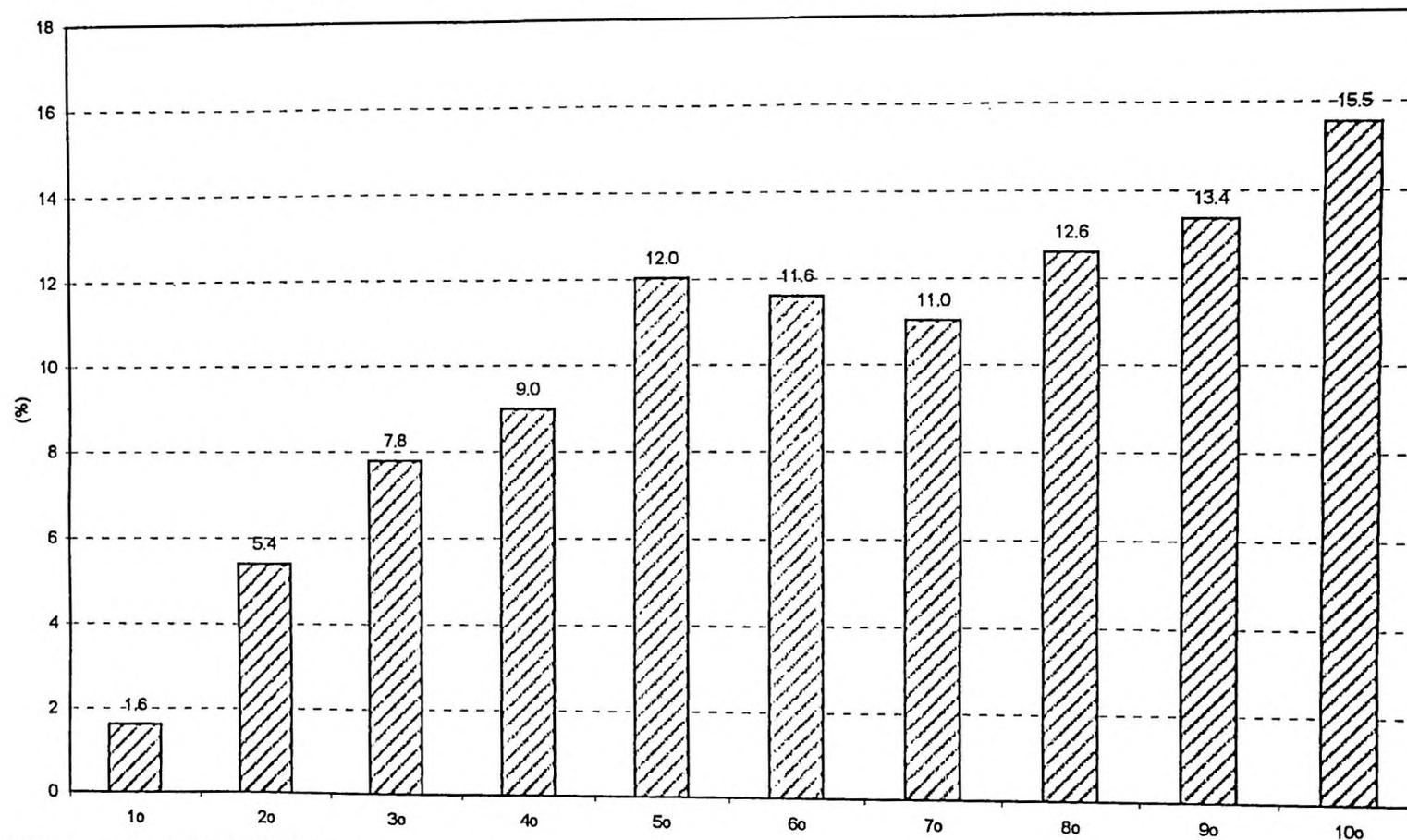
Nota: A linha de pobreza utilizada foi de R\$50,00 de setembro de 1995.

Gráfico 21a: Incidência do acesso à bolsas de estudo por décimo da distribuição de renda domiciliar per capita



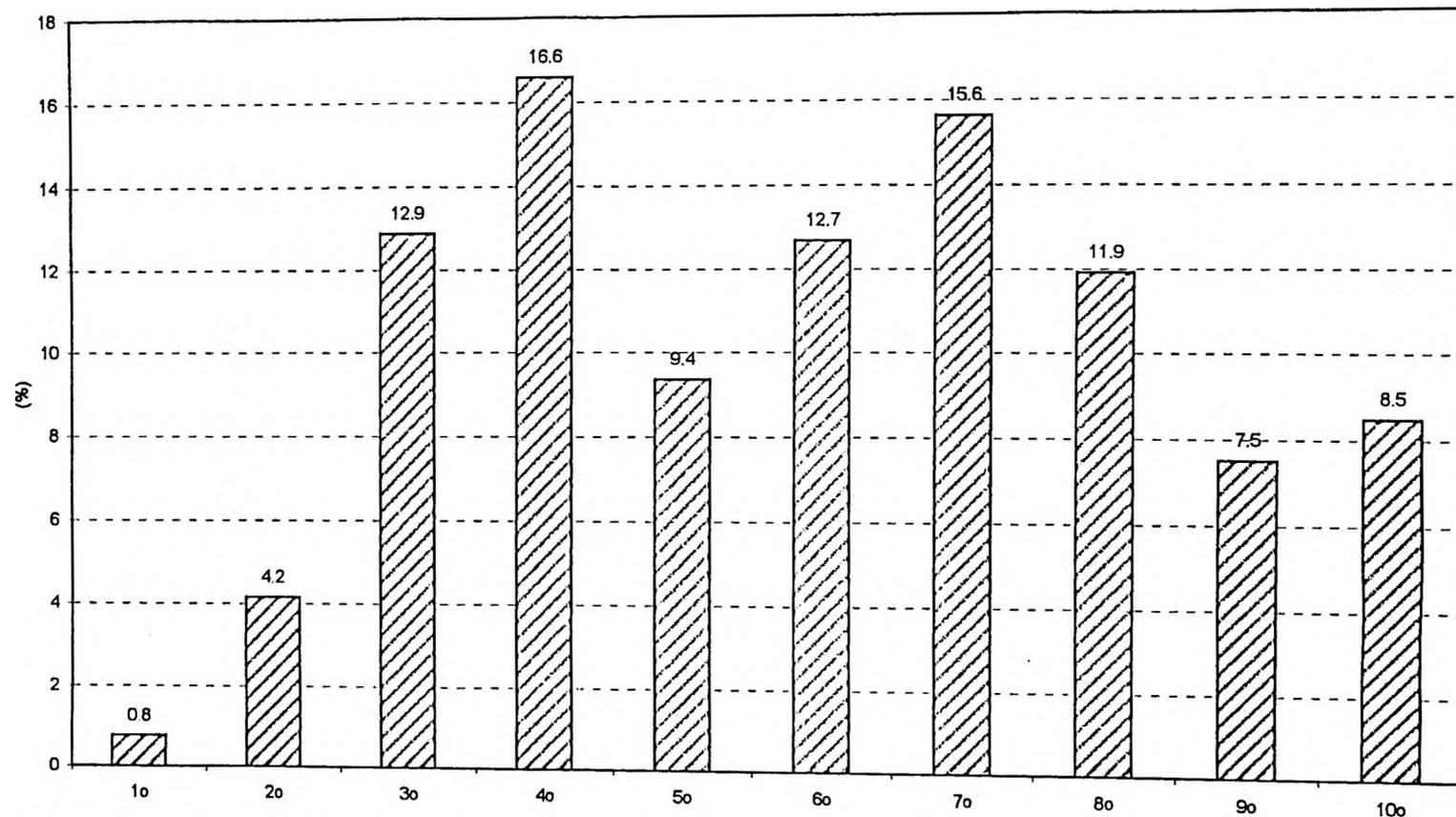
Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV)
1996/97

Gráfico 21b: Incidência do acesso à aposentadoria ou pensão por décimo da distribuição de renda domiciliar per capita



Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) 1996/97.

Gráfico 21c: Incidência do acesso ao seguro desemprego por décimo da distribuição de renda domiciliar per capita



Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) 1996/97.

Gráfico 21d: Curvas de concentração

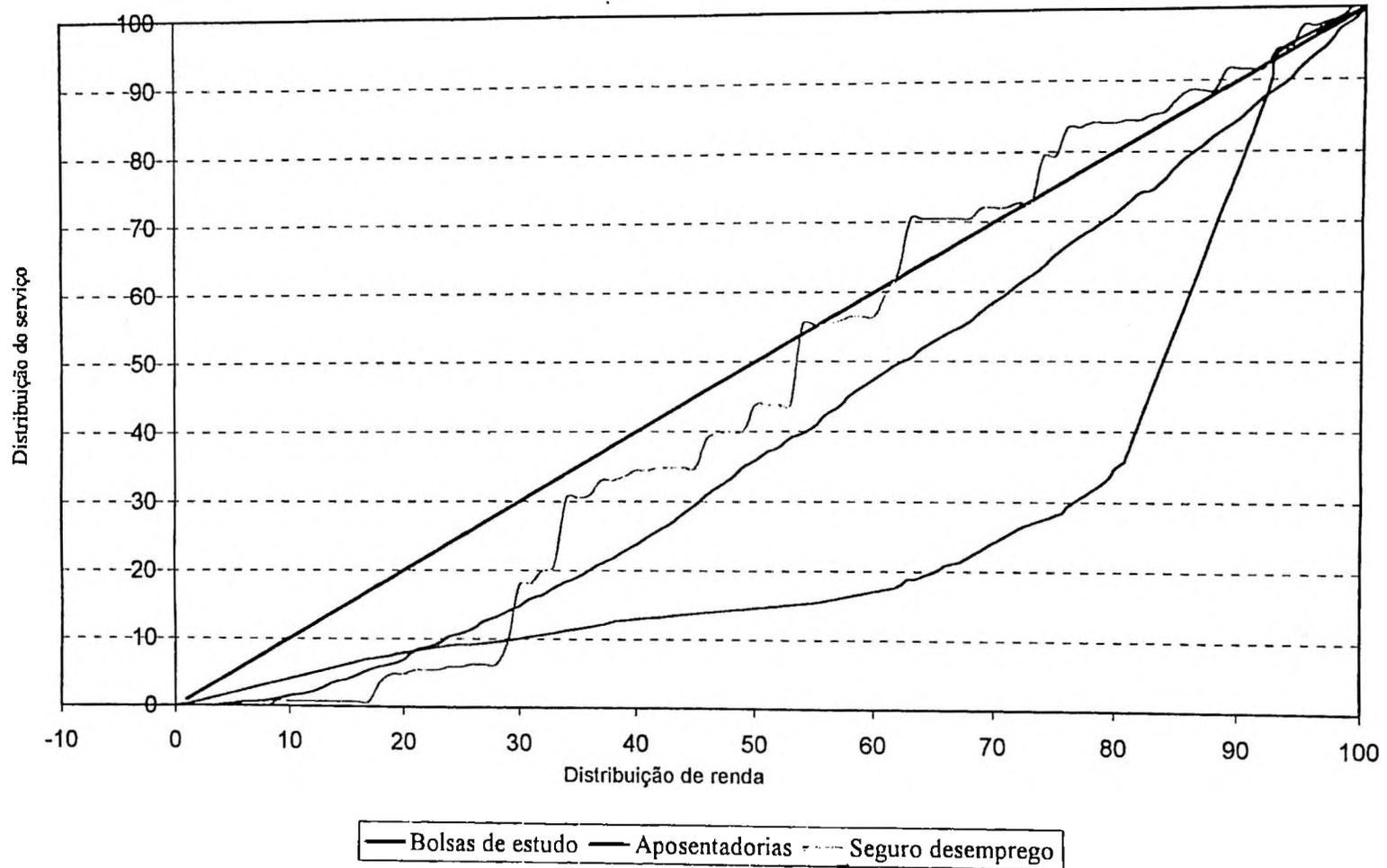
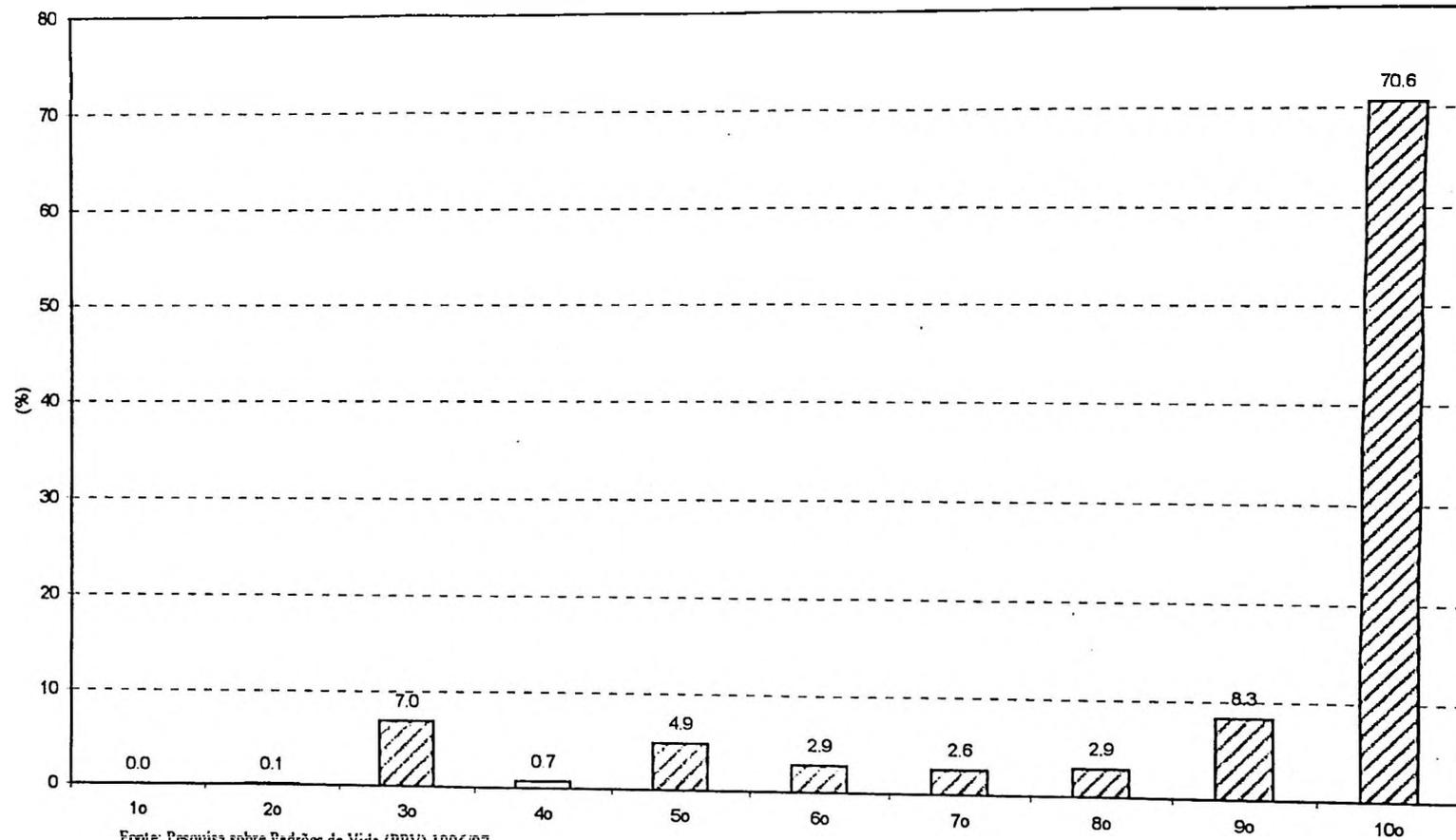
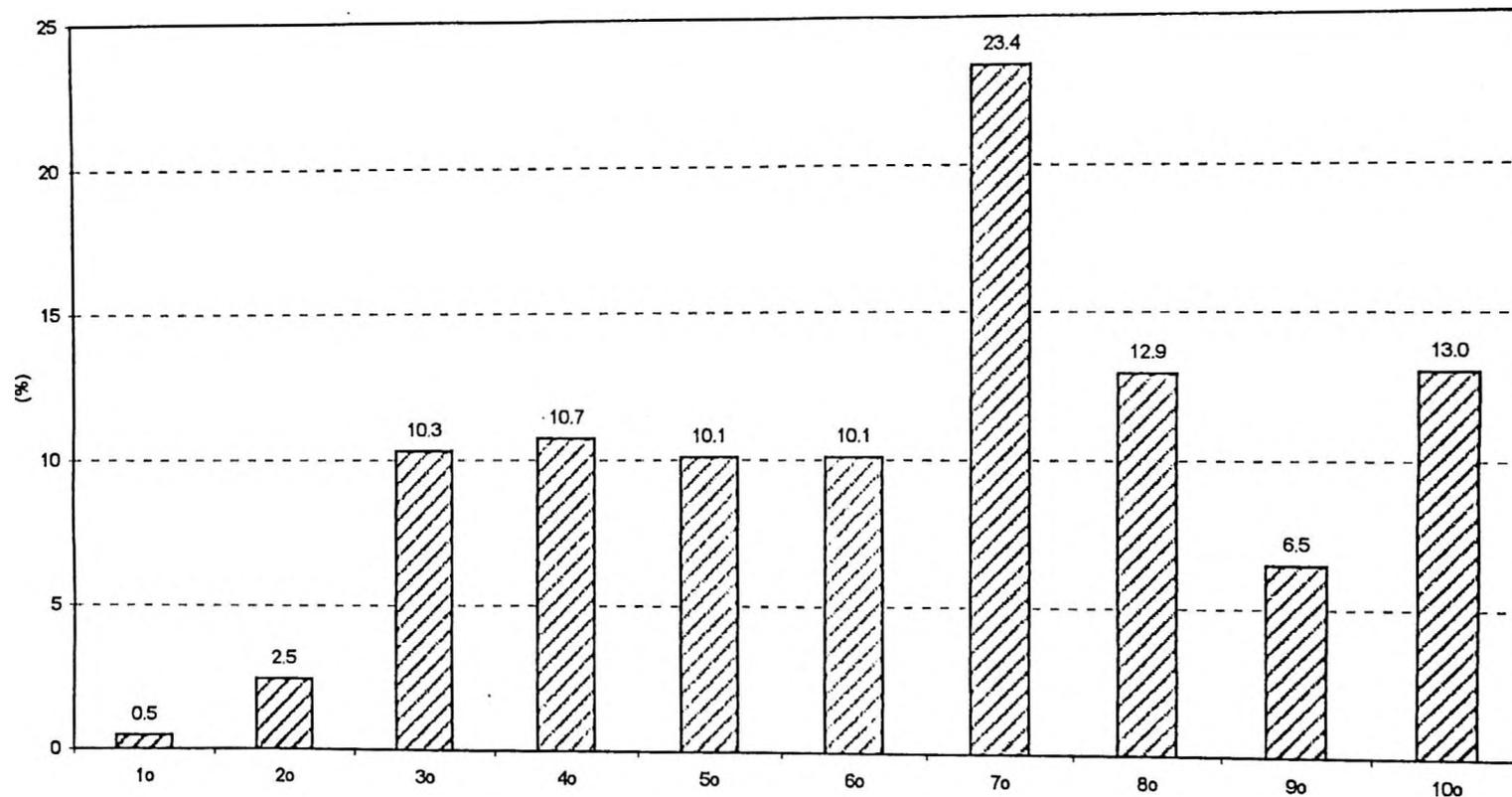


Gráfico 22a: Incidência do gasto público em bolsas de estudo por décimo da distribuição de renda domiciliar per capita



**Gráfico 22c: Incidência do gasto público em seguro desemprego por
décimo da distribuição de renda domiciliar per capita**



Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV)
1996/97

Gráfico 22d: Curvas de concentração

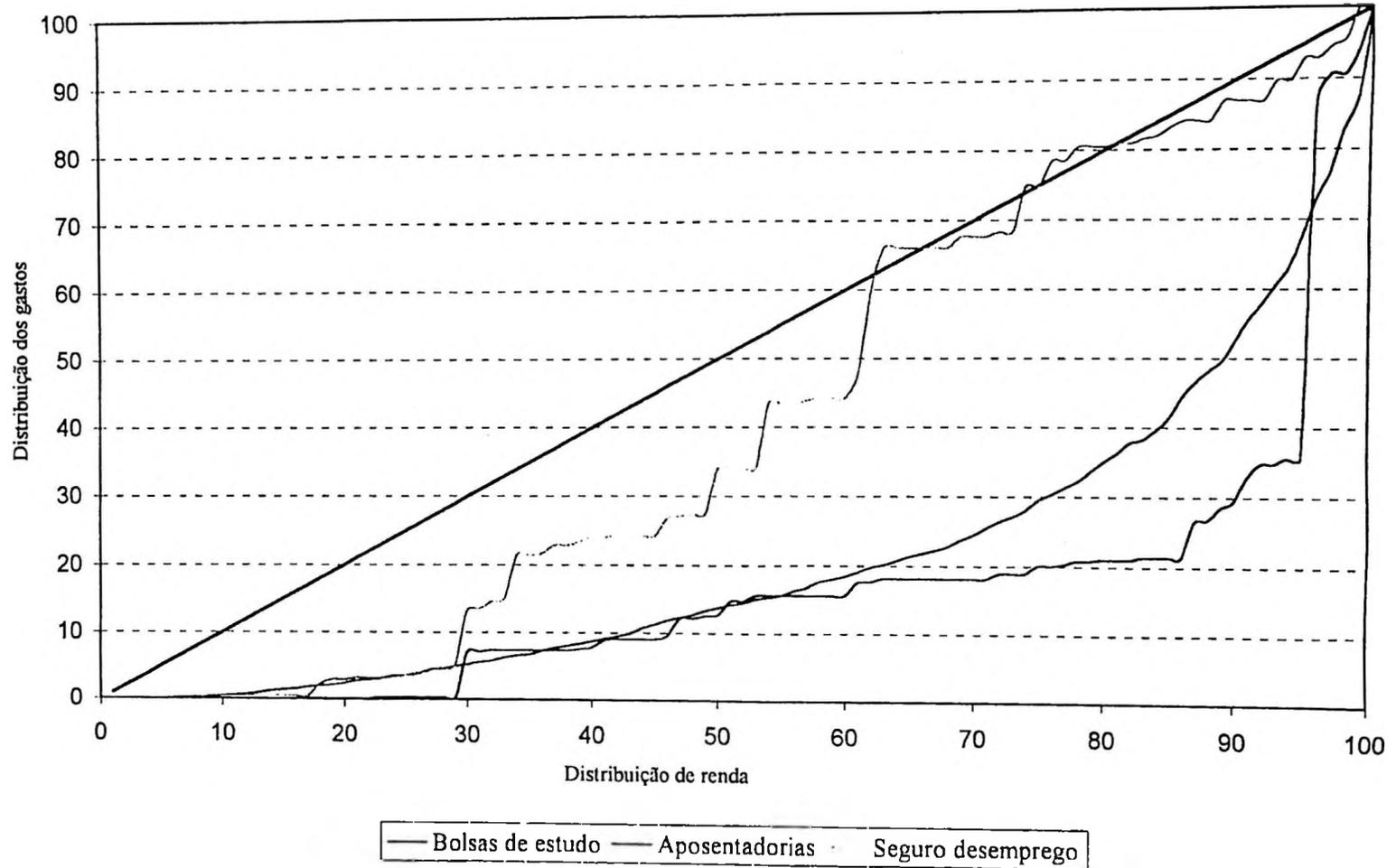
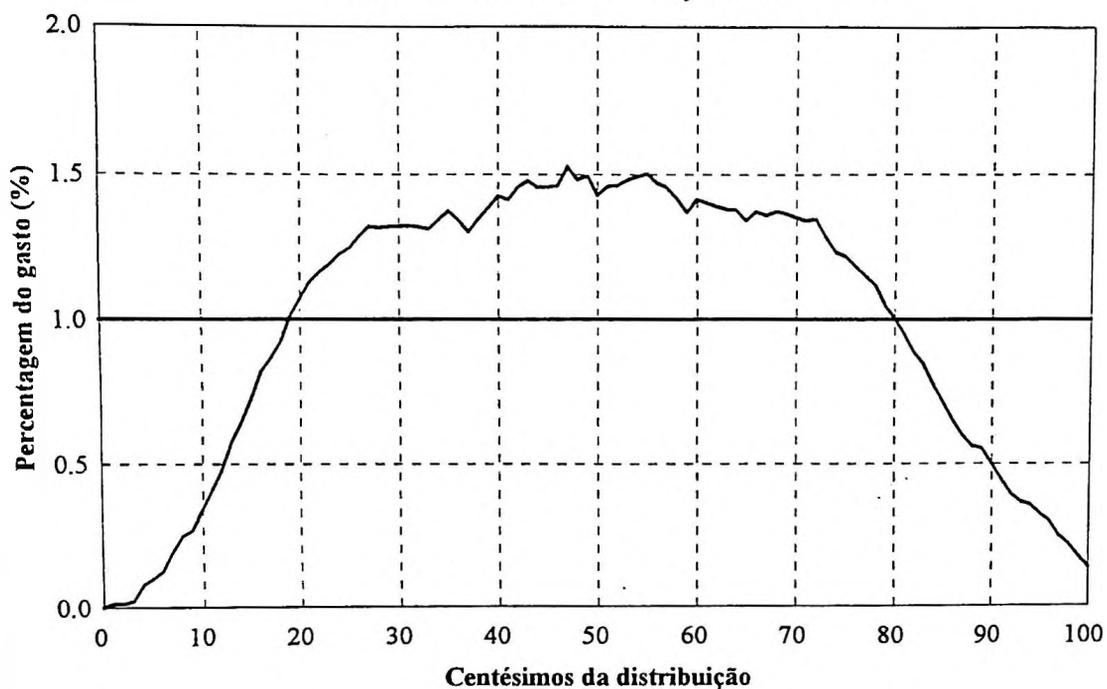


Gráfico 23: Uma avaliação do impacto distributivo do abono salarial: percentagem do gasto alocada a cada centésimo da distribuição de renda



Fonte: Construído com base nas informações contidas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1995.
Nota: A distribuição utilizada é a de indivíduos segundo a renda familiar per capita.

**Tabela 1: Redução na pobreza
crescimento econômico versus redução no grau de desigualdade**

Redução de 15 pontos percentuais na pobreza		Redução de 10 pontos percentuais na pobreza	
Taxa decenal média de crescimento* (%)	Redução no Coeficiente de Gini	Taxa decenal média de crescimento* (%)	Redução no Coeficiente de Gini
-1,6	0,21	-2,9	0,21
-0,8	0,19	-2,2	0,19
-0,1	0,17	-1,7	0,17
1,5	0,11	-0,1	0,11
2,0	0,10	0,5	0,10
2,8	0,08	1,2	0,08
5,1	0,07	2,6	0,07

Fonte: Construído com base nas informações contidas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1993 e World Bank (1992).

* Crescimento contínuo na renda per capita durante uma década necessário para a redução na pobreza.

Tabela 2: Decomposição da desigualdade salarial segundo a sua origem

Origem	Contribuição (%)
Gerada pelo mercado de trabalho	
<i>Discriminação</i>	4
Racial	1
Gênero	3
<i>Segmentação</i>	7
Formal x Informal	1
Setorial	5
Regional	1
Revelada pelo mercado de trabalho	
Diferenças em experiência	2
Heterogeneidade ocupacional	7
Heterogeneidade educacional	40

Tabela 3: Indicadores de desempenho educacional no Brasil*

Indicadores	Observado	Possível
Proporção de analfabetos	11.4	7.7
Número médio de anos de estudo	5.8	6.4
Defasagem escolar média	2.6	2.0

Fonte: Construída com base nas informações contidas na Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) de 1995.

Nota: * Excluído Acre, Amapá, Rondônia, Roraima e Tocantins.

Tabela 4: Impacto das inovações em gestão sobre os indicadores educacionais

Indicador	Inovação em gestão escolar				Diferenciais (1990-93) - (1981-83)*
	Transferências de recursos	Eleição para diretor	Implantação do colegiado	Impacto combinado	
Taxa de reprovação	-0.76	-1.32	-2.88	-4.96	-4.18
Proporção de crianças fora da escola	-3.02	0.60	-2.84	-5.86	-10.22
Defasagem série-idade média	-0.11	0.02	-0.06	-0.17	-0.37
Proporção de crianças com algum atraso escolar	-2.05	0.06	-0.95	-3.00	-7.90

* Diferença entre a média do indicador no período 1990-93 e a média no período 1981-83.

Tabela 5a: Determinantes do desempenho educacional no Brasil
- defasagem série idade para crianças de 11 a 14 anos, Ceará 1991

Variáveis	Efeito regional	
	CE- RS	Efeito regional % CE- RS
Defasagem série idade	2.50	100.0
Total	1.02	40.8
Educação *	0.63	25.2
Renda	0.21	8.3
Quantidade e qualidade dos recursos educacionais	0.16	6.2
Razão aluno/professor (x 10)	0.00	0.1
Escolaridade do professor	0.15	6.1
Urbanização	0.03	1.1

Fonte: Construída com base nas informações do Censo Demográfico de 1991.

* Escolaridade dos pais e adultos da comunidade

Nota: - Razão aluno/professor: razão entre o número de alunos e professores no primeiro grau.

- Escolaridade do professor: número médio de séries completas de estudo dos professores de primeiro grau.

Tabela 5b: Determinantes do desempenho educacional no Brasil
- defasagem série idade para crianças de 11 a 14 anos, Bahia 1991

Variáveis	Efeito regional	Efeito regional %
	BA - RS	BA - RS
Defasagem série idade	2.53	100.0
<i>Total</i>	1.19	47.1
<i>Educação*</i>	1.05	41.4
<i>Renda</i>	0.12	4.7
<i>Quantidade e qualidade dos recursos educacionais</i>	0.07	2.8
Razão aluno/professor (x 10)	0.00	0.1
Escolaridade do professor	0.07	2.7
<i>Urbanização</i>	-0.04	-1.8

Fonte: Construída com base nas informações do Censo Demográfico de 1991.

* Escolaridade dos pais e adultos da comunidade

Nota: - Razão aluno/professor: razão entre o número de alunos e professores no primeiro grau.

- Escolaridade do professor: número médio de séries completas de estudo dos professores de primeiro grau.

Tabela 5c: Determinantes do desempenho educacional no Brasil
 - defasagem série idade para crianças de 11 a 14 anos, Pernambuco 1991

Variáveis	Efeito regional	
	PE- RS	PE- RS %
Defasagem série idade	1.93	100.0
<i>Total</i>	0.37	19.3
<i>Educação*</i>	0.27	13.7
<i>Renda</i>	0.02	0.9
<i>Quantidade e qualidade dos recursos educacionais</i>	0.04	2.2
Razão aluno/professor (x 10)	0.00	0.0
Escolaridade do professor	0.04	2.2
<i>Urbanização</i>	0.05	2.4

Fonte: Construída com base nas informações do Censo Demográfico de 1991.

* Escolaridade dos pais e adultos da comunidade

Nota: - Razão aluno/professor: razão entre o número de alunos e professores no primeiro grau.

- Escolaridade do professor: número médio de séries completas de estudo dos professores de primeiro grau.

Tabela 6a: Determinantes do desempenho educacional no Brasil
- defasagem série idade para crianças de 11 a 14 anos, Ceará 1991

Variáveis	Efeito temporal	Efeito temporal %
	CE- RS	CE- RS
Defasagem série idade	0.99	100.0
<i>Total</i>	1.06	106.9
<i>Educação*</i>	0.76	76.8
<i>Renda</i>	0.12	12.2
<i>Quantidade e qualidade dos recursos educacionais</i>	0.13	13.2
Razão aluno/professor (x 10)	0.02	1.5
Escolaridade do professor	0.12	11.7
<i>Urbanização</i>	0.05	4.6

Fonte: Construída com base nas informações do Censo Demográfico de 1991.

* Escolaridade dos pais e adultos da comunidade

Nota: - Razão aluno/professor: razão entre o número de alunos e professores no primeiro grau.

- Escolaridade do professor: número médio de séries completas de estudo dos professores de primeiro grau

Tabela 6b: Determinantes do desempenho educacional no Brasil
- defasagem série idade para crianças de 11 a 14 anos, Bahia 1991

Variáveis	Efeito temporal	Efeito temporal %
	BA - RS	BA - RS
Defasagem série idade	0.68	100.0
<i>Total</i>	0.39	58.1
<i>Educação*</i>	0.33	49.0
<i>Renda</i>	0.04	5.3
<i>Quantidade e qualidade dos recursos educacionais</i>	0.06	9.2
Razão aluno/professor (x 10)	0.01	1.6
Escolaridade do professor	0.05	7.6
<i>Urbanização</i>	-0.04	-5.3

Fonte: Construída com base nas informações do Censo Demográfico de 1991.

* Escolaridade dos pais e adultos da comunidade

Nota: - Razão aluno/professor: razão entre o número de alunos e professores no primeiro grau.

- Escolaridade do professor: número médio de séries completas de estudo dos professores de primeiro grau.

**Tabela 7: Programas compensatórios alternados: abono salarial versus bolsa escola
- eficiência e eficácia-**

(%)

Indicador	Abono salarial	Bolsa escola	Bolsa escola-Nordeste
Capacidade	3.3	3.3	3.3
Eficácia	0.6	3.3	3.3
Eficiência	18.7	100.0	100.0

Fonte: Construída com base nas informações contidas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) DE 1995.

53

