

Transferências de renda e desenvolvimento: desafios e perspectivas

ENTREVISTA COM SÔNIA ROCHA

PESQUISADORA DO INSTITUTO DE ESTUDOS DO TRABALHO E SOCIEDADE (IETS)

Economista pós-graduada pela Fundação Getúlio Vargas e com doutorado pela Université de Paris I, Sônia Rocha trabalhou no IBGE e foi economista sênior do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), onde, de 1988 a 2001, realizou estudos sobre pobreza no Brasil, com resultados publicados em mais de 100 artigos. De 2002 a 2005, foi coordenadora de projetos do Instituto Brasileiro de Economia, da Fundação Getúlio Vargas (FGV), e desde 2006, é pesquisadora do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS). É consultora de organismos internacionais para a realização de estudos de incidência e caracterização de pobreza, e, nos últimos dois anos, foi pesquisadora visitante na University of Oxford e tinker professor na Stanford University. Nessa entrevista concedida à Bahia Análise & Dados, a pesquisadora afirma que o caráter assistencialista das políticas de transferência de renda não é um problema, desde que não se perca de vista seu objetivo maior, ou seja, a mudança estrutural na situação de pobreza do país. Ela defende a necessidade de articulação entre as ações antipobreza e avalia que as desigualdades educacionais estão na raiz da má distribuição de renda no Brasil. No seu entender, a eficácia das ações do Estado depende da modernização da administração pública e o potencial dos investimentos advindos da exploração do pré-sal, a partir de 2015, será promissor desde que haja um aperfeiçoamento político institucional no país.

BA&D – Diante de desafios tais como a globalização e a reestruturação produtiva, quais os espaços para a atuação do Estado no combate às desigualdades sociais e na promoção do desenvolvimento regional? Quais os novos papéis estatais sugeridos por esse novo contexto?

SONIA ROCHA – Globalização e abertura econômica têm o potencial de afetar negativamente os mais frágeis e vulneráveis, tanto internacionalmente, como no âmbito doméstico de cada

país. Aos países com o nível de desenvolvimento socioeconômico do Brasil cabe tirar partido da conjuntura atual, criando mecanismos compensatórios que evitem o crescimento da desigualdade entre indivíduos ou entre regiões. Não há novos papéis para o Estado, mas a necessidade de modernização contínua da sua ação em todas as frentes, o que significa a escolha democrática dos objetivos a serem atingidos, assim como transparência e eficácia do desenho e da gestão dos mecanismos de política pública utilizados.

BA&D – Como se situa, atualmente, o debate sobre os programas de transferência de renda direta como potenciais políticas de inclusão social nos diversos países, particularmente os da América Latina? Trata-se do conhecido assistencialismo ou de políticas sociais verdadeiramente emancipatórias?

SR – Embora estes programas sejam frequentemente vistos como panaceia para as questões de pobreza e desigualdade, o que por certo não são, podem se constituir no eixo de articulação de po-

líticas focalizadas nos pobres. As transferências de renda são, sem dúvida, assistenciais, e não há mal nisso, já que melhorar o nível de bem-estar dos mais pobres e reduzir a desigualdade de renda é certamente desejável. Dito de outra maneira, as transferências de renda em si não possibilitam que os beneficiários deixem de ser pobres. O que se espera que ocorra paulatinamente são mudanças graduais da situação das famílias assistidas em função de ações paralelas de educação, saúde e assistência social.

BA&D – *Existem diferenças expressivas, quanto a resultados alcançados, entre a experiência brasileira e os demais modelos latino-americanos de programas de transferência de renda? Em caso afirmativo, a que fatores se atribuem tais diferenças?*

SR – O modelo brasileiro de transferências de renda focalizadas só pode ser comparado em termos de desenho, cobertura e impactos ao do México. O programa chileno é muito restrito, embora esteja inserido num sistema de assistência social bem mais abrangente e consolidado que o brasileiro. Os resultados que se podem medir, quando se dispõe de informações de pesquisas domiciliares, como no Brasil, são basicamente associados ao aumento da renda. Efeitos estruturais são mais bem observados no médio e longo prazo.

BA&D – *No Brasil verifica-se um entendimento, relativamente consensual, sobre a redução da desigualdade social conseguida*

da via estabilização econômica, a partir dos anos 1990. Sabe-se que, de modo geral, os fatores que contribuíram para essa dinâmica foram a política de aumento de salário mínimo e programas de transferência de renda tais como o BPC e o Bolsa Família. Qual o peso relativo desses fatores para a melhoria das condições de vida das famílias pobres?

SR – Não há dúvidas de que o mercado de trabalho e, em particular, o rendimento do trabalho são os principais responsáveis quando se considera o declínio da desigualdade de renda no Brasil, que ocorre desde 1997, e especialmente desde 2001, de forma sustentada. A contribuição da renda do trabalho para esse processo depende do período estudado. Rodolfo Hoffman (2008) calculou em 59,8% essa contribuição para a queda do Gini no período 2001-2007. Naturalmente, é inevitável que a renda do trabalho tenha um papel fundamental, positivo ou negativo, sobre a distribuição de renda na medida em que ela corresponde a 76% da renda das famílias, segundo a PNAD 2007. Em contrapartida, as transferências assistenciais, que incluem os valores pagos pelo BF e pelo BPC, que não chegam a representar 2% da renda das famílias, deram uma contribuição de 19% para a queda do coeficiente de Gini no mesmo período. Nesse sentido, o que se argumenta é que, embora as transferências assistenciais tenham contribuído menos que a renda do trabalho para a redução da desigualdade de renda no Brasil – respectivamente

19% e 60% –, as transferências têm sido, dado o descompasso dos valores envolvidos, mais eficazes para atingir esse objetivo.

BA&D – *Do ponto de vista político-institucional, como um programa de transferência de renda direta à população com cobertura expressiva, a exemplo do Bolsa Família, deve interagir com outros programas ou ações governamentais, de modo a tornar sustentáveis seus efeitos?*

SR – Considerando a ampla cobertura do BF (11,7 milhões de benefícios/mês) – e mesmo do BPC (3,3 milhões de benefícios/mês) – é desejável usar a política assistencial de transferência de renda como o eixo da política antipobreza, ao qual se articulem as outras ações antipobreza. Pelo fato de que existe no Brasil o Cadastro Único com informações detalhadas sobre a população-alvo, é natural e desejável que ocorra a construção de um sistema de assistência social privilegiando esta articulação, seja para que a população beneficiária da transferência tenha acesso a outras ações de promoção social adequadas ao seu perfil e necessidades, seja para garantir-lhe o acesso a serviços públicos teoricamente universais, mas que, por dificuldades de informação, acessibilidade e influência, estão, na prática, fora do seu alcance.

BA&D – *O longo caminho a ser percorrido entre o alívio imediato da fome e da miséria extrema e a resolução do problema estrutural da pobreza aponta para a emancipação das famílias*

beneficiárias? Nesse aspecto, quais os limites e possibilidades apresentados, atualmente, pelo Programa Bolsa Família?

SR – A transferência de renda por si só não permite que as famílias beneficiárias saiam da pobreza, mas melhora de imediato sua condição de vida e de cidadania. Como as famílias muito pobres têm desvantagens estruturais importantes para se inserirem no mercado de trabalho (baixo nível de escolaridade e presença de crianças na família, por exemplo), a saída da pobreza tenderá a ocorrer, na melhor das hipóteses, após uma geração, quando as crianças das famílias beneficiárias tiverem em idade de ingressar no mercado de trabalho. Mas isto depende de que, paralelamente ao recebimento da transferência, as famílias beneficiárias sejam capazes de melhorar seu capital humano através de mais escolaridade com qualidade, isto é, frequência à escola que resulte em aprendizado efetivo. Daí o papel crítico da educação e da garantia de educação de qualidade para todos como instrumento fundamental para a redução sustentada da pobreza e da desigualdade no Brasil.

BA&D – *Além de garantir uma renda mínima às famílias, particularmente àquelas situadas nos patamares da pobreza extrema, o Programa Bolsa Família visa, em perspectiva de longo prazo, uma alteração nas suas condições de vida por meio de contrapartidas. Esse sistema de condicionalidades, requerido pelo programa, é capaz, por*

exemplo, de alterar significativamente os padrões de qualidade em educação e saúde e de eliminar o trabalho infantil?

SR – As contrapartidas, se cumpridas, constituem apenas um requisito básico para a promoção social das famílias pobres. Assim, frequentar a escola é necessário, mas se a escola não funcionar adequadamente e não houver aprendizado de fato, ficamos na estaca zero. No que concerne ao trabalho infantil, não há evidências de que o BF reduza a sua incidência, até porque a escola é apenas em tempo parcial (o PETI, que garante atividades em tempo integral, reduz o trabalho precoce). Hoje existem vagas para todos no ensino fundamental, de modo que o problema não é apenas garantir a presença na escola, mas recuperar a qualidade de ensino e recuperar o papel da educação como mecanismo de mobilidade social.

BA&D – *Deslocando-se o enfoque sobre as famílias pobres para o âmbito do território, é possível traduzir os benefícios das transferências de renda em melhorias efetivas para municípios com atividade econômica ínfima ou praticamente inexistente, como, por exemplo, os da região semiárida nordestina?*

SR – O objetivo da transferência de renda do BF é melhorar o nível de bem-estar das famílias beneficiárias de imediato. Certamente, em função da transferência de renda, ocorrem efeitos indiretos, como um aumento de consumo, que estimula a atividade econômica nas áreas de resi-

dência das famílias beneficiárias. É bem sabido que, em municípios onde o PIB é muito baixo, as poucas atividades de comércio e de serviços são fortemente dependentes das transferências previdenciárias e assistenciais.

BA&D – *Dada a limitação de recursos, em relação ao custo de oportunidade, que outras políticas ou investimentos sociais estariam sendo renunciados no país em favor do Programa Bolsa Família?*

SR – Da forma como estão sendo tomadas decisões sobre os gastos correntes federais no Brasil, não é correto dizer que as transferências assistenciais estão se dando em detrimento de outros gastos sociais, como saúde e educação. Todos os gastos correntes do governo federal têm aumentado nos últimos anos, o que acaba por forçar a elevação da carga tributária, que, consensualmente, já atingiu nível elevado demais. Quando se consideram os gastos do governo federal, a perda relativa de participação que tem importância crítica ocorre em relação aos investimentos. Simplificando bastante a questão, existem dois problemas básicos no que concerne aos gastos do governo federal. Por um lado, a qualidade do gasto corrente, já que a expansão do gasto tem ocorrido sem que haja preocupação com metas, prioridades e eficiência do gasto. Por outro lado, observa-se a incapacidade do governo de realizar investimentos, apesar de haver recursos previstos no orçamento, devido a dificuldades

de planejamento e gestão. De qualquer modo, estudos empíricos mostram que os gastos com as transferências do BF têm sido, para cada unidade de real gasto, mais eficientes para reduzir pobreza e desigualdade de renda do que as transferências realizadas no âmbito do BPC/LOAS.

BA&D – *A Bahia é o estado com maior quantitativo de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Esses números podem ser observados tanto na Região Metropolitana de Salvador (pobreza urbana) quanto no semiárido (pobreza rural). É possível atender a universos tão distintos com critérios uniformes de recorte de renda como os desse programa?*

SR – O fato de o BF operar a partir de parâmetros de renda fixados nacionalmente resulta de um aprendizado brasileiro de implementação de política pública. Assim, fazendo um paralelo que me parece relevante, já tivemos salários mínimos regionalizados e caminhamos de volta para a unificação do valor do salário mínimo. Isso porque se observou que diferenças de valor de parâmetros de política pública criam falsos atrativos para deslocamento de populações, sendo melhor usar as ações complementares para dar conta das diferenças de necessidades dentro das famílias beneficiárias, sejam essas diferenças resultantes do perfil da família, sejam das características do local onde vive.

BA&D – *Quais as principais dificuldades enfrentadas pelos*

programas de transferência de renda direta em relação aos parâmetros e indicadores de pobreza. É possível adotar linhas de pobreza diferenciadas por região?

SR – No caso brasileiro, a adoção de Linhas de Pobreza diferenciadas para fins de diagnóstico e estudo se constitui na solução adequada por duas razões básicas: a diversidade do custo de vida para os pobres em diferentes áreas do país e a disponibilidade de informações estatísticas sobre estrutura de consumo em bases subnacionais derivadas da POF/IBGE. Ou seja, trata-se de utilizar ao máximo o detalhamento das informações estatísticas existentes para captar da melhor forma possível a realidade diversa da pobreza nas diferentes regiões e áreas urbanas e rurais do país. No entanto, quando se trata de estabelecer parâmetros de valor para uso diretamente na política social, como é o caso dos cortes de renda para fins de elegibilidade para o Bolsa Família, a melhor solução consiste em adotar valores uniformes nacionalmente, como já se viu na pergunta anterior.

BA&D – *Em que medida o esgotamento da conhecida lógica de crescimento econômico sem distribuição de renda evidencia uma efetiva mudança de paradigma? As novas propostas de desenvolvimento sustentável contemplam adequadamente as questões do combate à pobreza e às desigualdades sociais?*

SR – No que concerne à relação entre crescimento eco-

nômico e redução da pobreza e da desigualdade, já está bem documentado na literatura econômica internacional desde a década de 70, que os efeitos não são necessariamente positivos. Ou seja, crescimento econômico não se rebate forçosamente como redução da pobreza e da desigualdade. É bem sabido, por exemplo, que o crescimento econômico brasileiro nos anos ditos “do milagre” reduziu a pobreza bem menos do que seria possível e desejável, pois aumentou a desigualdade de renda ao beneficiar principalmente as famílias e indivíduos de rendas mais altas. Hoje se sabe exatamente qual o tipo de crescimento desejável para gerar efeitos distributivos positivos. Ele demanda, naturalmente, investimento produtivo e em infraestrutura. No caso brasileiro, esses investimentos têm que ocorrer em paralelo à ênfase em formação de capital humano, de modo a reduzir o mais rapidamente possível o nosso atraso educacional, e, em particular, as desigualdades educacionais, tanto de acesso como de qualidade da educação recebida. O objetivo é sanar o déficit educacional que está na raiz da pobreza e da desigualdade de renda no Brasil.

BA&D – *A possibilidade de geração de riqueza, a partir de uma nova fonte como a do petróleo da camada pré-sal, favorece especulações otimistas em relação a um novo estágio de crescimento econômico para o Brasil, aludindo, sobretudo, a uma melhoria das suas condições sociais. O alcance de um suposto*

“novo patamar de desenvolvimento” apontaria para uma redução substancial da pobreza e um desenvolvimento regional mais equânime.

SR – Novos recursos advindos da exploração da camada pré-sal a partir de 2015 serão bem-vindos, possibilitando aumentar os investimentos produtivos e na área social, com o

potencial de acelerar o ritmo de crescimento econômico e melhorar o nível de vida da população. No entanto, as questões de repartição e gestão dos recursos adicionais são, qualitativamente, as mesmas com que deparamos hoje. Para que sejam atingidos mais rapidamente os objetivos desejados de crescimento econômico sustentado com justiça

social, há que modificar de maneira permanente a administração pública, profissionalizando-a e blindando-a de manipulações que atendem a interesses ilegítimos. Isso depende tanto de aperfeiçoamentos políticos e institucionais, como de progressos que garantam eficácia crescente da operacionalização das ações do Estado.