

Texto para Discussão Nº 59 - Dezembro 2011

Discussion Paper No. 59 - December 2011

O Brasil, a Pobreza e o Século XXI

**(Publicado em Revista Sinais Sociais, v. 13,
pp. 78-103, 2010)**

Celia Lessa Kerstenetzky - CEDE/UFF

Resumo

Recentemente, importantes avanços foram obtidos no combate à pobreza e à desigualdade no país. Estariam apontando na direção certa, atentos a fatores e forças sociais que operam em prazo longo? O objetivo deste artigo é sugerir que essas preocupações, que remetem a discussão sobre a pobreza à temática mais abrangente do estado do bem-estar social e do desenvolvimento, deveriam estar contempladas na análise, nas políticas e no debate sobre a pobreza. A sugestão é encaminhada por meio da proposição de temas que não têm recebido ênfase no debate público sobre a pobreza no Brasil.

Palavras-chave: pobreza, desigualdade, políticas sociais, estado do bem estar social, desenvolvimento

Abstract

Recently, important advances have been made regarding poverty and inequality in the country. Are they pointing to the right direction, taking into account social factors and forces that operate in the long term? The purpose of this article is to suggest that these concerns, to the extent that they set the discussion on social issues in the context of the welfare state and the model of development adopted, should be directly addressed in the analyses, policies and debate on poverty. To this end, we advance a number of themes that should be incorporated in the public debate.

Keywords: poverty; inequality; social policy; welfare state; development

O Brasil, a Pobreza e o Século XXI

Celia Lessa Kerstenetzky¹

“estabelecer novas prioridades para a ação política em função de uma nova concepção de desenvolvimento, posto ao alcance de todos ... O espantinho do subdesenvolvimento deve ser neutralizado.” (Celso Furtado)²

Introdução³

Entre o Brasil e seu acalentado futuro se interpõem com proeminência a pobreza e a desigualdade. Recentemente, importantes avanços foram obtidos nessas áreas. Estariam apontando na direção certa, atentos a fatores e forças sociais que operando em prazo longo pudessem comprometer ou, alternativamente, impulsionar a velocidade da conquista e a sustentabilidade dos resultados? Estariam sendo avaliados e estimados a partir de um ponto de vista abrangente e dinâmico? Em uma perspectiva de desenvolvimento, a atenção a esses fatores e pontos de vista parece não somente necessária como crucial para ensejar uma ação pública efetiva.

O objetivo deste artigo é prover argumentos para que essas preocupações sejam de fato contempladas na análise, nas políticas e no debate sobre a pobreza. Tal objetivo é encaminhado por meio da proposição de temas que, quando não inteiramente ausentes, não têm recebido a devida ênfase no debate público sobre a pobreza no Brasil.

A lista de temas, longe de exaustiva, emergiu de certos pressupostos. Em primeiro lugar, a opção por examinar a questão do enfrentamento da pobreza a partir da perspectiva do Estado do bem-estar social e este, por meio de sua inevitável ainda que inadvertida relação com um projeto de desenvolvimento. Conseqüência importante é que os gastos associados às políticas sociais são interpretados não como custos, mas como investimentos, e as questões de equidade e “eficiência” são reconhecidas como

¹ Professora titular da Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense, diretora do CEDE (Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento: www.proac.uff.br/cede), Cátedra Celso Furtado para o Desenvolvimento (Ipea) e pesquisadora do CNPq.

² Furtado, 1998, p. 64.

³ Este artigo é uma versão modificada e ampliada de texto preparado para a mesa “Pobreza no Brasil: realidade e controvérsias”, do Seminário Internacional de Desenvolvimento Regional do Nordeste, realizado em Recife, entre os dias 13 e 16 de outubro, e organizado pelo Centro Internacional Celso Furtado, com o título: “Pobreza no Brasil: nove temas para o novo século”.

imbricadas. Ademais, a concepção de desenvolvimento implícita é também abrangente: processo por meio do qual são expandidas as liberdades humanas reais⁴. A implicação direta é que a “moeda” por meio da qual o desenvolvimento deve ser avaliado é uma “moeda composta”: são as possibilidades de realização humana, irredutivelmente multidimensionais. Outra implicação importante refere-se à questão da escolha democrática referente à composição das liberdades reais a serem promovidas.

A partir desses pressupostos, os temas selecionados foram: a economia política das políticas de combate à pobreza, a efetividade comparada de políticas focalizadas e universais, a justiça distributiva das políticas e dos resultados, a relação entre justiça distributiva e desenvolvimento nas políticas, as dimensões em que se medem a pobreza, o problema da participação dos “beneficiários”, a permanência na pobreza, a abordagem dinâmica dos gastos sociais e a oposição “crianças versus idosos” a partir da perspectiva das chances de vida.

1. Economia política

A queda contínua da pobreza no Brasil, ao longo da primeira década do século XXI, é fato inegável.

Apesar de o país não contar com uma linha oficial de pobreza, várias linhas (IPEA, FGV) têm confirmado a redução da incidência da pobreza e da extrema pobreza, medidas como insuficiência de renda monetária. O mesmo se repete quando outras medidas são adotadas, como o hiato e a severidade da pobreza.

Tabela 1: Evolução da pobreza e da extrema pobreza no Brasil – 2003, 2007, 2008

Indicadores	2003	2007	2008
% de pobres	39,4	28,1	25,3
Hiato de pobreza	18,2	11,9	10,4
Severidade da pobreza	11,1	7,1	6,0
% extremamente pobres	17,5	10,3	8,8
Hiato de extrema pobreza	7,3	4,5	3,7

⁴ Cf. Amartya Sen (2000) e Furtado (1998).

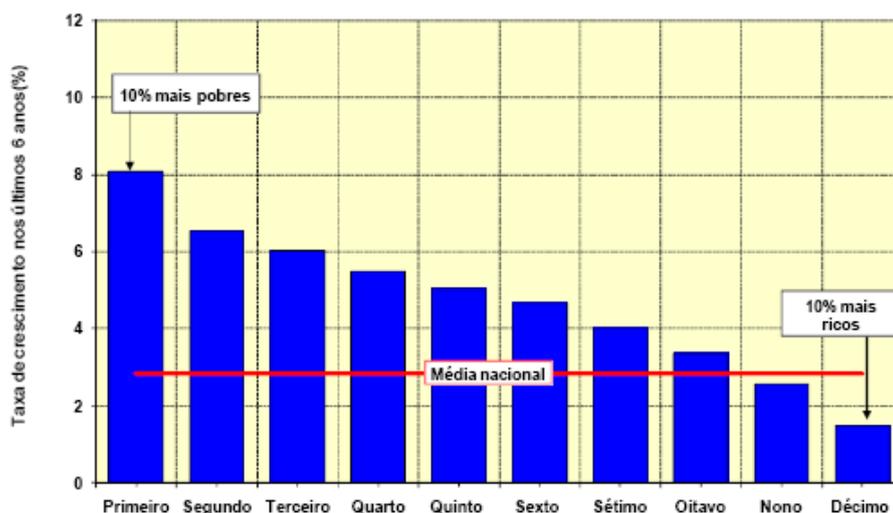
Severidade de extrema pobreza	de 4,4	3,0	2,4
-------------------------------	--------	-----	-----

Fonte: Ipea 2009. Estimativas com base nas PNADs de 2003, 2007 e 2008. Linhas de pobreza regionalizadas considerando a média nacional para a pobreza de R\$187,50 e R\$93,75 para a extrema pobreza. Hiato e severidade da pobreza estão expressos em múltiplos das linhas de pobreza.

Do mesmo modo, quando estimada como privações várias, incorporando dimensões como educação, moradia e serviços públicos, a pobreza tem se contraído (Ipea 2009). Aparentemente, não apenas teria havido a expansão dessas oportunidades como também a redução de desigualdades em sua distribuição (idem).

Ao examinarmos os grupos de renda da população, observamos que o crescimento no novo século foi redistributivo: a taxa de crescimento da renda dos mais pobres foi bem superior à dos mais ricos, mais de 4 vezes maior que a deste grupo (ver Gráfico 1).

Gráfico 1: Taxa de crescimento médio da renda domiciliar per capita por decimos da distribuição nos últimos 6 anos: Brasil, 2001 a 2008



Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) de 2001 a 2008.

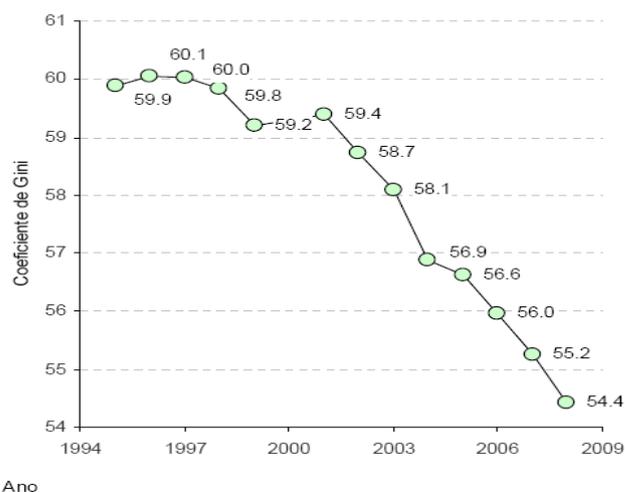
Fonte: Ipea 2009.

A redução da pobreza foi acompanhada pela diminuição da desigualdade na distribuição pessoal da renda⁵. De fato, metade da melhora na pobreza entre 2001 e 2008 pode ser creditada à redução da desigualdade. A magnitude e velocidade desta redução podem ser observadas no Gráfico 2:

⁵ Conforme estimada pela PNAD. Outras medidas de distribuição de renda, como as medidas de polarização entre ricos e pobres, também encontraram a mesma retração que as medidas de desigualdade na distribuição usuais (como os índices de Gini e Theil).

Gráfico 2:

Coefficiente de Gini entre 1995 e 2008 (Renda Domiciliar *per capita*)



Fonte: Ipea 2009.

O debate em torno desses resultados positivos tem privilegiado duas questões: de um lado, a identificação dos determinantes, de outro, a compreensão de sua significância⁶. Quanto aos determinantes – tema de que não tratarei, a não ser brevemente – o papel do mercado de trabalho e das transferências governamentais parece bem documentado. Mesmo no caso do mercado, a ação pública se fez sentir, via gasto em educação, um dos possíveis responsável pela elevação dos rendimentos médios do trabalho, e regulamentação do mercado de trabalho, uma vez que a expansão do emprego se deu justamente no segmento protegido por regulamentação.

A questão da relevância dos resultados, por sua vez, tem alimentado certa controvérsia. Avaliando-se a situação do ponto de vista dos (in)sucessos do passado, certamente as reduções observadas são significativas; tendo-se em mente, por outro lado, o valor atual desses indicadores e o que ainda resta a fazer, a perspectiva se inverte. A distribuição da renda segue sendo muito concentrada, a intensidade da pobreza é ainda muito elevada, especialmente a pobreza infantil, e sua distribuição espacial, muito desigual, penalizando com severidade a população rural. A pobreza e a pobreza extrema se fosse mantido o ritmo de redução do último ano seriam eliminadas em vários anos; a desigualdade de renda atingiria o nível canadense (desigualdade moderada) em 20 anos; o nível chileno de universalização do ensino médio seria alcançado apenas em três

⁶ Na revista Econômica 2008; 2006, por exemplo, há dossiês documentando parte desse debate.

décadas. Portanto, a conclusão de possibilidade é inescapável: sim, a redução é ao mesmo tempo significativa e insuficiente.

O quadro abaixo resume, parcialmente, o estado atual do déficit social brasileiro:

Quadro 1: O lado B: Pobreza e desigualdades no Brasil do século XXI

Pobreza*	Um em cada 4 brasileiros é pobre, sendo que um em cada três pobres é extremamente pobre
Indicadores de desigualdade de renda*	Índice de Gini de 54,4, entre os dez maiores do mundo; 10% mais ricos detêm 40% da renda; 40% mais pobres detêm 10% da renda; 1% mais rico se apropria do equivalente à renda apropriada pelos 45% mais pobres.
Indicadores de desigualdade de acesso a oportunidades**	Para cada 100 domicílios com acessos a serviços de saneamento e eletricidade, há 64 sem serviços (21 no SE; 170 no NE e 570 no N); 22,5% dos domicílios contam com eletricidade, telefone fixo, computador, geladeira, televisão em cores e máquina de lavar (cerca de 8% nas regiões N e NE; 29,6% no SE); Metade dos maiores de 25 anos não concluiu o ensino fundamental; 36,8% dos jovens entre 18 e 24 anos finalizam o ensino médio.

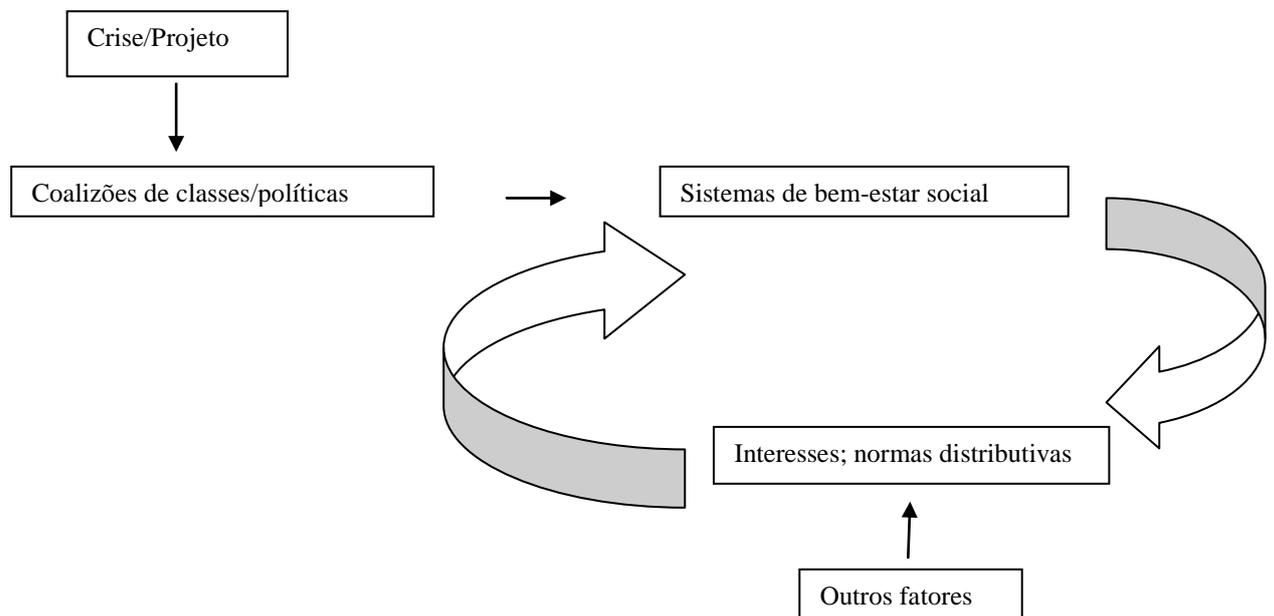
Fonte:* Ipea (2009); ****Síntese de Indicadores Sociais (IBGE, 2009).**

Sob a perspectiva dos recursos, o esforço de redistribuição requerido para avançar na cobertura do déficit social não parece excessivo. Estima-se, por exemplo, que se “um terço da renda nacional fosse perfeitamente distribuída, seria possível garantir a todas as famílias a satisfação das necessidades básicas. Com 3% do PIB seria possível eliminar a pobreza” (IPEA 2009: 14). Uma vez que esse relativamente pequeno esforço não tem sido feito, não há como evitar a conclusão de que a aversão à desigualdade e pobreza dos brasileiros (especialmente daqueles a quem tocava contribuir financeiramente, mas não exclusivamente deles) é muito baixa, certamente inferior à observada na esmagadora maioria dos demais países do mundo. Como lidar com essa constatação?

Preferências por redistribuição não são preferências naturais. Elas em boa medida brotam de uma pré-existente cultura pública, onde valores e normas são até certo ponto compartilhados. Os próprios sistemas de bem-estar social concorrem para a formação dessas preferências.

Quando observamos a história da montagem dos sistemas de bem-estar social mundo afora, verificamos que sua construção e expansão se deram aos saltos, em geral respondendo a crises ou projetos de desenvolvimento, sendo seguidas por longos períodos de maturação e de fermentação de consensos apoiando essas construções institucionais. Os sistemas alemão (formação do Estado nacional), inglês (Beveridge Report, durante a Segunda Guerra), sueco (Compromisso Histórico frente à depressão) e americano (New Deal) testemunham esses processos seminais (Pierson, 1990).

Ou seja, a montagem dos sistemas não se caracterizou por evolução gradativa. Na origem dos saltos, estão coalizões de classes e de partidos políticos, mobilizadas por questões nacionais, e foram estas coalizões que não apenas permitiram a construção dos sistemas hoje existentes, como também definiram o caráter mais ou menos redistributivo destes. Uma vez instituídos, estes sistemas se tornaram poderosos mecanismos de constituição de interesses e de reprodução de normas distributivas. Em decorrência, dispararam um bem documentado processo de inércia institucional, que acaba por converter esforços de reforma, às vezes radicais no discurso, em ajustes à margem apenas. Isso ocorreu, por exemplo, na Inglaterra de Thatcher que não chegou a experimentar retração significativa do sistema de bem-estar apesar dos esforços então feitos (Pierson 1996); nos países nórdicos, onde a alternância de partidos no poder não tem afetado o cerne do altamente redistributivo sistema de bem-estar (na verdade reformas de retração são mais “aceitáveis” quando levadas a cabo pela social-democracia, Green-Pedersen 2003); nos EUA, no debate recente sobre a reforma do sistema de saúde (a enorme resistência enfrentada por um projeto que, a despeito de sequer visar à universalização da provisão pública de saúde, é dramaticamente apodado “socialista”). Os sistemas de bem-estar, em outras palavras, acabam exercendo a função “pedagógica” de formação de preferências por redistribuição, mesmo que não tenham sido desenhados para tal fim.



Fonte: elaboração própria

Que lições se podem tirar desses processos? Creio que uma se refere à possibilidade de inovação institucional, outra à inércia institucional. O Brasil está montando uma rede efetiva de proteção social: eis o aspecto de inovação, fortemente ancorado na Constituição de 1988 e rompendo com o marco histórico da “cidadania regulada” (Santos 1979), ou, mais propriamente, corporativa. É importante, contudo, ter clareza da economia política desse sistema de proteção, ou seja, dos processos de constituição de inércia institucional. A experiência de outros países ensina que é muito mais difícil expandir programas que foram desenhados para serem limitados e que foram apoiados por um consenso político em torno desse desenho limitado. Uma questão importante a explorar é, pois, em que medida as políticas e instituições imaginadas para o enfrentamento de pobreza e desigualdades no Brasil podem elas mesmas facilitar (ou dificultar) a construção de consensos políticos que perpetuem seus efeitos redistributivos ao longo do tempo (Kerstenetzky 2009a).

Sugiro que pelo menos duas agendas poderiam favorecer a formação de coalizões abrangentes e com efeitos redistributivos realmente impactantes: uma agenda de desenvolvimento, relacionando claramente redistribuição com desenvolvimento (voltarei a esse tema no item 4, abaixo), e a agenda da universalização de serviços de

qualidade, promovendo uma integração de diferentes grupos sociais na utilização e no financiamento dos vários serviços sociais publicamente providos.

2. Focalização ou universalização

Que políticas são mais eficientes no combate à pobreza, as políticas focalizadas ou as políticas universais?

Normalmente, essa questão é referida a políticas de transferência de renda e enquadrada pelo tema do orçamento limitado. Dado certo orçamento social, o que deve um governo fazer para reduzir a pobreza? O lógico seria transferir renda dos que têm para os que não têm. Na prática, contudo, países que possuem políticas de transferência de renda principalmente focalizadas (como os países do regime anglo-saxão) têm tido *menos* sucesso na redução da pobreza do que países com políticas universais (como os do regime nórdico), isto é, políticas de transferência de renda que não priorizam a focalização nos mais pobres, ainda que sejam políticas categóricas.

Tabela 2: Redução da Pobreza em Famílias com Crianças (meados dos anos 1990) (1)

	Pobreza de mercado	Pobreza pós-Redistribuição	Percentual de redução da pobreza
Média do Regime nórdico	29	5	84
Média do Regime anglo-saxão	32	19	40
Média do Regime continental	32	12	64

(1) Pobreza < 50% da renda mediana equivalente. Fonte: LIS-based estimates, from Bradbury and Jantti (2001: 83). Fonte: E.-Andersen & Myles 2009.

Qual a razão para isso? Há duas, pelo menos: em primeiro lugar, países com políticas de transferência universais costumam tributar as transferências proporcionalmente aos ganhos, de modo que o ganho líquido entre os pobres é maior; em segundo lugar, e possivelmente mais importante, os orçamentos para a redistribuição tendem a ser menores em países com políticas focalizadas (compare o gasto social bruto americano com o sueco, que é o dobro do primeiro, 30% do PIB) e a hipótese é que o apoio político e tributário a políticas sociais depende, em parte, de quão inclusivas elas sejam (Esping-Andersen 1990, Korpi & Palme 1998, Kerstenetzky 2009a).

Outra política não focalizada nos pobres com fortes efeitos sobre a pobreza são as políticas de mercado de trabalho. Entre os países com indicadores de pobreza realmente

baixos, várias são as opções: mercado de trabalho protegido por forte regulamentação ou não, em combinação com assistência generosa e políticas de ativação efetivamente capacitantes⁷. Em outras palavras, o mercado de trabalho tem se revelado a instituição mais efetiva na redução da pobreza no mundo, sobretudo quando regulamentado ou operando em estreita complementaridade com as instituições do Estado do bem-estar social. Estas instituições, como se sabe, afetam as possibilidades de saída (aposentadorias e pensões), saída temporária (licenças, re-treinamento) e entrada no mercado de trabalho (políticas de colocação e emprego público).

A ação pública na entrada do mercado de trabalho deve ser apreciada não apenas do ponto de vista da educação e qualificação, providas e/ou financiadas publicamente, mas também da capacidade do Estado de gerar (direta ou indiretamente) empregos, especialmente, empregos públicos nos setores de provisão de bem-estar social. Observando-se o papel do setor de serviços na composição do emprego nos dias de hoje, e o enorme déficit de serviços *sociais* no Brasil, uma política adequada seria a geração de empregos (e de capacitação para esses empregos) no setor de provisão de bem-estar⁸. A expansão da provisão pública de serviços sociais tem sido a estratégia adotada pelos mais bem sucedidos Estados do bem-estar social contemporâneos, em termos de igualdade e redução da pobreza (ver Tabela 3), e há evidência de que maiores gastos públicos em serviços, especialmente serviços de cuidado, estão correlacionados com menores níveis de desigualdade e pobreza, mais do que a ênfase em transferências focalizadas nos mais pobres (Esping-Andersern & Myles 2009).

Tabela 3: Perfil de gastos em três regimes de Bem-Estar

	Gasto social público (%GDP)(1)	Gasto Privado como % do gasto social	Serviços não-saúde como % do gasto público total	Focalização: % de transferências p/ primeiro quintil (2)
Nórdico	25	5	18	34
Anglo	19	19	4	43
Europa Continental	26	8	5	30

Fonte: Cálculos a partir de Adema and Ladaique (2005: Tabela 6) e Forster & d'Ercole (2005). (1) Dados se referem ao gasto social *líquido*, portanto a pequena diferença entre os regimes é por conta de ser o gasto líquido, i.e., depois de impostos (altos no regime nórdico) e gastos tributários (altos no

⁷ Dois casos paradigmáticos são a Suécia, com forte regulamentação, e a Dinamarca, com regulamentação fraca, mas flexi-seguridade.

⁸ Ver Kerstenetzky 2010.

Essa estratégia, além de garantir a sustentabilidade financeira de Estados do bem-estar social caros, ampliando sua base fiscal, tem múltiplas conseqüências: interfere positivamente na dinâmica do emprego e do desemprego, reduz a pobreza permanente e a desigualdade de renda e de oportunidades. Considerando que parte expressiva dos “bens” necessários a uma vida sem privações absolutas são os bens meritórios e públicos (saúde, educação, segurança, habitação, infra-estrutura urbana), também pelo lado da expansão da oferta pública universal desses bens é a pobreza progressivamente eliminada.

Políticas focalizadas, então, deveriam ser desenhadas para a integração de grupos sociais que não sejam passíveis de incorporação pelas políticas universais, em função de privações específicas. O combate efetivo ao mal social denominado pobreza tem de ser feito via políticas universais realmente transformadoras, isto é, que interfiram nos mecanismos de pauperização. Dentre elas se destacam a segurança econômica efetiva, políticas de mercado de trabalho integradoras e a provisão adequada de intituleamentos sociais⁹.

3. Justiça distributiva das políticas sociais

O debate atual sobre a redução da pobreza e da desigualdade precisa considerar a evolução recente no Brasil desde o ponto de vista da justiça distributiva. Esta seria mais uma pedra de toque para testar a significância dos resultados.

Segundo John Rawls (1971), uma transformação social pode ser considerada socialmente justa se resultar em vantagens para os menos favorecidos. Segundo Amartya Sen (1992), essas vantagens devem ser expressas em um conjunto de liberdades reais de escolha entre diferentes tipos de vida que estariam disponíveis para os indivíduos. A extensão dessas liberdades depende não apenas de recursos, mas também do quanto, e de quantas maneiras diferentes, os indivíduos conseguem converter recursos em realizações (de modo que o seu nível de realização reflita o mais possível uma escolha feita por eles e não, por exemplo, a sua posição social).

⁹ Não há uma tradução precisa para a expressão em inglês “entitlements”. Refiro-me a direitos sociais juridicamente exigíveis que possuem correspondência em recursos, bens e serviços tangíveis.

Desse ponto de vista, a constatação do mais intenso progresso econômico e de padrões de vida dos grupos de renda mais baixa frente ao progresso mais lento dos mais favorecidos no Brasil levaria à conclusão de que estamos no caminho da justiça social rawlsiana-seniana¹⁰. O caso brasileiro mostraria a importância de várias intervenções governamentais na promoção desses resultados (em interação com bons momentos da economia global e nacional).

Consideremos, em primeiro lugar, o comportamento do mercado de trabalho, instituição que tem sido singularizada como a principal responsável pela melhoria observada na distribuição pessoal da renda¹¹.

Aparentemente, parte significativa do sucesso derivaria da expansão dos empregos no setor formal da economia, setor regulamentado que protege o trabalhador sob o manto do salário mínimo, da legislação do trabalho e da seguridade social. A política de revalorização do salário mínimo, transformada em política de governo ao longo da atual administração, é crucial aqui. Essa política também protege o piso dos benefícios constitucionais governamentais: aposentadorias e pensões, benefício de prestação continuada, seguro desemprego, abono salarial. Do mesmo modo, intervém sobre o mercado de trabalho o progresso observado na escolarização dos trabalhadores, substancialmente financiada e provida pelo Estado, além de programas de qualificação e investimentos públicos que estimulem contratações no setor privado. Finalmente, o próprio Estado como empregador é um componente respeitável da demanda por trabalho (atualmente responde por cerca de 20% do emprego formal).

Importantes também são as transferências governamentais, em especial a rede de proteção social, complementando a renda do trabalho, e as aposentadorias não contributivas, tão cruciais no meio rural. E além destas, a expansão de oportunidades de saúde e moradia (incluindo acesso a serviços públicos, como água, luz, esgoto, transporte público), e de participação social e política na sociedade abrangente.

Todas essas esferas apresentaram progressos, alguns mais notáveis do que outros. Contudo, de um ponto de vista de justiça social, é fundamental observar em que medida

¹⁰ Ver Kerstenetzky 2002 para um aprofundamento dessa ideia.

¹¹ A análise na qual se baseia esta seção está detalhada em Kerstenetzky 2009b.

essas instituições oferecem perspectivas de integração *efetiva e duradoura*, de participação e redução das distâncias sociais de modo sustentável.

De uma perspectiva estritamente rawlsiana, tratar-se-ia de checar se as instituições básicas da sociedade estão fazendo a sua parte para assegurar uma igualdade justa de oportunidades. Mais radicalmente, porém, temos que admitir que não seria suficiente que as instituições básicas estivessem gerando progresso nas condições de vida dos menos favorecidos, e dessa maneira justificando as desigualdades remanescentes, pois se estas desigualdades se revelassem ainda intensas e sobretudo duradouras tenderiam a perpetuar as instituições que as promovem, pelo canal de transmissão da economia política (Kerstenetzky 2002). Isso seria não apenas eticamente injustificável como prejudicial a vários outros objetivos sociais, como a coesão social, a democracia (idem) e o próprio crescimento econômico (Arrighi 2008, Evans 2009).

Nessa perspectiva, os desafios são bem maiores. Que sejam também empregos formais os novos empregos gerados é certamente um progresso. Mas o horizonte é intensificar a integração social dos trabalhadores, oferecendo oportunidades duradouras de participação no emprego e de mobilidade ocupacional, especialmente caso estes sejam empregos de baixa produtividade e baixo nível de realização pessoal, como são os crescentemente disponíveis no setor de serviços de rotina ao consumidor. Quanto às oportunidades educacionais, o horizonte é acelerar o progresso na qualidade desses serviços para que as habilidades cognitivas e os conhecimentos adquiridos possam se converter em real incremento das opções abertas para as pessoas, libertando-as do imobilismo de suas posições sociais. Outro alvo é, de novo, o sistema educacional público, agora em sua capacidade de neutralizar a ação de um dos mais resilientes mecanismos de perpetuação das desigualdades, as famílias, compensando as desigualdades de oportunidades, geradas por distintos backgrounds familiares, por meio de um eficiente sistema de educação pré-escolar e de cuidados. Outros desafios: ampliar a demanda por trabalho nos segmentos do Estado do bem-estar social necessários à provisão de oportunidades, assegurando a perspectiva de carreiras atraentes e contrabalançando o crescimento do segmento de serviços de baixa produtividade que aferram os trabalhadores a uma vida de trabalho de baixa realização e escassas perspectivas. Quanto às oportunidades de moradia, garantir a regularidade e a qualidade dos serviços públicos, sobretudo para aqueles que vivem em bairros carentes ou em comunidades e assentamentos precários. E, finalmente, proceder a uma distribuição

mais equitativa da riqueza ou do acesso a ela. É cada vez mais claro que, em uma economia de mercado, o acesso a rendimentos e oportunidades depende do acesso à riqueza: neste sentido, várias políticas redistributivas são de interesse, além da reforma agrária, como a renda básica de cidadania ou o capital básico, e políticas de democratização do crédito, com ênfase na condição de cidadão, não exclusivamente “investidor”, isto é, na ampliação do poder de escolha dos cidadãos para levar adiante seus distintos projetos de vida.

Ou seja, a perspectiva da sustentabilidade da justiça dos ganhos sociais deve estar injetada desde a partida no modo como enfrentamos a pobreza.

4. Políticas sociais: justiça distributiva e desenvolvimento

O debate sobre a redução da pobreza e da desigualdade implicitamente relaciona os temas de justiça social e desenvolvimento. Parece-me necessário explicitar essa conexão. Fazê-lo não significa renunciar à proposição de que razões meramente de justiça social justificariam políticas sociais para a sua retificação. Porém há mais razões, e com isso o consenso que se pode formar em torno delas pode ser ainda mais amplo¹². Os mais bem sucedidos Estados do bem-estar social modernos, em seus esforços de redução das desigualdades e da pobreza, são justamente aqueles que melhor combinaram políticas sociais e econômicas, como políticas socialmente integradoras, com ampla cobertura e universalidade, e com qualidade inegável, investindo, entre outros, em serviços de cuidado, educação, saúde, transporte, e nas conhecidas e engenhosas políticas de mercado de trabalho. Essa combinação resultou em sociedades não apenas mais igualitárias como também com bons indicadores econômicos (PIB per capita, produtividade, taxa de participação no mercado de trabalho, taxa de desemprego, emprego feminino, emprego de idosos e deficientes) (Kenworthy 2004). A opção foi por um padrão de consumo digno com solidariedade social.

No caso brasileiro, parece essencial elaborar a integração das políticas sociais em uma agenda de desenvolvimento. Não apenas pela função compensatória dessas políticas, mas também e, sobretudo, por sua função proativa, de geração de emprego, renda e

¹² Giovanni Arrighi e co-autores, por exemplo, analisando o malogrado modelo de desenvolvimento da África do Sul, observaram que a expropriação dos trabalhadores é disfuncional ao capitalismo contemporâneo: deixá-los ignorantes, sem saúde, sem acesso a meios de recurso e apartados das oportunidades cruciais para o bem-estar na competitiva economia do conhecimento seria comissão de suicídio. (Arrighi (2008), apud Evans (2009).

mobilidade ocupacional, e sua centralidade em um projeto de desenvolvimento não exclusivamente econômico, no qual a expansão de recursos se faça concomitantemente à distribuição equitativa dos resultados (melhores resultados distributivos no mercado de trabalho, maiores intitamentos sociais universais). Realizações e liberdades para realizar são simultaneamente fins do processo de desenvolvimento e instrumentos para o progresso econômico com equidade.

5. Multidimensionalidade, realizações e liberdades

Renda não é suficiente. É certo que ela traduz as possibilidades de consumo de bens que estão disponíveis no mercado e, imperfeitamente, também o grau em que as pessoas desfrutam de liberdades econômicas (por exemplo, em que medida as pessoas são realmente livres em suas escolhas de emprego e esforço, em que medida, recebem rendimentos adequados por trabalhos realizados). No Brasil, esse componente é importante – a pobreza de renda é significativa e a liberdade econômica é restrita pela desigualdade de poderes de escolha. Isto reflete o quanto o mercado ainda opera fora da regulamentação governamental e do controle social, incluindo de modo excludente. Porém, pobreza não se resume à privação de renda (“insuficiência de renda”) ou consumo insuficiente de bens disponíveis no mercado; há muitos outros componentes de uma vida de qualidade que não são adquiríveis no mercado.

Outros componentes de bem-estar são os demais conjuntos de bens, serviços e direitos (como segurança e proteção social, direitos sociais, incluindo o acesso a oportunidades de trabalho decente, direitos civis e políticos) mais diretamente garantidos pelo Estado. Do mesmo modo, aqui é necessário aferir em que medida a provisão pública “inclui excluindo” – oferecendo serviços insuficientes, ou precários, ou irregulares, com baixo grau de monitoramento e responsabilidade, à custa de desalento político, engendrando o que denominei em outro trabalho de “síndrome do sub-atendimento” (Kerstenetzky 2009b).

Finalmente, é importante também avaliar se bens e serviços redundam de fato em realizações e liberdades efetivas de realização, em virtude da intercessão de filtros posicionais (gênero, lugar de moradia, classe, idade, etnia) ou de restrições individuais (metabolismo, deficiências físicas, condições psicológicas e patológicas) (Sen 2000). Se o objetivo, na análise da pobreza, é aferir a privação de realizações e de liberdades de realizar – os fins para a realização dos quais recursos e políticas distributivas são

concebidos – é relevante estimar essas condições adicionais e desenhar políticas que as compensem¹³. Um último componente é o ambiental: em uma perspectiva de realizações e liberdades para realizar, o ponto de vista ambiental entra, minimamente, por uma questão de equidade em relação às gerações futuras (Kerstenetzky 2009b).

6. Participação

O tema da participação parece indispensável. Ele provoca uma reconfiguração das políticas da pobreza que subverte a relação entre cidadãos pobres e governantes, da habitual relação de clientela para uma relação entre portadores de direitos e obrigações e seus representantes.

Em uma pesquisa recente em comunidades pobres no Rio de Janeiro, observei que a melhoria de indicadores quantitativos de renda e de serviços públicos não se fez acompanhar por uma melhoria da qualidade e da regularidade dos serviços oferecidos pelo governo (Kerstenetzky 2009c)¹⁴. Apesar de nas entrevistas se queixarem com intensidade da precariedade dos mesmos, os entrevistados mostraram um grau preocupante de desalento político. De um modo geral, tendiam a favorecer opções informais/ílicitas de serviços e a identificar o “bom político” como o que “ajuda” a comunidade (oferecendo assistência e atendimento gratuitos fora da rede pública). Os serviços acabam sendo vistos como liberalidade, não como direito; a política, confinada na prática ao relacionamento com os políticos locais, é percebida como um mercado onde favores são trocados por votos.

Nessa dinâmica, a participação dos cidadãos na definição da pauta de serviços, no monitoramento e controle deles, bem como no *feedback* para os provedores públicos é inteiramente eclipsada. As dimensões de cidadania política e cidadania-consumidora precisam ser incorporadas na agenda de discussão sobre o enfrentamento da pobreza no Brasil. As conseqüências antecipáveis da incorporação da dimensão participativa são

¹³ Já há vários trabalhos propondo formas de operacionalização da abordagem dos funcionamentos e capacitações para a estimação da pobreza. Ver a Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI). Kerstenetzky e Santos (2009) aplicam uma metodologia própria para aferição de pobreza como privação de liberdades na favela do Vidigal, no Rio de Janeiro.

¹⁴ A pesquisa foi realizada em 2009, na Cidade Alta, favela da zona norte do Rio de Janeiro, e constou da aplicação de um questionário piloto para estimar o capital social e o capital político de moradores da comunidade que participavam de projetos de capacitação organizados pela ONG Ação Comunitária. O relatório de pesquisa contém a discussão conceitual e teórica.

não apenas um aumento da legitimidade e da efetividade da política pública, como também a ativação de uma perspectiva de cidadania política em grupos sociais tradicionalmente excluídos (enquanto agentes) da esfera pública¹⁵.

7. Permanência, volatilidade, vulnerabilidade

A dinâmica da pobreza precisa ser mais bem conhecida de modo a influenciar as políticas de combate. Dados sobre países da OECD os classificam como apresentando sucesso variado em termos de redução da pobreza permanente. De novo, os países que adotam políticas universais têm a menor persistência da pobreza, os mais seletivos, a maior persistência.

Tabela 4: A persistência da pobreza de renda em famílias com crianças (1)

	Um ano	Dois anos	Três ou + anos
Dinamarca	.41	.28	.03
França	.59	.42	.13
Alemanha	.49	.30	.09
Itália	.64	.41	.16
Espanha	.60	.37	.12
Reino Unido	.49	.29	.11
Estados Unidos	.81	.71	.58

(1) E.-Andersen & Myles 2009. A persistência foi estimada com as funções de sobrevivência Kaplan-Mayer. A pobreza de renda é medida com a linha de 50% da renda mediana ajustada, a saída da pobreza se dá a um nível de renda superior a 60% da renda mediana ajustada. Fonte: ECHP, 1994-2001 para a Europa e PSID, 1993-1997, para os EUA.

Essa perspectiva sugere que políticas muito seletivas podem subestimar a importância de fatores que operam em prazos mais longos e que acabam atraindo a pessoa de volta para a pobreza após um sucesso momentâneo.

Esses fatores podem existir:

(1) dentro das famílias – um dos membros contrai uma doença, o que significa gastos extras, ou necessidade de cuidados especiais; presença de crianças pequenas e as exigências de cuidado. Ambas as situações podem implicar, por parte do indivíduo economicamente ativo, em abandono de um emprego ou ingresso em um emprego com remuneração mais baixa ou mais precário;

¹⁵ Ver Kerstenetzky 2010.

(2) nas comunidades - quando um serviço deixa de ser oferecido ou apresenta alguma irregularidade ou é oferecido de modo precário (um posto de saúde ou uma escola fechada por conta da violência, ou a falta crônica de professores), ou quando um serviço inexistente (creche, assistência para idosos e doentes) se faz subitamente necessário, ou quando as comunidades são muito homogeneamente pobres, formando redes sociais pobres;

(3) no mercado de trabalho - onde os empregos de baixa qualidade (que requerem baixa qualificação) são também os mais voláteis.

Levar em consideração esses fatores requer políticas de transferência de renda menos seletivas (com foco, por exemplo, em comunidades, ou em categorias abrangentes, como faixa etária), operando em *tandem* com políticas de oferta de serviços regulares e de qualidade. Requer também que se leve em consideração, na estimação da pobreza de renda, não apenas linhas de pobreza (absoluta e relativa), mas também graus de pobreza, que transmitam a informação quanto a diferentes vulnerabilidades de pessoas e comunidades à situação de pobreza.

8. Abordagem estática versus abordagem dinâmica

O tema da pobreza precisa incorporar uma abordagem dinâmica, que explore vários efeitos de interação.

Gosta Esping-Andersen (2005) sugere uma contabilidade social dinâmica em que os gastos presentes sejam cotejados com retornos futuros. Por exemplo, a decisão de ampliar o gasto social em creches e pré-escolas pode parecer absurda frente aos custos elevados e à urgência de tantas outras necessidades e privações, mas pode se justificar economicamente se garantir retorno positivo no futuro. Basicamente, a ideia é confrontar o gasto como custo e como investimento.

Em uma simulação para a Dinamarca em 1995, o autor calculou uma taxa de retorno positiva de 50% em cinco anos sobre o investimento público inicial em creches e educação infantil: o investimento inicial gera um retorno baseado, de um lado, no aumento da participação feminina no mercado de trabalho, especialmente em empregos em tempo integral, de outro, na preservação do valor da qualificação dessa força de trabalho (que apresentaria perda caso essas mulheres se retirassem do mercado de trabalho para cuidar dos filhos). Os ganhos em termos de salários e impostos

compensariam o investimento na política. O cálculo é conservador, pois é feito com base nos baixos salários de uma trabalhadora com limitada qualificação; o retorno seria maior se calculado com base nos ganhos da trabalhadora que recebe o salário mediano¹⁶. Não leva, além disso, em consideração os efeitos positivos antecipáveis (e monetizáveis) desses programas sobre as chances de vida das crianças. Se esses fatores adicionais fossem considerados, o ganho seria ainda maior.

Nesse sentido, serão bem-vindas estimativas sobre os efeitos dos gastos sociais sobre o PIB futuro, no lugar da ênfase exclusiva no gasto como percentual do PIB (custo).

9. Crianças e idosos a partir da perspectiva das chances de vida

Na discussão sobre pobreza, muitas vezes se compara a pobreza das crianças com a dos idosos, os dois grupos etários mais vulneráveis socialmente, sugerindo que as políticas de combate à pobreza (transferências de renda) favorecem os idosos em detrimento das crianças.

Penso que, para formar um juízo bem informado sobre o problema, a perspectiva correta seria:

(1) avaliar o conjunto de políticas que atingem esses dois contingentes populacionais e não apenas as transferências do programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada, notando que no caso dos idosos o BPC substitui a renda do trabalho, e que este não é o caso do BF¹⁷;

(2) considerar a pobreza como déficit de realizações e liberdades (segundo a perspectiva de Amartya Sen); isso equivaleria a ajustar a renda às necessidades especiais de diferentes grupos da população; no caso dos idosos, isso implicaria em avaliar o comprometimento da renda com medicamentos e outros gastos com saúde e com cuidados externos;

(3) avaliar em que medida os benefícios aos idosos provêm proteção social a outros membros da família, especialmente os jovens e os adultos desempregados de longa data,

¹⁶ O autor afirma que cálculo semelhante foi feito pela Price-Waterhouse, por encomenda do Governo Blair, e chegou a estimativas semelhantes. Ambos utilizam a abordagem padrão de Mincer para estimar os efeitos de renda permanente.

¹⁷ Agradeço a Fábio Veras pela sugestão, em comunicação pessoal.

e em que medida o recebimento desses benefícios permite liberar outros membros ativos da família (especialmente mulheres que se encarregam dos cuidados) para o mercado de trabalho;

(4) avaliar essas decisões a partir da perspectiva das chances de vida (por exemplo, a segurança econômica na idade avançada afetando as decisões de jovens de assumir riscos que podem vir a ser socialmente produtivos) (cf. E.-Andersen op.cit.).

Considere, por exemplo, duas possibilidades alternativas: um jovem confiante de que terá uma velhice segura poderá se sentir mais inclinado a assumir riscos – tentar profissões diferentes, até que encontre uma mais compatível com suas vocações – ou, alternativamente, poderá descuidar do futuro e desperdiçar a vida em atividades pouco produtivas. Muito provavelmente a decisão dependerá das reais opções disponíveis, do ambiente em que viva, e certamente também de suas preferências pessoais por uma vida mais ou menos confortável, que, em parte, são afetadas pelas opções e pelo ambiente. Segundo Edmund Phelps, prêmio Nobel de Economia em 2006, (Phelps, 2006) os EUA são um dínamo em inovação precisamente porque adotam o princípio da privatização do risco (em contraste, por exemplo, com a Europa, onde prevalece o princípio da socialização do risco). Porém, os países escandinavos complicam a figura plana: nesses países a segurança econômica na velhice se combina com altas taxas de inovação mais cedo na vida. Para compreendermos como e por que, a questão da cultura pública e das instituições do Estado do Bem-estar social (EBES) parece importar. Se o trabalho for percebido como uma possível fonte de realização e não apenas como inutilidade ou como a única opção para garantir a segurança econômica, outros comportamentos, diferentes dos previstos por Malthus-Phelps (para quem o medo é que faz o indivíduo prosperar), tornam-se concebíveis.

A perspectiva adotada em países de EBES igualitários tem sido a individualização do bem-estar, com isso desonerando membros ativos da família das responsabilidades de cuidado e permitindo sua maior participação no mercado de trabalho. Além disso, essa individualização tem representado não apenas a preservação do bem-estar dos idosos como a oferta da opção de ativação para eles. A ideia, neste caso, é oferecer a maior quantidade de opções compatíveis com a sustentabilidade financeira do EBES igualitário.

Conclusão

Neste artigo sugeri que o debate sobre a pobreza deva estar referido ao debate mais abrangente sobre o Estado do bem-estar social como um projeto de desenvolvimento para o país. Nesse enquadramento, a pobreza seria tratada a partir de uma perspectiva de justiça distributiva, no interior de uma concepção de desenvolvimento. A concepção de desenvolvimento esclareceria os valores a serem promovidos (a “moeda composta”) bem como as complementaridades e tradeoffs admissíveis entre esses valores.

Como as normas de justiça distributiva, também o conteúdo das realizações humanas contempladas em um projeto de desenvolvimento é, inevitavelmente, uma escolha democrática. Apresentei brevemente uma concepção de justiça igualitária e uma definição de desenvolvimento multidimensional que poderiam ser combinadas na compreensão do desenvolvimento como um processo de expansão equitativa de liberdades reais. É nesse sentido que creio que o fenômeno da pobreza possa suscitar respostas tanto compensatórias como proativas, umas e outras se justificando, contudo, enquanto circunscritas por uma agenda de desenvolvimento. Isso não apenas por que estas respostas ganhariam, assim, constância e coerência, aumentando a efetividade da ação pública, como também porque na ausência desse balizamento, seus efeitos poderiam rivalizar seriamente com os objetivos mais amplos do desenvolvimento como expansão equitativa de liberdades reais.

Referências

Arrighi, Giovanni, Nicole Aschoff, and Benjamin Scully, 2008, *Labor Supplies in Comparative Perspective: The Southern Africa Paradigm Revisited*, Working paper presented at Department of Sociology, University of California, Berkeley February 28.

Econômica (2008). Dossiê: Caiu mesmo a desigualdade no Brasil?, *Revista Econômica* v. 10, n.1. Niterói.

Econômica (2006). Dossiê: A queda da desigualdade no Brasil. *Revista Econômica*, v.8, n.1. Niterói.

Esping-Andersen, G. (1990), *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

Esping-Andersen, G., (2005), “Children in the Welfare State. A social investment approach”. *DemoSoc Working Paper* 2005-10. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.

Esping-Andersen, Gosta & John Myles, (2009), “Economic inequality and the welfare state”, in: W. Salverda, B. Nolan & T.M. Smeeding (eds.), *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, Oxford: Oxford University Press.

Evans, P. (2009), *Constructing the 21st century Developmental State: Potentialities and Pitfalls*, University of Berkeley, mimeo.

Furtado, C., (1998), *O capitalismo global*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra.

Green-Pedersen, C., (2003), “Still there but for how long?: The counter-intuitiveness of the universal welfare model and the development of the universal welfare state in Denmark”, <http://www.sante-sports.gouv.fr/IMG/pdf/rfas200304-art04-uk.pdf>, acesso em 19 de maio de 2010.

IBGE 2009, Síntese de Indicadores Sociais, Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

IPEA 2009, “PNAD 2008: Primeiras Avaliações”, *Comunicado da Presidência no. 30*, 24 de setembro de 2009.

Kenworthy, L., (2004), *Egalitarian Capitalism – jobs, incomes, and growth in affluent societies*, New York: Russell Sage Foundation

Kerstenetzky, C.L. (2010), *Políticas sociais sob a perspectiva do Estado do Bem-Estar Social: desafios e oportunidades para o “catching up” social brasileiro*, Rio de Janeiro: BNDES.

Kerstenetzky, C.L. (2009a), “Redistribuição e Desenvolvimento: a economia política do programa Bolsa Família”, *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 52(1), pg.53-84

Kerstenetzky, C.L., (2009b), *The Brazilian social developmental state: Progressive agenda in a (still) Conservative Polity*, Rio de Janeiro, mimeo.

Kerstenetzky, C.L. (2009c), *Rio's Favelas: Informal Institutions, Social Capital and Development*. In: 2009 International Conference of the Human Development and Capability Association, 2009, Lima.

Kerstenetzky, C.L., (2002), “Por que se importar com a desigualdade”, *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 45(4), pg.649-676.

Kerstenetzky, C.L., e Santos, L., (2009), “Poverty as Deprivation of Freedom: the case of Vidigal Shantytown in Rio de Janeiro”, *Journal of Human Development and Capabilities*, 10(2), 189-211.

Korpi, Walter e Palme, Joakim. (1998), “The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries”. *American Sociological Review*, vol. 63, nº 5, pp. 661-687.

OPHI, Oxford Poverty and Human Development Initiative, www.ophi.org.uk. Acesso em 22 de maio de 2010.

Phelps, E., (2006), “Dynamic capitalism”, *The Wall Street Journal*, 10 October 2006, pg. A14.

Pierson, C., (1990), *Beyond the welfare state?*, Cambridge: Polity Press.

Pierson, Paul, (1996), "The New Politics of the Welfare State", *World Politics* 48(2), 143-179.

Rawls, John (1971), *A Theory of Justice*. Cambridge, The Belknap Harvard Press.

Santos, W.G., (1979), *Cidadania e Justiça: políticas sociais na ordem brasileira*, Rio de Janeiro: Editora Campus.

Sen, Amartya (1992), *Inequality reexamined*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Sen, Amartya (2000), *Desenvolvimento como Liberdade*, São Paulo: Companhia das Letras.