

Uma Agenda de Combate à Pobreza no Brasil

Ricardo Paes de Barros*

José Márcio Camargo**

Rosane Mendonça***

6.1 - Pobreza Absoluta e Linha de Pobreza: Conceitos Básicos

De um ponto de vista puramente analítico, a pobreza pode ser entendida como sendo um fenômeno absoluto ou relativo, objetivo ou subjetivo. Nesta nota vamos adotar uma noção objetiva e absoluta de pobreza. Sendo assim, uma pessoa (ou uma família) será considerada pobre, para nossos objetivos, quando seu nível de consumo não for suficiente para satisfazer a um conjunto de necessidades básicas objetivamente estabelecidas.

Em segundo lugar, estaremos tratando da pobreza de indivíduos (ou famílias) que obtêm sua subsistência ou através de sua própria força de trabalho, ou através de recebimento de pensões e aposentadorias do sistema de seguridade social.

Terceiro, vamos também supor que existe uma relação unívoca entre renda e satisfação de necessidades básicas. Assim, um indivíduo (ou uma família) que não tem suas necessidades básicas satisfeitas pode sempre ser identificado comparando-se sua renda com um nível mínimo de renda denominado linha de pobreza. Portanto, a extensão da pobreza de um indivíduo será dada pela distância entre sua renda e a linha de pobreza. O nível agregado de pobreza, por sua vez, será dado pela distância média da renda dos indivíduos à linha de pobreza.¹

* Do IPEA e Yale University.

** Da PUC/Rio.

***Pesquisadora contratada pelo Projeto PNUD-BRA 93/011.

1 Note que a extensão da pobreza de indivíduos com renda acima da linha de pobreza é nula e não negativa. Caso contrário, a afluência de uns cancelaria a pobreza dos outros no agregado.

6.2 - Pobreza Estrutural *versus* Pobreza Conjuntural

Para se fazer uma agenda das políticas direcionadas para solucionar o problema da pobreza, é importante diferenciar dois tipos de pobre: o pobre estrutural e o pobre conjuntural. Um indivíduo é considerado estruturalmente pobre, quando, ao longo de um período substancial de sua vida, se espera que ele esteja recebendo níveis de renda incompatíveis com a satisfação de suas necessidades básicas.

Por outro lado, classifica-se um indivíduo como conjunturalmente pobre quando a razão para que sua renda esteja abaixo da linha de pobreza se deve a causas circunstanciais, tais como desemprego conjuntural, doença temporária ou ruptura familiar. Nesse caso, espera-se que a duração da permanência desses indivíduos abaixo da linha de pobreza seja relativamente curta. Programas de retreinamento, auxílio na busca de um novo emprego (Sine), FGTS e certos programas assistenciais específicos são tipos de políticas a serem usados nesses casos.

Esta nota é direcionada para a discussão de políticas de combate à pobreza de caráter estrutural.

6.3 - A Importância da Focalização dos Programas de Combate à Pobreza

Para se avaliar a efetividade dos programas de combate à pobreza, é em geral mais importante detectar a natureza do segmento da população pobre que está sendo atingida do que a cobertura do programa. Isso porque as seqüelas advindas da pobreza não aumentam linearmente com quedas na renda mas sim a taxas crescentes. Dessa forma, no combate à pobreza é importante dar maior peso a um aumento de renda que atinja uma família extremamente pobre do que a um idêntico aumento de renda que beneficie uma família que tenha sua renda próxima à linha de pobreza.

Em muitos casos, os programas de combate à pobreza são prioritariamente direcionados para os pobres que se encontram próximos da linha de pobreza. Esse é o caso de políticas de combate à pobreza que se limitam a beneficiar trabalhadores de baixa renda no segmento formal do mercado de trabalho, como o salário mínimo, o seguro-desemprego, o FGTS, o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), entre outros. Isso decorre do fato de que, na maior parte das vezes, devido à fraca conexão dos muito pobres com o funcionamento da sociedade, é muito mais difícil atingir esse grupo da população.

No entanto, ao ignorar os trabalhadores no segmento informal, tais políticas deixam de atingir aqueles cujo benefício do programa seria verdadeiramente elevado. De fato, dado que os benefícios crescem mais do que linearmente com a extensão da pobreza do indivíduo que está sendo atendido,

um programa adequado de combate à pobreza deve dedicar parcelas mais que proporcionais de recursos aos segmentos extremamente pobres. Um importante exemplo de programa com esta característica é o Programa de Renda Mínima ou Imposto de Renda Negativo.

Em suma, é extremamente importante se ter em mente que, no combate à pobreza, muitas vezes a natureza da população pobre que está sendo atingida é mais importante do que a quantidade de pobres que está sendo atendida. Essa questão de focalização das políticas de combate à pobreza é particularmente importante no Brasil, uma vez que uma característica comum à maioria dos programas de combate à pobreza implementados na década de 80, em particular desde 1985, tem sido a falta de focalização dos programas nos realmente necessitados. Como resultado, as disparidades de renda entre os trabalhadores cresceram enormemente de 1985 a 1989. Portanto, se desejamos sanar esta deficiência, o programa de políticas de combate à pobreza nos anos 90 deve, necessariamente, centrar a atenção nos segmentos verdadeiramente mais pobres da população.

6.4 - Programas Estruturais, Programas Distributivos e Programas Compensatórios

Para efeitos de análise, é conveniente classificar os programas e políticas de combate à pobreza em três grupos: estruturais, distributivos e compensatórios. Qualquer programa bem-sucedido de combate à pobreza deve combinar esses três tipos de política.

Um programa ou política é dito estrutural quando almeja reduzir a pobreza elevando o volume de capital humano do trabalhador ou o valor da produtividade de uma unidade desse capital. Os exemplos mais claros são os programas que subsidiam a aquisição de educação como a provisão gratuita de serviços educacionais ou o pagamento de um subsídio monetário para que as famílias muito pobres deixem seus filhos na escola. Outros exemplos que atuariam elevando a produtividade de uma unidade de capital humano seriam programas de crédito a trabalhadores por conta própria e micro e pequenas empresas que, por ausência de colaterais, teriam crédito apenas a taxas de juros muito elevadas.

Nos dois primeiros casos, o objetivo da política seria elevar o estoque de capital humano da população pobre, enquanto, no segundo, o objetivo seria elevar a produtividade dos postos de trabalho ocupados pela população pobre.

Um programa ou política de combate à pobreza é dito distributivo se, ao invés de afetar o estoque ou a produtividade do capital humano, visa distorcer os preços de forma a fazer com que ou o valor do capital humano da população pobre se eleve, ou que os preços dos bens prioritariamente consumidos pelos pobres sejam reduzidos. Um exemplo seria uma política de subsídios aos setores intensivos em mão-de-obra pouco ou não qualificada, financiada com

impostos sobre os setores pouco intensivos em mão-de-obra. Uma outra opção seria um subsídio ao trigo ou ao leite, e a taxaço da gasolina para subsidiar o óleo diesel.

Uma política ou programa de combate à pobreza é dito compensatório quando se constitui, em última instância, em um sistema de transferências, não tendo como objetivo alterar nem o estoque de capital humano dos trabalhadores de baixa renda, nem a produtividade dos postos de trabalho que ocupam e nem os preços relativos vigentes na economia. Exemplos evidentes seriam o Programa de Renda Mínima, o seguro-desemprego e os programas de distribuição gratuita de alimentos.

Menos claro é o papel da legislação trabalhista. Uma vez que a legislação aumenta o poder de barganha dos trabalhadores, ela é apenas distributiva, pois, desta forma, apenas leva a uma redistribuição de renda do capital para o trabalho. No entanto, tendo em vista que ela harmoniza as relações de trabalho reduzindo a frequência e duração de greves, o que leva a uma diminuição das perdas decorrentes dos conflitos ou aumenta a acumulação de capital humano específico, através de incentivos ao treinamento e à qualificação, a legislação trabalhista afeta estruturalmente a pobreza, uma vez que eleva a produtividade do trabalho.

Começaremos discutindo os programas e políticas de combate à pobreza de natureza compensatória para, depois, tratarmos dos programas e políticas que focalizam o problema da pobreza de forma estrutural. Na última parte desta nota trataremos dos programas de natureza distributiva.

6.5 - Programas Compensatórios

O problema da pobreza e suas seqüelas como a fome e a degradação da saúde são muito prementes para que soluções de longo prazo possam ser suficientes. Programas compensatórios e distributivos têm que ser implementados enquanto as reformas estruturais ainda não tiveram tempo de gerar seus resultados esperados.

No Brasil, parece existir uma crença generalizada, porém totalmente sem fundamento, de que o país não tem recursos suficientes para eliminar a enorme pobreza existente com base puramente em programas assistenciais. Em outras palavras, acredita-se que a pobreza não tem solução no curto prazo. Procuraremos mostrar, de duas formas alternativas, que essa afirmação não é verdadeira.

Como na maioria das sociedades modernas, também no Brasil os recursos necessários para eliminar as formas mais graves de pobreza se constituem numa parcela muito ínfima do produto nacional. Portanto, as razões pelas quais essas políticas não têm sido mais efetivamente implementadas devem estar relacionadas a outros fatores que não a falta de recursos.

Podemos verificar a existência dos recursos necessários para a erradicação da extrema pobreza de duas maneiras. Primeiro, percebendo que, apesar de uma fração considerável da população brasileira, cerca de 30 a 40%, não ser capaz de atingir os níveis de alimentação mínimos estabelecidos pela FAO (2.400 kcal diários por pessoa), somente a produção brasileira de grãos (arroz, feijão, trigo, milho e soja) gera mais de 3.200 kcal diários por pessoa. Por isso, a subnutrição da população brasileira não pode ser considerada um problema de insuficiência de alimentos, mas sim de má distribuição de recursos e da incapacidade (ou falta de vontade) de implementar programas eficientes de atendimento das necessidades básicas da população.

Em segundo lugar, a existência de recursos pode ser examinada em termos da magnitude da transferência de renda que seria necessária para levar todas as famílias que se encontram abaixo da linha da pobreza até a linha de pobreza. Estimativas existentes para o conjunto das regiões metropolitanas brasileiras indicam que nessas regiões existiam 13 milhões de indivíduos que, devido à sua insuficiência de renda, não poderiam atender a suas necessidades básicas de alimentação, habitação, vestuário e transporte, entre outras. Esse contingente corresponde a quase 30% da população total dessas regiões. Pois bem, para elevar a renda desses 13 milhões de indivíduos até a linha de pobreza, seriam necessários menos do que 4% da renda apropriada pela população dessas regiões com renda acima da linha de pobreza. Em suma, um imposto de renda adicional médio de 4% sobre os não-pobres seria suficiente para eliminar toda a pobreza nessas regiões.

Os recursos necessários para eliminar as formas mais extremas da pobreza podem ser tão baixos como 1% da renda do país (o *World Development Report* sobre pobreza, do Banco Mundial, estimou em 1% a percentagem do PIB da América Latina que seria necessária para eliminar toda a pobreza extrema na região). Logo, programas de transferência direta de renda, como o Programa de Renda Mínima, têm um enorme potencial no combate à pobreza no Brasil.

Por que programas desse tipo não são, então, implementados para resolver a questão da pobreza no país? Parecem existir três entraves principais à eliminação da pobreza extrema com base em programas assistenciais no Brasil:

a) falta de determinação política de comprometer uma fração, ainda que pequena, da renda nacional com programas desse tipo;

b) falta de capacidade tecnológica e organizacional para implementar programas eficientes que sejam capazes de efetivamente fazer chegar aos realmente pobres os recursos necessários; e

c) expectativa de que a criação de um programa assistencial efetivo criaria problemas de incentivos relacionados à busca de trabalho por parte da população pobre.

Quanto a esse terceiro fator, vale observar que as evidências militam contra essa hipótese. Caso os problemas de incentivos à busca de trabalho fossem centrais para a força de trabalho brasileira, a criação do seguro-desemprego deveria elevar a taxa de desemprego e reduzir o grau de informalidade do mercado de trabalho brasileiro. Entretanto, após a implantação do seguro-desemprego no Brasil em 1986 e de uma drástica redução nos requerimentos para entrar no programa em 1980, a taxa de desemprego se encontra mais baixa e o grau de informalização mais elevado na recessão atual do que na recessão do início da década de 80. Esse fato, por si só, é uma evidência importante contra a hipótese de que a criação de programas assistenciais gera problemas graves de incentivos para os não-pobres.

Apesar de incapazes de aliviar significativamente a pobreza, diversos programas assistenciais se encontram em operação no Brasil, sendo os mais importantes aqueles ligados à Seguridade Social. Além deste tipo de programa, ao longo da década de 80 e, em particular, durante o período 1985/89, novos programas foram criados, como o seguro-desemprego e diversos programas de distribuição gratuita de alimentos, sendo o programa de distribuição de leite o mais popular deles.

O problema básico dos programas assistenciais no Brasil, principalmente com aqueles criados na segunda metade dos anos 80, parece estar relacionado à sua focalização. Em geral, esses programas não atingem os segmentos mais pobres da população. O seguro-desemprego não atinge nem os jovens entrantes no mercado de trabalho, nem os trabalhadores que ocupavam postos de trabalho sem carteira. Do PAT, beneficiam-se apenas os trabalhadores em empresas grandes no setor formal da economia. Mais dramático é observar que, enquanto o PAT permanece em funcionamento, o programa do leite, que possuía uma boa penetração nos segmentos mais pobres da população, foi interrompido no início desta década.

Em suma, não só o volume de recursos destinados a programas assistenciais de combate à pobreza deveria ser substancialmente elevado como também a distribuição dos recursos atuais entre programas precisa ser profundamente revista. Os recursos deveriam ser transferidos de programas com menor capacidade de atingir os segmentos mais pobres da população para aqueles que, de fato, servem mais aos necessitados. Dada a magnitude da pobreza no Brasil e a importância que programas de combate à pobreza inevitavelmente vão desempenhar, urge que se desenvolvam métodos para identificar e atingir os segmentos mais pobres, de forma a reduzir as perdas por falta de focalização desses programas.

Em outras palavras, em vez de se continuar reclamando da enorme ineficiência desses programas e de se debater a sua possível extinção, recursos devem ser alocados ao seu aprimoramento, uma vez que programas assistenciais de larga escala serão, certamente, necessários se o combate à pobreza passar a ser uma meta séria da sociedade brasileira.

6.6 - Programas Estruturais

Há três formas de reduzir a extensão da pobreza estrutural:

- a) elevando a qualidade dos trabalhadores;
- b) elevando a qualidade dos empregos;
- c) elevando o valor dos bens produzidos pelos trabalhadores pobres.

A qualidade dos trabalhadores, isto é, o estoque de capital humano da força de trabalho, pode ser elevada com base em aumentos no volume de recursos dedicados à saúde, educação formal, treinamento técnico fora da empresa e na própria empresa. Dada a sua importância para o combate à pobreza, a política educacional será discutida na próxima seção, em separado.

A qualidade dos postos de trabalho pode ser elevada, primeiro, com base em inovações no capital físico e na organização da produção e, segundo, com base em maiores investimentos em capital físico. O incentivo a inovações, tanto em capital físico quanto na organização da produção, está intimamente ligado às relações entre empregados e empregadores em nível de empresa. Relações de trabalho cooperativas e participativas geram maior envolvimento do trabalhador com seu trabalho e tendem a gerar inovações que aumentam a qualidade dos postos de trabalho.

Porém, as relações entre trabalhadores e empregadores são diretamente afetadas pela legislação trabalhista. No caso da legislação trabalhista brasileira, os incentivos por ela criados são no sentido de aumentar o conflito e não a cooperação, e desincentivar a participação, tanto na negociação coletiva quanto no dia-a-dia do local de trabalho. Como a resolução de todos os conflitos pode ser sempre transferida para um ente externo à relação de trabalho — a Justiça do Trabalho —, não existe qualquer incentivo à negociação séria e honesta dentro das empresas ou entre empresas e sindicatos. O resultado são relações de desconfiança, conflito e autoritarismo, nas quais a empresa manda e o trabalhador obedece, e a greve é a única arma real dos sindicatos no processo de negociação. Por isso, mudar a legislação trabalhista brasileira, criando mecanismos de negociação e de representação de trabalhadores em nível das firmas, terá um efeito importante sobre a qualidade dos postos de trabalho e, portanto, sobre os salários reais, podendo ser um fator importante para reduzir o nível de pobreza estrutural no país.

Por outro lado, o investimento em capital físico pode ser estimulado por políticas que favoreçam investimentos privados no setor produtivo, através de crédito subsidiado de longo prazo para setores estratégicos, por exemplo, ou via investimentos públicos diretos. De particular importância é garantir que barreiras ao comércio internacional não encareçam a importação de bens de capital ou a produção doméstica desses bens.

A pobreza estrutural no Brasil está também relacionada à baixa produtividade do setor agrícola brasileiro, principalmente ao subsetor produtor de alimentos. Os baixos níveis de produtividade do setor agrícola brasileiro encarecem o preço desses produtos para os trabalhadores urbanos e resultam em salários extremamente baixos no setor rural, o que gera pobreza no campo e incentiva a migração rural-urbana, aumentando a pobreza nas cidades. Em grande parte, esta baixa produtividade está associada à grande ociosidade das terras no país que, por sua vez, é o resultado da estrutura de propriedade da terra. Portanto, uma política de reforma agrária que tenha por objetivo não somente a distribuição de terras, mas principalmente a redução do grau de ociosidade desse fator e o aumento de sua produtividade é um instrumento importante para melhorar a qualidade dos postos de trabalho na agricultura e, com isso, reduzir a pobreza estrutural no Brasil.

Finalmente, o valor dos bens produzidos pode ser elevado com a eliminação de distorções de preços que criem um viés contra a produção de bens de maior valor agregado no país, assim como através de uma política de comércio internacional que impeça que os produtos nacionais sejam discriminados no mercado internacional ou que sejam vendidos abaixo do seu valor de mercado. Além disso, a produção pode ser valorizada com base em políticas de comercialização interna e investimentos na infra-estrutura de armazenagem e transporte de bens, principalmente de produtos agrícolas, que valorizem a produção doméstica e eliminem perdas.

6.7 - Educação Formal

Mudanças na política educacional brasileira são, certamente, essenciais a qualquer plano de combate estrutural à pobreza no Brasil. De fato, como mostram vários estudos, o nível educacional da população brasileira é incompatível com o grau de desenvolvimento do país. O baixo nível educacional da força de trabalho brasileira é, certamente, um dos fatores primordiais responsável pela baixa produtividade da força de trabalho e, por conseguinte, gerador de pobreza.

As razões pelas quais a força de trabalho brasileira permanece tão pouco educada ainda não são bem conhecidas. Uma possibilidade seria a insuficiência de gastos públicos em educação. Mas, como mostram vários estudos recentes, as despesas públicas em educação hoje, no Brasil, já superam 4% do PIB, o que não está abaixo dos padrões internacionais. Talvez, no entanto, dado o atraso educacional em que se encontra a população, o Brasil precise de um volume maior de recursos.

Embora um volume maior de recursos certamente ajudasse, o problema maior das despesas públicas em educação parece ser com a eficiência e a distribuição das despesas. Um estudante de nível superior no Brasil custa cerca de 20 vezes mais do que um aluno no ensino de primeiro grau. Embora se possa argumentar que os benefícios de um aluno no ensino superior sejam

consideravelmente maiores do que os de um aluno no ensino básico de primeiro grau, a relação de custos vigente, de um para 20, é certamente um absurdo. Por exemplo, se supusermos que o benefício pode ser medido pelo ganho salarial, obtém-se que um ano a mais de educação superior valeria o equivalente a, no máximo, seis vezes um ano de educação básica.

De forma similar, os recursos públicos em educação se encontram muito mal distribuídos regionalmente, com áreas mais necessitadas recebendo menos recursos. O custo de um aluno de primeiro grau numa escola pública no Sul-Sudeste é cerca de três vezes o custo de um aluno de primeiro grau no Nordeste.

Em suma, não há justificativas para a distribuição atual dos recursos públicos em educação que favoreçam acentuadamente a educação superior e as regiões mais desenvolvidas do país. Melhorias na provisão pública de serviços educacionais irão requerer maior volume de recursos, mas, acima de tudo, uma redistribuição dos recursos existentes na direção da educação básica e para as regiões mais pobres. Novamente, os gastos em educação, como em outros programas governamentais, não estão sendo adequadamente direcionados, com insuficientes recursos atingindo os segmentos em que os benefícios seriam maiores, pelo menos do ponto de vista do combate à pobreza.

Outro aspecto importante sobre a política educacional é a mudança da ênfase de investimentos em quantidade para investimentos em qualidade. Até recentemente, a ênfase dos investimentos em educação no Brasil era voltada para a necessidade de expandir a rede escolar de forma a garantir acesso universal à educação à população de sete a 14 anos. Em 1990, no entanto, 90% das crianças de 10 anos estavam freqüentando a escola e o número de vagas oferecidas já ultrapassava a população de sete a 14 anos.² De fato, a partir de meados dos anos 80, grande atenção passou a ser dada à necessidade de dedicar frações crescentes de recursos a melhorias na qualidade dos serviços educacionais oferecidos pela rede pública.

Como mostram vários estudos, apesar da substancial melhora na taxa de atendimento na década de 80, o progresso em termos de evasão e repetência foi muito pequeno havendo, inclusive, declínio em algumas dimensões. A crença generalizada é de que aumentos de qualidade são indispensáveis para reduzir a repetência e a evasão escolar e, portanto, para elevar o nível educacional da população brasileira. Além disso, espera-se que o impacto de um aumento na qualidade dos serviços educacionais seja particularmente mais benéfico às famílias pobres.

2 É claro que a distribuição espacial das vagas oferecidas não casa perfeitamente com a população, levando a que, em certas regiões, ainda exista escassez de vagas.

No entanto, o impacto de elevações na qualidade dos serviços educacionais sobre o nível educacional da população, bem como seu impacto diferenciado sobre os pobres, vai depender do tipo de mudança de qualidade que se realiza. Se a mudança de qualidade leva a maior demanda por recursos familiares (como escola em tempo integral ou maiores exigências acadêmicas), então, o aumento de qualidade pode elevar a repetência e a evasão precisamente entre os segmentos mais pobres da população. Contudo, caso a mudança na qualidade seja feita de forma a substituir os recursos familiares (como, por exemplo, merenda escolar, livro didático gratuito, realização dos deveres na própria escola com a supervisão dos professores, transporte gratuito etc.), maior qualidade deve elevar o nível educacional atingido, uma vez que induz reduções na repetência e na evasão escolar, com os efeitos sendo mais significativos precisamente entre as famílias mais pobres.

6.8 - Outras Políticas Estruturais

A combinação de políticas compensatórias que amenizem a pobreza no presente com políticas estruturais que aumentem o estoque de capital humano das famílias, principalmente das crianças de famílias muito pobres, pode ser um instrumento extremamente efetivo para reduzir a pobreza no país. Como nessas famílias a renda obtida pelas crianças, através de sua inserção no mercado de trabalho, é um importante componente da renda familiar total, sendo, muitas vezes, fundamental para a própria sobrevivência física das famílias no curto prazo, o trabalho passa a ter prioridade sobre a escola, induzindo à repetência e à evasão prematura do sistema escolar.

Como essas famílias estão preocupadas em sobreviver no curto prazo, não se podem dar ao luxo de investir em suas crianças, deixando-as na escola. Sem investimento, as crianças não conseguem se qualificar. Como entram no mercado de trabalho com baixa qualificação, conseguem empregos de baixa produtividade e de baixos salários. Contribuem para a sobrevivência da família no presente, mas serão os pobres do futuro. Para essas famílias, pode ser muito importante compensá-las pelo tempo que suas crianças passam na escola.

Nesse caso, um programa que compense monetariamente as famílias com renda inferior a um certo limite que residam nas regiões mais pobres do país, para que elas mantenham todos os seus filhos em escolas públicas até que estes atinjam a idade de 14 anos, pode ter efeitos importantes sobre a demanda por educação pelas famílias mais pobres.

Um primeiro efeito de um programa como esse seria diminuir o custo de oportunidade da permanência das crianças pobres na escola, reduzindo sua inserção no mercado de trabalho. Isso induziria a uma redução da evasão e da repetência escolar, pois aumentaria o tempo disponível da criança para que ela possa dedicar-se aos estudos, com importantes efeitos sobre o grau de acumulação de capital humano futuro da população brasileira.

Segundo, se o montante de transferência for maior do que a contribuição que a criança pode dar à renda familiar, ele terá o efeito de reduzir a pobreza no presente, criando condições para que as famílias possam se preocupar com o amanhã, investindo na educação de seus filhos.

Terceiro, à medida que tira as crianças do mercado de trabalho, reduz a oferta de trabalhadores para os postos de trabalho que exigem pouca qualificação e, portanto, pode ter o efeito de aumentar as rendas reais desses trabalhadores.

O primeiro fator tem impacto importante na redução da pobreza estrutural e de longo prazo, enquanto os outros dois impactam o nível de pobreza no curto prazo.

Um tipo de desemprego estrutural particularmente grave é aquele causado pela total inadequação, combinada em níveis extremamente baixos, de qualificação da mão-de-obra, o que a torna não empregável em qualquer atividade que exija um mínimo de qualificação específica. Esse é, muitas vezes, o caso da mão-de-obra rural, sem qualificação, que migra para as cidades. Nesse caso, um programa alternativo ao sugerido acima seria induzir as municipalidades a utilizar tecnologias intensivas em trabalho não-qualificado na execução de obras públicas locais. A utilização de tecnologia intensiva em capital para a execução desse tipo de obra está, em grande parte, relacionada à economia de tempo e não à economia de recursos financeiros. Porém, para muitas obras públicas, a economia de tempo é relativamente pouco importante, pois esses são bens não comerciáveis para os quais a questão da produtividade não se coloca com tanta força.

Nesse caso, os empregos deveriam ser direcionados aos adultos e se deveria exigir que os filhos dos chefes de família empregados pelo programa frequentassem uma escola pública. Da mesma forma que, na política anterior, um programa como esse tem componentes de política compensatória e de curto prazo e componentes de política estrutural e de longo prazo. Uma grande vantagem desse programa é que ele ataca a pobreza gerada pelo desemprego estrutural através da geração de empregos para a mão-de-obra diretamente afetada. Por outro lado, como o programa está baseado na utilização de tecnologia intensiva em mão-de-obra para executar obras que seriam realizadas utilizando tecnologias relativamente mais intensivas em capital, os recursos para sua implementação já estariam disponíveis.

6.9 - Políticas Distributivas

Finalmente, o último tipo de política de combate à pobreza são as políticas distributivas. Essas são políticas que atuam sobre os preços relativos dos bens consumidos e/ou produzidos pelos pobres. Um exemplo importante de políticas desse tipo são as que subsidiam transporte coletivo para os trabalhadores pobres (vale-transporte, tarifa zero etc.) ou subsidiam produtos alimen-

tares consumidos pelos pobres, como leite, por exemplo. A legislação trabalhista pode ser utilizada como uma política distributiva, uma vez que, ao aumentar o poder de barganha dos trabalhadores, leva a uma redistribuição de renda do capital para o trabalho.

Essas políticas tendem a aumentar a renda real dos pobres na medida em que atuam sobre os preços relativos. Entretanto, elas podem ter um efeito importante sobre a eficiência na alocação de recursos na economia. Um subsídio ao trigo, por exemplo, pode induzir as pessoas em geral (e não somente os pobres) a substituir o consumo de milho, cujo custo de produção no Brasil é menor, pelo de trigo, aumentando o custo do subsídio para o governo. Da mesma forma, a adoção de tarifa zero pode induzir as pessoas a utilizar transporte coletivo em maior volume, aumentando a demanda por esse tipo de transporte além do que seria justificável do ponto de vista econômico e aumentando o custo da política.

Por essa razão, essas são políticas que devem ser adotadas com grande focalização, de tal forma a evitar que seus custos ultrapassem a capacidade do governo de suportá-las.

6.10 - Comentários Finais

O objetivo desta nota foi apresentar uma agenda de políticas de combate à pobreza no Brasil. Dada a complexidade do tema, esta agenda não tem a pretensão de ser exaustiva. Nosso objetivo é organizar as diferentes propostas que têm sido apresentadas no país a partir de um arcabouço teórico básico, no qual as políticas são classificadas como compensatórias, estruturais e distributivas.

Mostramos nesta nota que o montante de recursos necessários para solucionar o problema da pobreza no Brasil é pequeno, em relação à renda do país, e principalmente em relação à renda da parte não-pobre da população. Dessa forma, a não-implementação de programas que reduzam de forma significativa a pobreza no Brasil está relacionada a três fatores básicos, quais sejam, falta de determinação política para comprometer uma fração relativamente pequena da renda nacional com esse objetivo, dificuldades de caráter organizacional que tendem a reduzir a eficiência dos programas e o receio de que programas desse tipo possam gerar incentivos perversos para o funcionamento do mercado de trabalho.

Dada a dimensão do problema da pobreza no Brasil, acreditamos que as políticas compensatórias, apesar de estarem eminentemente voltadas apenas para resolver o problema de curto prazo, têm uma função importante no sentido de evitar que as seqüelas da pobreza, como a fome e a degradação da saúde, a incapacidade de aprendizagem devido à subnutrição infantil etc., sejam evitadas. Nesse sentido, a política de Renda Mínima ou de Imposto de

Renda Negativo pode ser potencialmente um importante instrumento para reduzir a pobreza no Brasil.

Contudo, é também fundamental que essas medidas sejam acompanhadas de outras que ataquem o problema da pobreza estrutural, ou seja, atuem sobre suas causas básicas, quais sejam, o baixo nível de qualificação da força de trabalho, a baixa qualidade dos postos de trabalho existentes na economia e a estrutura de propriedade da terra. Esta nota apresenta algumas sugestões de políticas que poderão ter impactos importantes sobre estas variáveis estruturais da economia brasileira e, portanto, reduzir a pobreza estrutural no país.

Em linhas gerais, essas políticas são direcionadas para melhorar a qualidade do sistema educacional público, principalmente do primeiro grau, através de realocação de recursos para esse nível de educação e aumento, em geral, da eficiência na alocação de recursos educacionais, mudanças na legislação trabalhista que induzam maior cooperação e participação nos locais de trabalho e reduzam o conflito nas negociações coletivas. São também sugeridas medidas que têm aspectos compensatórios e estruturais, tais como políticas de subsídios que reduzam o custo de oportunidade para as famílias manterem seus filhos na escola e políticas de emprego direcionadas para a utilização de mão-de-obra não-qualificada.

Finalmente, é importante mencionar que, entre os programas analisados, alguns devem ser considerados como complementares entre si, como, por exemplo, a melhoria da qualidade da educação e o Programa de Renda Mínima, enquanto outros devem ser vistos como substitutos entre si, como o programa de subsídio para que as famílias deixem por mais tempo seus filhos na escola e o Programa de Renda Mínima. Entretanto, se a sociedade brasileira realmente deseja resolver o sério problema da pobreza no país, uma combinação de programas como os apresentados nesta nota terá que ser implementada.

