

## **Metas Sociais: forjando compromissos.**

**Carlos Alberto Ramos<sup>1/</sup>**

Até três meses atrás, existia um certo consenso sobre o perfil que devia caracterizar o futuro governo. Supunha-se que, já consolidado o crescimento, a agenda social deveria pautar todas as suas ações. O racionamento de energia e os choques externos não permitirão tanta ênfase. Os aspectos econômicos ainda deverão ocupar lugar não desprezível nas suas prioridades. Contudo, parece impossível que o futuro governo, independentemente do viés ideológico e do espaço que a crise econômica venha ocupar, postergue o equacionamento da dívida social que o país acumula.

Um dos pontos que vêm sendo discutidos diz respeito ao compromisso com os objetivos na área social. Assim como na área econômica existe um compromisso, especialmente com organismos de financiamento internacionais, sobre metas a serem respeitadas em torno da variação de preços e o déficit primário, o futuro governo poderia estabelecer metas a serem atingidas nos indicadores sociais. O Poder Legislativo e a sociedade em geral disporiam de parâmetros concretos para cobrar os compromissos assumidos e evitar que as promessas na área deixem de alimentar, exclusivamente, a retórica dos programas de governo na corrida eleitoral.

Os compromissos na área social podem ser, porém, de difícil quantificação, fato que deve induzir a um debate para tornar factível concretizar metas. Em geral, a percepção da situação social pretende ser sintetizada por meio dos indicadores de pobreza e distribuição de renda.

Quando a perspectiva de análise é o nível ou a extensão da pobreza, os compromissos parecem ser facilmente quantificáveis. A pobreza pode ser definida a partir da impossibilidade de atingir um patamar mínimo de consumo. Logicamente, pode existir polêmica sobre os componentes dessa cesta mínima, que, uma vez definida, não introduziria maiores dificuldades em estabelecer compromissos, determinar os avanços realizados e dimensionar o hiato ainda existente.

Quando a situação social é estudada a partir da distribuição de renda, a possibilidade de estabelecer compromissos se dilui.

Em primeiro lugar, quando se caracteriza a distribuição de renda do Brasil como “injusta” ou “má”, deve-se ter um parâmetro que defina qual seria a distribuição de renda “justa” ou “boa”. Um exemplo do meu cotidiano pode ajudar

---

<sup>1</sup> / Doutor em Economia pela Universidade de Paris. Professor do Departamento de Economia da Universidade de Brasília (UnB).

a ilustrar esse problema. Geralmente recebo alunos revoltados com as disparidades sociais e propõem monografias ou teses tentando determinar os mecanismos que geram a “injusta distribuição de renda”. Quando pergunto, provocativamente, se eles pretendem ou desejariam que todo indivíduo receba a mesma renda, eles respondem que “não precisa tanto”. Ou seja, o adjetivo (justa ou boa) parece pertinente para caracterizar a atual situação mas, ao carecer de uma definição precisa, não serve para estabelecer metas. Qual seria a meta do governo em termos do percentual do produto a ser apropriado pelos dez por cento mais pobres da população? Em quanto deveria reduzir-se o coeficiente de Gini ou Theil (coeficientes que permitem quantificar o grau de concentração de renda)? Em geral temos dois extremos. Desde uma perspectiva liberal/anarquista (como a sustentada por Nozick), em uma economia de mercado toda distribuição de renda é justa na medida em que surge da livre negociação entre cidadãos livres. No polo oposto, uma perspectiva maoista/guevarista sustentaria que o objetivo deveria ser de igualdade total, sendo inaceitável qualquer diferenciação de rendimentos entre trabalho intelectual/manual, homem/mulher, cidade/campo, etc. O bom senso tende a sugerir que o desejável e possível esteja entre esses dois extremos. Contudo, como as possibilidades entre eles são infinitas, estabelecer metas parece pouco prático.

Em segundo lugar, devemos ter presente que existe uma certa confusão entre desigualdade e qualidade de vida. O fato dos índices de concentração no Brasil estarem entre os mais elevados do mundo não nos leva a concluir que a qualidade de vida esteja, aqui, entre as piores do mundo, inclusive para os mais pobres. A concentração de renda (medida através do coeficiente de Gini) no Burundi (um dos países mais pobres do mundo) é similar ao Canadá, país que registra um dos maiores índices de desenvolvimento econômico e também humano. Logicamente, em termos de bem-estar material, a distância que separa os pobres do Canadá dos pobres de Burundi é abismal. Devemos ser cautelosos para evitar políticas que possam reduzir tanto os índices de concentração como as condições de vida das camadas mais desfavorecidas.

Em terceiro lugar, é conveniente perceber que os índices de desigualdade de cada país tendem a ser extremamente estáveis no tempo. Em outros termos, uma observação das trajetórias temporais sugere que, ainda que se possam estabelecer políticas eficazes em matéria de distribuição de renda, seus resultados tendem a ser modestos no curto prazo. Tomemos o exemplo da educação e suponhamos, algo que hoje já virou lugar comum, que a mesma seja uma das principais políticas em matéria redistributiva. Seus efeitos só serão sentidos no longuíssimo prazo, na medida em que as novas gerações (com menos variabilidade nos anos de estudo) substituam as velhas que saem do mercado do trabalho ou morrem.

Um quarto aspecto que merece ser mencionado diz respeito aos instrumentos eficazes para alterar a distribuição de renda. Não existe consenso na literatura sobre as políticas que logram maior e mais rápido impacto na

distribuição. Salário Mínimo? Educação? Reforma Agrária? Reforma Tributária? Renda Mínima? Imposto sobre grandes fortunas? Na dúvida, todas são elencadas.

Paralelamente a esses interrogantes sobre a efetividade desse elenco de políticas, a ênfase na distribuição de renda tende a relegar a um segundo plano outras ações de mais fácil implementação e de resultados bem concretos no bem-estar dos beneficiados. Imaginemos que um governo desenvolva uma bem sucedida estratégia de saneamento básico e habitação. Se o foco é a distribuição de renda, dado que saneamento e habitação não alteram os rendimentos, os coeficientes de concentração podem permanecer constantes, ainda que as camadas mais pobres tenham se beneficiado de ações governamentais e seu bem-estar material tenha-se elevado.

Ainda que não tenhamos esgotado o elenco de dificuldades vinculadas à questão da distribuição de renda como um parâmetro para pautar políticas públicas na área social, as questões levantadas não podem ser interpretadas como indutoras de passividade. Ao contrário, o grau de desenvolvimento atingido pelo Brasil permite que sejam estabelecidas metas concretas a serem atingidas em termos de bem-estar material mínimo para todo cidadão brasileiro. A possibilidade desse compromisso paralelamente à pouca clareza dos objetivos e políticas associadas à distribuição de renda, nos permite concluir que o debate deve privilegiar, ainda que não monopolizar, a questão da pobreza. É relativamente fácil estabelecer uma cesta mínima (em termos de renda monetária, educação, saneamento, habitação, saúde, etc.) a ser garantida a todo indivíduo ou família e determinar um cronograma de execução ou metas a serem alcançadas ao longo de tempo (ou período do governo). Dado esse compromisso, as autoridades deverão especificar mecanismos para atingi-las (orçamento, fonte dos recursos, responsabilidades gerenciais, etc.), prestar contas periodicamente sobre os avanços e justificar os desvios. Exatamente como no caso das metas inflacionárias ou o déficit primário.