

**POLÍTICAS DE COMBATE ÀS DESIGUALDADES
PESSOAIS E FUNCIONAIS DE RENDA NO
NORDESTE DO BRASIL**

PRESIDENTE DE MESA: Roberto Cavalcanti (INAE)

EXPOSITORES:

Werner Baer (Univ. of Illinois)

Marcos Lisboa (FGV)

Ricardo Henriques dos Santos (IPEA)

MESTRE-DE-CERIMÔNIAS

Senhoras e senhores, estamos iniciando o segundo dia de atividades do Fórum Banco do Nordeste de Desenvolvimento, realizado em parceria pelo Banco do Nordeste e a Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia (ANPEC). O tema central das discussões este ano é “Crescimento com Inserção Social”.

Aos participantes que nos acompanham desde ontem, gostaríamos de reiterar a satisfação do Banco do Nordeste com sua presença. Aos convidados que se integram em nossa programação a partir de agora, os votos de boas-vindas do Banco do Nordeste e da ANPEC.

Temos o prazer de informar que os painéis previstos para acontecer durante o dia de hoje estarão sendo acompanhados, em sistema de videoconferência, pelos convidados especiais do Banco do Nordeste em suas Superintendências de Salvador, Recife, Teresina e Aracaju, possibilitando a interatividade entre os participantes. O evento também está sendo transmitido pela internet, através do *site* www.banconordeste.gov.br.

A exemplo de Fortaleza, nossos convidados das Superintendências do Banco em Salvador, Recife, Teresina e Aracaju compõem grupos formados por economistas, técnicos, professores, estudantes universitários e empresários, reforçando o caráter capacitador deste encontro e possibilitando o debate, em níveis qualificados, de estratégias e questões relevantes para o desenvolvimento econômico e social da região nordestina.

No final da tarde, teremos as conclusões do Fórum Banco do Nordeste de Desenvolvimento e do VI Encontro Regional de Economia, ocasião em que contaremos com a presença do Presidente do Banco do Nordeste, Byron Queiroz, que procederá à entrega do Prêmio Banco do Nordeste de Economia Regional, versão 2001.

Vamos dar início à sessão especial “Políticas de Combate às Desigualdades Pessoais e Funcionais de Renda no Nordeste do Brasil”. Para presidir a mesa, convidamos o diretor técnico do

Instituto Nacional de Altos Estudos (INAE), Roberto Cavalcanti. Convidamos o Dr. Werner Baer, da Universidade de Illinois, EUA; o professor Marcos Lisboa, da Fundação Getúlio Vargas; e o pesquisador Ricardo Henriques dos Santos, do Instituto de Pesquisa em Economia Aplicada (IPEA), que nos honram como expositores do tema. Com a palavra, o presidente da mesa, Roberto Cavalcanti.

ROBERTO CAVALCANTI

Bom-dia a todos. Foi com muita satisfação que recebi, primeiro, um convite do Banco para ser expositor nesta seção, e ontem um convite para coordenar os seus trabalhos. Estou certo de que o Banco examinou a compatibilidade entre essas duas atividades, de modo que vamos dar início aos trabalhos desta seção, cujo tema tem uma grande centralidade no Fórum deste ano, haja vista a sua temática global: Crescimento com Inserção Social.

E antes mesmo de fazer comentários sobre as políticas neoliberais e sobre distribuição de renda, gostaria também de enfatizar outra coisa: que se você vai estudar a história econômica do Brasil, você pode ver que a concentração da renda e do patrimônio é uma constante na história do Brasil. Há, digamos, uma herança das desigualdades do tempo colonial que não mudou durante o século XIX. Qualquer que seja o regime, a má-distribuição, a concentração da renda é, como estou dizendo, uma constante.

O interessante é que houve uma má-distribuição de renda durante a economia aberta, do século XIX e do início do século XX, quando a economia brasileira foi uma economia de exportação de produtos primários; mas a coisa não mudou quando a economia se fechou, nas décadas de 30 até 80, tornando-se uma economia fechada, de substituição de importações, com crescimento gigantesco da participação do estado na economia brasileira. Isso não mudou nada na distribuição de renda. Ao contrário, a distribuição de renda, a distribuição do patrimônio, piorou durante essa época.

Há várias razões para isso. Uma delas pode ser o fato de que o setor dinâmico na industrialização foi um setor com uma relação capital/trabalho muito alta, que resultou, *coeteris paribus*, num aumento da concentração da renda. Também o que é interessante é que foi uma economia fechada que deu uma proteção muito alta a grupos oligopolistas, dentro de vários setores. E o acesso privilegiado de grupos oligopolizados ao crédito do BNDES, do Banco do Brasil, etc., também teve uma contribuição muito grande para manter e, provavelmente, piorar a distribuição de renda, favorecendo a concentração da renda e do patrimônio.

Depois de toda essa história, em que nada mudou, chegamos à época do neoliberalismo, da abertura da economia. Mas o que é interessante, do meu ponto de vista, é que a privatização, de fato, está contribuindo para a continuidade dessa concentração da renda e

concentração do patrimônio. Por que, basicamente, quem é que participou na privatização? Não houve uma pulverização do patrimônio, uma pulverização das ações; basicamente foram grupos oligopolistas domésticos e estrangeiros que tomaram conta de uma grande parte da privatização. Então, pode-se dizer que a privatização talvez tenha aumentado a eficiência do comportamento da economia, mas certamente não está contribuindo para a desconcentração da renda no Brasil.

Também se deve tomar em conta que a primeira coisa que fazem os novos donos de muitas empresas governamentais é demitir milhares de trabalhadores, porque a idéia deles é maximizar os lucros, maximizar a eficiência. Isso, certamente, também não vai contribuir para a desconcentração da renda. Pode-se dizer também que na privatização de setores de serviços públicos, talvez para atrair mais capital, a política das organizações regulamentadoras foi uma política de favorecer, nas tarifas, os novos donos, para atrair grandes grupos que pudessem ter interesse em concorrer na privatização do setor de serviços públicos.

Eu gostaria de chamar a atenção, também, para o grande crescimento, na década de 90, de fusões e aquisições, e a desnacionalização de muitos setores da economia brasileira. Se você der uma olhada nos lucros, você pode ver que a participação dos lucros dos maiores e melhores aumentou, e a remessa de lucro também aumentou no balanço de pagamentos.

Assim, é preciso ver o que está acontecendo no Nordeste dentro desse contexto. Então, qual é o efeito do neoliberalismo sobre a economia do Nordeste? De um lado, como aspectos positivos, poderíamos dizer o seguinte: com a abertura da economia, talvez a região pudesse melhorar suas relações de troca. Ou seja, é a famosa análise do Celso Furtado sobre como a industrialização prejudicou o desenvolvimento do Nordeste. Antes, o Nordeste, exportando matérias-primas, estava importando produtos manufaturados do exterior; depois da industrialização, foi obrigado a comprar produtos muito mais caros do Sul; então o Nordeste sofreu uma queda nas suas relações de troca. Poder-se-ia argumentar que, talvez agora, com a abertura da economia brasileira, o Nordeste poderia melhorar as suas relações de trocas. É um campo que não foi ainda bem explorado, mas vale a pena analisar até que ponto uma economia mais aberta, do ponto de vista só de preços relativos, está beneficiando a economia do Nordeste.

Depois, há as guerras fiscais. As guerras fiscais realmente são um assunto que os economistas vão julgar de maneira negativa. Mas talvez a guerra fiscal seja uma instituição não necessariamente prejudicial, no longo prazo, para uma região mais atrasada. No passado, eu dei o exemplo das guerras fiscais dos Estados Unidos: foi por meio de guerras fiscais e outras intervenções políticas que o nosso 'Nordeste', que é o sul dos Estados Unidos, se beneficiou. Então,

pode-se dizer que a guerra fiscal, que é uma característica, digamos, da última década, até certo ponto talvez pudesse, no longo prazo, beneficiar a economia do Nordeste.

Outro aspecto regional foi a atração de investimentos do Sul para o Nordeste, especialmente para o Ceará, porque os salários são mais baixos. Com a concorrência internacional das empresas chinesas, que pagam um salário baixíssimo, alguns argumentam que a migração da indústria de calçados e de vestuário para o Nordeste, especialmente para o Ceará, foi uma resposta do Brasil a essa concorrência internacional. Mas, em geral, eu acho que o impacto, à primeira vista, do neoliberalismo, da abertura da economia, pode ser negativo para o Nordeste; e eu acho que basicamente esse é o resultado da integração da economia brasileira ao Mercosul. A expansão, talvez no longo prazo, do Mercosul vai resultar em quê? Vai necessitar de maior investimento em infra-estrutura, para aumentar a eficiência da integração do Brasil dentro de um Mercosul expandido. Isso implica mais investimentos no Centro-Sul e no Sul, não no Nordeste. Dessa maneira, pode-se dizer que o Nordeste vai ser prejudicado.

Também, com relação às multinacionais, que estão aumentando seus investimentos diretos – em 98, 99 e 2000 a expansão foi incrível –, a maioria desses investimentos foi para o Centro-Sul e o Sul, porque muitos desses investimentos foram feitos, basicamente, para construir plataformas de exportação para o Mercosul e para outras partes da América Latina. Mais uma vez, isso prejudicou o Nordeste do Brasil.

Como vocês sabem, há uma certa resistência do Brasil à Alca; mas, no longo prazo, talvez a Alca pudesse beneficiar o Nordeste, porque com a Alca a região teria acesso ao mercado norte-americano, inclusive o México, o que poderia ser útil para o Nordeste atrair as famosas “maquiladoras”, que investiram no México e criaram uma grande quantidade de empregos.

A privatização, no meu ponto de vista, poderia piorar a situação do Nordeste, e a razão é que, com a privatização, você tem a saída do governo de várias atividades econômicas. Isso diminui os instrumentos redistributivos que o Governo Federal tem para, digamos, mexer com a distribuição regional da renda. Além disso, firmas privatizadas sofrem muito menos pressões que firmas governamentais para empregar gente e tomar outras decisões que têm retorno social mais amplo.

De outra parte, a possível privatização dos bancos estatais – digamos, a privatização do Banco do Brasil, a privatização, talvez, do BNDES ou, talvez, do Banco do Nordeste – poderia vir a melhorar a situação dos bancos, aumentar a eficiência; mas, a idéia de criar bancos estatais foi basicamente para fornecer crédito a regiões e setores que foram negligenciados pelo setor privado. Uma vez que você privatiza esses bancos, é bem possível que a classe média alta do

Nordeste vá depositar nesses bancos, mas eles vão investir muito mais no Sudeste do Brasil, onde a taxa de retorno é mais alta. Então, é possível que a privatização possa drenar muitos dos recursos bancários que hoje vão para o desenvolvimento do Nordeste.

Agora, algumas provocações – são todas provocações, porque, naturalmente, se pode argumentar sobre cada um desses pontos – acerca do impacto do neoliberalismo sobre a distribuição da renda dentro do Nordeste. Eu falei sobre a relação do Nordeste com o resto do País; agora, vou falar sobre a distribuição dentro do Nordeste.

De um lado, mais uma vez a privatização no Nordeste poderia piorar o emprego. No Sul, a privatização resultou na demissão de milhares de empregados, e não há nenhuma razão por que isso não venha acontecer no Nordeste. E para onde vão as pessoas demitidas de empresas estatais? Ou vão para setores que pagam salários mais baixos, com menos benefícios, ou vão para o setor informal, que não necessariamente dá uma renda maior do que o setor estatal.

Os incentivos fiscais, provavelmente, vão resultar na adoção de uma tecnologia relativamente intensiva de capital, não criando emprego; e se a nova indústria que está sendo atraída para o Nordeste é mais intensiva de capital, isso poderia também piorar a distribuição de renda dentro do Nordeste.

Reforma agrária é muito importante, especialmente no Nordeste, mas isso também é muito controverso. Há um estudo que vi aqui que diz que a reforma agrária, especialmente a modernização da agricultura, a agricultura irrigada de Petrolina, digamos, cria muito emprego. Francamente, eu tenho minhas dúvidas; talvez crie emprego sazonal. Mas, no longo prazo, a economia agrícola irrigada é um tipo de setor que não absorve muita mão-de-obra. Isso foi comprovado em muitos países, na revolução verde, no Leste Asiático.

A regulação das concessionárias, como já falei, favorece o concessionário, para incentivá-lo a investir e modernizar; mas também isso vai piorar, digamos, a distribuição de renda dentro do Nordeste.

E quais são as minhas recomendações, nesse estado das coisas? Primeiro, eu acho – depois poderemos discutir isso – que uma economia de mercado é uma economia que concentra. O mercado é concentrador. Talvez seja útil, seja eficiente, mas é concentrador. É papel do estado em muitas economias, inclusive na economia do meu país, contrabalançar essa tendência do mercado. Então, a presença do estado é fundamental, me parece, basicamente na regulação, mas também na participação em alguns setores para combater essa concentração.

Outra coisa que eu gostaria de mencionar é que nem a indústria, nem a agricultura vão criar empregos no longo prazo. E o setor agrícola, mesmo com a reforma agrária, também não é o setor que vai

solucionar o problema do emprego. Nos Estados Unidos temos a economia agrícola mais produtiva do mundo, mas a agricultura só emprega 2% da população economicamente ativa dos Estados Unidos. Então, eu duvido que a modernização da agricultura do Nordeste vá melhorar a situação do emprego. Eu acho que a taxa de absorção de mão-de-obra na agricultura necessariamente vai diminuir, no longo prazo, mesmo com uma reforma agrária.

Se vocês querem fazer uma competição internacional no setor industrial, mais uma vez eu duvido que se possa criar tecnologia que vá absorver mão-de-obra.

Então, ao que me parece, o grande desafio está no setor de serviços. Nos Estados Unidos, o setor de serviços emprega mais de 75% da população economicamente ativa. Então, eu acho que para o Brasil, para o Nordeste e para todo o terceiro mundo, o desafio é ver como se poderia criar mais emprego nesse setor de serviços, um emprego que dê renda mais alta do que no passado.

No setor de serviços, o insumo mais importante é o capital humano; educação, em outras palavras. Então, como recomendação, parece-me que o grande desafio para o Brasil é uma coisa não tão emocionante como reforma agrária: é mais educação, mais acesso do povo às escolas, um crescimento muito mais intenso de programas do tipo bolsa-escola, que vocês estão desenvolvendo aqui no Brasil. Eu acho que isso é fundamental para melhorar a educação do ponto de vista de recursos quantitativos utilizados e da qualidade do ensino.

Uma coisa interessante a estudar é o que está acontecendo na Índia. Lá, o grande setor que está gerando emprego e muita renda é o setor de informática. A exportação de programas é uma grande nova fonte de renda, e os programadores hindus estão sendo empregados às centenas, aos milhares. Então, da mesma maneira eu vejo que, com grande aumento da educação, do capital humano, talvez vocês possam solucionar o problema do emprego e o problema da distribuição de renda. Muito obrigado.

ROBERTO CAVALCANTI

Obrigado professor Werner Baer. O segundo expositor dessa sessão especial é o professor Marcos Lisboa, da Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas, do Rio de Janeiro. Professor Marcos.

MARCOS LISBOA

Muito obrigado. Em primeiro lugar, quero agradecer à ANPEC, ao Banco do Nordeste e sobretudo ao Éverton Correia, pelo convite gentil para participar deste evento. Eu e o Éverton nos conhecemos numa estrada, ele na PUC, eu na UFRJ, mais anos atrás do que a gente gostaria de lembrar, e ele fez uma opção pela implementação de políticas públicas; eu fiz uma opção mais pela vida acadêmica, e hoje acho que ele estava mais certo do que eu.

Como acadêmico, meu vício, em geral é apontar problemas, e a discussão de política pública busca apontar solução. Vou tentar fazer o meio do caminho aqui, e tentar mapear, fazer um diagnóstico de uma área fundamental na desigualdade, que é o setor saúde. E no final, vou tentar indicar alguns caminhos de política pública nessa área.

O título do trabalho que vou apresentar para vocês é “Gastos Pessoais Privados em Saúde no Brasil, 1998”. É um trabalho de co-autoria com Mônica Viegas Andrade, do CEDEPLAR, da UFMG. O objetivo do nosso trabalho é decompor os determinantes do gasto pessoal privado em saúde, no Brasil.

Em 1998, a PNAD, que é essa pesquisa anual domiciliar, que envolve 110 mil domicílios, incluiu um suplemento grande fazendo perguntas sobre as características de saúde dos domicílios, reunindo informações não apenas sobre morbidade, isto é, a qualidade da saúde dos indivíduos, mas também sobre cobertura de saúde privada, acesso e utilização dos serviços. Então, inclui informações tanto sobre o estado de saúde, quanto sobre cobertura, acesso e utilização dos serviços de saúde, além de informações gerais sobre gastos médicos.

Inicialmente, temos, na TABELA 1, o mapeamento da base de dados. Pega-se a renda do domicílio, divide-se pelo número de pessoas, e temos aqui os limites superiores de renda domiciliar *per capita*, nos diferentes decis. Ou seja, no Norte, domicílios com até 32 reais *per capita* estão no primeiro decil; significa que em 10% das residências cada morador ganha até 32 reais; os que ganham acima de 494 reais estão no grupo dos 10% mais ricos da região Norte. No Nordeste, os 10% mais ricos ganham acima de 385 reais; no Sudeste, acima de 727 reais, e assim por diante. Então, uma família de quatro pessoas, com renda domiciliar de 1.600 reais, está no grupo dos 10% mais ricos, grosso modo, em todo o Brasil.

TABELA 1
RENDA DOMICILIAR *PER CAPITA*

Limites Superiores de Renda				Domicílio Per Capita	
Decil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
1	32	23	50	50	45
2	50	35	78	82	70
3	67	50	108	112	92
4	88	65	138	143	120
5	117	83	179	184	150
6	150	110	230	235	196
7	201	143	300	312	266
8	293	210	430	466	400
9	494	385	727	728	710
10	>494	>385	>727	>728	>710

FONTE: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) - 1998

Na TABELA 2, temos só uma primeira estatística descritiva, simples, sobre os gastos com saúde na região Nordeste. Os números indicam o gasto do domicílio com o componente saúde, dividido pela renda domiciliar. Vemos, por exemplo, que os 10% mais pobres no Nordeste, os que estão no primeiro decil, gastavam em média 6,5% da sua renda com remédio. Os 10% mais ricos, 1,6%. Então, o gasto com remédio é bastante regressivo. Podemos ver isso aqui, e vou mostrar depois nas estatísticas controladas, que a fração de renda alocada pelos ricos em remédios é bem menor que a dos pobres; com plano de saúde, como se espera, ocorre o inverso. O plano de saúde é um bem normal, os mais pobres não têm acesso a ele; quanto a consultas com profissionais de saúde, os dados são, em geral, bastante próximos de zero.

TABELA 2

PARTICIPAÇÃO DO GASTO COM SAÚDE
REGIÃO NORDESTE – 1998 (%)

Decil	Remédio	Plano	Consulta	Prof. Saúde	Hospitaliz.	Enfermagem	Exame
1	6,48	0,49	0,61	0,04	0,03	0,05	1,07
2	4,89	0,81	0,77	0,02	0,14	0,12	0,46
3	3,44	0,69	0,27	0,06	0,04	0,1	0,28
4	4,11	0,91	0,49	0,04	0,06	0,08	0,47
5	3,46	1,29	0,6	0,05	0,21	0,04	0,46
6	3,13	2,22	0,44	0,03	0,24	0,08	0,31
7	3,01	2,79	0,57	0,04	0,29	0,04	0,51
8	3,15	4,35	0,73	0,06	0,43	0,08	0,4
9	2,9	7,99	0,67	0,11	0,21	0,07	0,48
10	1,6	11,46	0,56	0,13	0,25	0,08	0,26

FONTE: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) - 1998

.

Na região Sudeste, os dados são parecidos; ou seja, os 10% mais pobres gastam quase 10% da sua renda com remédio; os 10% mais ricos gastam só 1,5%; e com planos de saúde acontece uma proporção inversa. (TABELA 3).

TABELA 3
PARTICIPAÇÃO DO GASTO COM SAÚDE
REGIÃO SUDESTE – 1998 (%)

Decil	Remédio	Plano	Consulta	Prof. Saúde	Hospitaliz.	Enfermagem	Exame
1	9,54	3,53	1,58	0,15	1,38	0,13	0,93
2	6,6	2,55	1,19	0,09	0,68	0,1	0,74
3	5,87	3,04	0,99	0,07	1,13	0,24	0,73
4	5,17	4,37	0,86	0,14	1,37	0,06	0,58
5	4,6	4,64	0,79	0,14	0,62	0,07	0,5
6	4,24	6,06	0,81	0,12	0,48	0,08	0,34
7	3,97	7,17	0,74	0,11	0,53	0,07	0,53
8	3,3	8,38	0,8	0,14	0,59	0,03	0,36
9	2,67	9,49	0,69	0,19	0,44	0,3	0,28
10	1,53	9,22	0,62	0,22	0,93	0,11	0,23

FONTE: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) - 1998

Na TABELAS 4 e 5, só para se ter uma noção do que significa esse gasto percentual, temos os gastos totais, em cada decil. No Nordeste, os gastos totais com medicamentos, em média, de um domicílio do 1º decil, é de quase cinco reais por mês, isso em dados de 1998, e os gastos dos 10% mais ricos, em média, estão em torno de 51 reais por mês. No Sudeste, onde a renda domiciliar é quase o dobro da do Nordeste, o gasto dos 10% mais pobres pula para quase 12 reais; lembrando-se aqui que são famílias cuja renda *per capita* está em torno de 50 ou 60 reais/mês. A renda média domiciliar, no 1º decil, é de 75 reais no Nordeste e de 125 reais no Sudeste. Um domicílio tem em média, no Brasil, três pessoas e meia.

TABELA 4

GASTOS TOTAIS COM SAÚDE
REGIÃO NORDESTE

Decil	Remédio	Plano	Consulta	Prof. Saúde	Hospitaliz.	Enfermagem	Exame	Rendom
1	4,86	0,37	0,46	0,03	0,02	0,04	0,8	74,97
2	6,64	1,1	1,05	0,03	0,19	0,16	0,63	135,7
3	6,44	1,3	0,51	0,11	0,07	0,18	0,52	187,29
4	10,14	2,24	1,21	0,09	0,15	0,2	1,15	246,92
5	10,52	3,93	1,83	0,15	0,63	0,12	1,41	304,23
6	12,15	8,6	1,7	0,1	0,93	0,3	1,21	387,81
7	14,96	13,9	2,84	0,22	1,45	0,2	2,56	497,68
8	21,15	29,2	4,93	0,03	2,91	0,55	2,7	671,74
9	30,4	83,86	7,06	1,14	2,21	0,72	5	1049,41
10	51,35	366,6	17,96	4,1	8,03	2,64	8,32	3199,89

FONTE: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) - 1998

TABELA 5**GASTOS TOTAIS COM SAÚDE****REGIÃO SUDESTE**

Decil	Remédio	Plano	Consulta	Prof. Saúde	Hospitaliz.	Enfermagem	Exame	Rendom
1	11,93	4,42	1,97	0,19	1,72	0,16	1,16	125,07
2	17,36	6,71	3,13	0,23	1,8	0,25	1,95	262,89
3	21,31	11,03	3,59	0,25	4,09	0,86	2,66	362,91
4	24,29	20,51	4,06	0,67	6,44	0,29	2,71	469,68
5	27,52	27,73	4,7	0,81	3,71	0,4	3,01	598,25
6	32,05	45,78	6,1	0,89	3,66	0,59	2,6	755,82
7	38,49	69,6	7,19	1,1	5,1	0,71	5,11	970,51
8	42,84	108,92	10,4	1,82	7,65	0,41	4,64	1.299,46
9	51,01	181,17	13,12	3,56	8,37	5,7	5,29	1.908,22
10	72,29	436,88	29,32	10,41	44,04	5,01	10,84	4.738

FONTE: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) - 1998

TABELA 6

**VALOR MÉDIO EM REAIS DOS GASTOS DOMICILIARES COM
MEDICAMENTOS SEGUNDO REGIÕES**

(CONSIDERANDO APENAS OS INDIVÍDUOS QUE TIVERAM GASTOS POSITIVOS)

Decil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro
1	36,58	28,33	38,55	33,17	40,13
2	38,96	29,22	45,19	42,1	50,17
3	46,72	28,67	50,63	42,56	48,34
4	45,36	34,06	54,06	40,94	47,55
5	42,15	35,35	57,44	45,75	64,23
6	48,72	38,7	64,63	50,5	58,11
7	56,18	41,6	73,62	58,18	72,74
8	60,08	54,89	76,92	62,07	71,54
9	73,69	65,26	88,3	74,92	91,99
10	95,82	99,59	118,46	107,48	124,95

FONTE: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) - 1998

Continuando com a estatística descritiva, temos na próxima tabela o valor médio dos gastos domiciliares com medicamentos, nas diversas regiões, mas aqui considerando apenas pessoas que gastaram. Então, estou separando quem gastou zero e quem gastou alguma coisa; e quando eu olho o dado apenas de quem gastou, de quem resolveu comprar algum medicamento, a regressividade do gasto com saúde (com medicamentos, sobretudo) fica muito mais dramática. Se a gente lembrar que a renda dos 10% mais ricos é cerca de 40 vezes a renda dos 10% mais pobres, o gasto com medicamento dos 10% mais ricos é apenas três vezes o dos mais pobres; de três a no máximo cinco vezes. Então, enquanto a renda aumenta 40 vezes, o gasto com medicamento aumenta três vezes. É uma regressividade brutal nos gastos com medicamentos. (TABELA 6)

Vemos também que, para as famílias do primeiro decil, o gasto médio com medicamento corresponde, praticamente, ao valor da sua renda *per capita*. Então, sua renda *per capita* está indo quase inteiramente para gastos com medicamentos.

Na próxima TABELA, temos a percentagem de famílias que tiveram algum gasto positivo com medicamentos. E aí, de novo, a gente observa que o aumento da renda tem um impacto muito grande sobre a decisão de gastar. A gente viu que o quanto se gasta é relativamente constante. Os muito pobres e os muito ricos gastam essencialmente a mesma coisa com os medicamentos; agora, a decisão de gastar é que muda sensivelmente com a renda. Isso aparece nesse dado: no Nordeste, a probabilidade do gasto aumenta cerca de três vezes, do 1º para o 10º decil, passando de 14,86% para 46,42%). (TABELA 7)

TABELA 7
PERCENTUAL DOS DOMICÍLIOS COM GASTOS COM MEDICAMENTOS >0

Decil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
1	22,76	14,86	28,65	29,59	25,39
2	24,44	21,97	38,75	38,31	34,1
3	30,38	23,51	40,66	42,65	32,57
4	31,47	27,34	46,46	49,05	36,61
5	32,16	28,19	47,89	48,36	41,2
6	34,38	32,73	47,88	49,66	37,81
7	33,5	35,63	51,93	51,86	37,29
8	35,62	37,5	54,4	52,63	39,06
9	39,62	42,59	56,49	53,91	47,28
10	42,88	46,42	59,05	53,98	50,13

FONTE: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) - 1998

TABELA 8
PERCENTUAL DOS DOMICÍLIOS QUE TÊM PLANO DE SAÚDE

Decil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
1	2,64	0,35	5,07	3,04	3,46
2	5,89	1,5	7,6	6,86	5,26
3	7,31	3,55	13,33	10,15	10,01
4	8,57	5,19	16,67	12,69	11,26
5	11,07	6,59	21,75	20,97	13,21
6	13,24	9,56	28,19	25,14	20,84
7	22,11	11,08	35,24	30,73	25,33
8	28,93	21,63	44,78	42,87	36,43
9	41,05	36,84	60,69	54,98	48,92
10	59,22	71,75	77,56	71,6	68,84

FONTE: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) - 1998

Se a gente supõe que ricos e pobres ficam igualmente doentes, isso quer dizer que há uma grande percentagem dos pobres que, apesar de doentes, não gastam com medicamentos. O que parece aqui é que medicamento tem um pouco de uma tecnologia à *lá Leontief*. É um jargão economista. Significa que há um mínimo que você tem que gastar, para que aquilo tenha alguma eficácia; aí, ou você chega naquele topo, e você gasta quase tanto quanto os ricos, ou você não gasta nada, você gasta zero.

Na TABELA seguinte, temos o percentual de domicílios com plano de saúde, e aí o dado é o esperado: o percentual aumenta progressivamente com a renda. A próxima TABELA, com o último dado da estatística descritiva, indica aonde as pessoas vão quando estão doentes. Esse é um resultado muito positivo e que é meio surpreendente: quando estão doentes, as pessoas procuram atendimento médico; a automedicação não aparece nos dados, o que é um dado surpreendente. Isso vale tanto para rico quanto para pobre. Os 10% mais pobres, se estão doentes, vão essencialmente a postos de saúde (50%), ou vão a ambulatorios, ou vão a pronto-socorros, ou vão a consultórios particulares, em alguns casos. Apenas cerca de 3% vai à farmácia (o que seria, já, um caso de automedicação), e menos de 1% procura outra forma de consulta. Aí a pergunta da PNAD engloba várias opções: Foi a um curandeiro? Falou com a vizinha? Perguntou para um amigo do filho? Enfim, tudo ali vale (TABELA 9).

E o que é curioso é que, salvo no primeiro decil, em que as pessoas vão um pouquinho mais à farmácia e a outras formas de consulta, nos demais decis de renda, do 2º ao 10º, a percentagem de pessoas que procuram atendimento médico é constante; não varia com a renda. A única coisa que muda é que rico vai a consultório particular; pobre vai a posto de saúde; mas as pessoas, quando acham que estão doentes, procuram atendimento médico. Não parece haver um problema de informação aí; o que pode acontecer é que, várias vezes, as pessoas têm sintomas de doenças que elas não reconhecem como doença. E isso pode dar um viés na resposta. Eu tenho uma dor de cabeça, não considero isso doença, aí eu me automedico. O que esse resultado da pesquisa está dizendo é que: se as pessoas acreditam que estão doentes, elas procuram atendimento médico e não automedicação.

TABELA 9

LOCAL DE ATENDIMENTO EM CASO DE DOENÇA

Região Nordeste	Posto	Ambulatório	Pronto Socorro	Cons Part	Farmácia	Outros
decil1	50,61	42,68	1,4	1,24	3,27	0,8
decil2	52,26	42,06	1,98	1,62	1,52	0,56
decil3	51,95	41,28	2,93	1,54	1,89	0,41
decil4	49,58	43	2,2	2,83	1,83	0,56
decil5	50,05	41,53	2,12	3,96	2,05	0,29
decil6	45,7	44,45	2,51	4,97	2,08	0,29
decil7	43,53	43,94	2,56	7,63	2,17	0,17
decil8	39,08	46,46	1,63	11,25	1,26	0,32
decil9	27,74	43,51	2,39	24,81	1,43	0,12
decil10	10,06	33,09	1,84	53,61	1,2	0,2

FONTE: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) - 1998

Até aqui, olhamos apenas estatísticas grosseiras; pegamos os dados da PNAD, fizemos médias, frequências, indicamos quantos por cento fazem isso, quantos por cento gastam com aquilo, qual é a renda média, e assim por diante. Agora, vamos tentar fazer um exercício estatístico, que é controlar os fatores explicativos dessas decisões de gastos com medicamentos, com plano de saúde e assim por diante. Então, vou propor aqui um modelo econométrico para analisar essas decisões.

Um modelo de gastos com saúde tem um problema, que o Tobit já viu em várias situações, 50 anos atrás, que é tipicamente um caso em que eu tenho um consumo nulo; a minha decisão de gasto é truncada em zero. Na maior parte dos bens de consumo, a gente consome quase tudo, mesmo que seja numa percentagem pequena. Na análise de gastos com saúde, parcela significativa apresenta gastos nulos. Quando eu tenho um consumo nulo, na hora de fazer estimativas, com regressão, eu tenho problemas; em geral, a gente tem uma variável aleatória que pode ficar menos infinito. Então, você tem que truncar, isso altera os resultados, mas não vou entrar aqui em detalhes técnicos.

A gente tem um modelo estrutural da decisão de gasto com saúde, e esse modelo tem uma curiosidade: é que as decisões de gastar ou de quanto gastar são determinadas pelo mesmo processo aleatório, então a gente vai usar aqui o Modelo Tobit original e não o Modelo Heckman, por exemplo, que nesse caso não seria apropriado.

Usamos diversas variáveis de controle para controlar as variáveis dependentes, que podem ser, por exemplo: gasto com saúde, probabilidade de gastar com medicamentos, probabilidade de ter plano de saúde; essas são as nossas variáveis dependentes, são o que nós queremos explicar.

E vamos controlar essas variáveis por uma lista de variáveis independentes. Vale lembrar que gasto com saúde é um gasto do domicílio em geral, não é um gasto do indivíduo. Criança não escolhe que plano de saúde vai ter. Embora a minha filha mande na minha casa mais do que eu gostaria, no plano de saúde ela não manda ainda. Quer dizer, essa é uma decisão do chefe de família. Então, para definir as características do domicílio, sobretudo as características do chefe de família têm que estar bem especificadas.

Assim, temos na nossa lista de variáveis independentes: anos de escolaridade do chefe de família (é variável ao quadrado, para ter uma aproximação polinomial); ciclo de vida do chefe da família, por gênero (seja ele homem ou mulher, pois há um ciclo de vida diferente para homem e mulher) e idade; ocupação básica do chefe de família (se é setor formal, informal, setor público, militar, etc.); situação de urbanização da residência (se é área urbana ou área rural); renda domiciliar *per capita* (ao quadrado, porque eventualmente a renda pode ter um impacto não-linear na decisão de gastos); *dummies*

regionais (a nossa variável de referência é a da região Centro-Oeste, e vai ter uma *dummie* para Nordeste, Norte, Sudeste e Sul); *dummies* para os demais membros da família, por composição etária (tem filho de zero a dois anos? Quantos? Tem filhos de dois a seis? De seis a 14? Tem dependente mulher de 15 a 44? A partir dos 15 anos, a gente separa homem e mulher, por motivos óbvios, pois os gastos de mulheres e de homens, com saúde, são bastante diferentes ao longo do ciclo de vida, e o ciclo de fertilidade da mulher tem impacto nos gastos com plano de saúde); *dummie* para número de moradores com doença crônica (a PNAD tem perguntas sobre isso, então a gente coloca uma *dummie* para controlar por essa variável); e *dummie* para o número de moradores que apresentaram problemas de saúde nos últimos 30 dias, que é uma pergunta também feita pela PNAD.

Como esse modelo é não-linear, é difícil interpretar o grande número de coeficientes, mas vou apresentar nessa exposição os dados para duas famílias típicas: uma família A, que tem como chefe um homem de 35 anos, casado, com mulher entre 15 e 44 anos e dois filhos de 6 a 14 anos; e uma família B, que é um casal idoso, com idade entre 65 e 70 anos. Temos que especificar tudo isso para obter o dado, pois o modelo é bastante não-linear. Para quem estiver mais interessado nos aspectos técnicos, posso depois dar uma cópia do trabalho, com os dados estatísticos mais precisos.

A próxima TABELA mostra o primeiro resultado da regressão. Aqui é a probabilidade de gastos com medicamentos da região Centro-Oeste para a família A, que é a típica família brasileira: casal, dois filhos, 30 anos. Aqui podemos ver como varia a probabilidade de a família gastar com medicamentos. Considerando os 10% mais pobres, uma pessoa com renda *per capita* de 20 reais/mês, com zero de educação, tem 6% de probabilidade de gastar com medicamentos. Se eu levo em conta os que têm renda familiar *per capita* de quatro mil reais ou até mais que isso, com 12 anos de estudo, a probabilidade de gastar com medicamento pula para 50%. (TABELA 10)

TABELA 10

PROBABILIDADE DE GASTOS POSITIVOS COM MEDICAMENTOS

REGIÃO CETRO-OESTE

RFPC	Educ. Ch.		Família A		
			Completa		S/ Doen ou Morb.
20	0		0,06		0,16
50	0		0,06		0,17
50	2		0,08		0,19
100	2		0,09		0,19
100	6		0,13		0,23
500	6		0,16		0,24
500	8		0,18		0,26
1000	8		0,22		0,28
1000	12		0,25		0,29
2000	12		0,34		0,33
4000	12		0,52		0,39
	Região			Região	
	Norte	-0,06		Norte	-0,06
	Nordeste	-0,04		Nordeste	-0,06
	Sudeste	0,05		Sudeste	0,05
	Sul	0,05		Sul	0,06
	Doença	0,07			
	Morbidade	0,05			
	Urbano	0,03		Urbano	0,04

FONTE: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) - 1998

No mesmo quadro, vemos o quanto o dado se altera se eu sair do Centro-Oeste e for para o Norte, Nordeste, Sul ou Sudeste. No Nordeste, a família vai gastar quatro pontos percentuais a menos do que no Centro-Oeste; no Sudeste, cinco pontos percentuais a mais.

O quadro mostra, ainda, o impacto de ter doença ou morbidade na família, ou de morar na cidade. O que é interessante nesse resultado é que, quando eu analiso, fazendo a regressão, sem incluir doença e morbidade (ou seja, eu tirei das variáveis dependentes doença e morbidade, então não tem mais aquele controle para doença e morbidade), o que a gente observa é que a probabilidade de os mais pobres gastarem aumenta significativamente, ocorrendo o contrário com os mais ricos. Isso quer dizer o seguinte: doença crônica e morbidade, segundo os dados da PNAD, são correlacionadas com pobreza nas famílias. E nos dados controláveis a gente vê que isso é muito claro com os filhos. Então, os filhos de pessoas pobres, em geral, segundo os dados da PNAD, tendem mais a ficar doentes do que os filhos de pessoas ricas; por isso as famílias pobres gastam mais com medicamentos. É exatamente o que os dados estão mostrando aqui: na hora em que eu tiro do controle doença e morbidade, tudo que

ia para doença entre os mais pobres é captado agora pela composição familiar, o que não acontece no caso dos mais ricos.

Para a família B, de idosos, ocorre um fenômeno parecido, mas, obviamente, os idosos tendem a gastar mais (TABELA 11). Temos aqui, de novo, a renda familiar *per capita* variando de 20 reais/mês até 4.000 reais/mês, e variando também a educação. Um dado que não enfatizei no caso da família A, mas que é interessante enfatizar, é que renda, de fato, só tem impacto muito significativo sobre a probabilidade de gastos com medicamentos acima de 1.000 reais/mês. Até então, a renda pode variar à vontade, que isso não tem impacto nenhum sobre a probabilidade de a família gastar; a probabilidade é essencialmente constante. O grande aumento, o grande impacto da renda, está realmente nos grupos acima de mil reais por mês de renda familiar *per capita*.

A próxima TABELA indica os gastos totais das famílias que de fato gastaram. E aí a gente observa como o dado é perverso: as famílias com 20 reais por mês de renda familiar *per capita*, com zero de educação, tendem a gastar 60 reais; e eu posso multiplicar a renda familiar *per capita* por 20 vezes, que esse dado quase não aumenta; só quando a renda passa a aumentar a partir de mil reais, aí eu tenho um pequeno aumento nesses gastos, sobretudo nas faixas de renda mais altas. De novo, o Nordeste tende a gastar menos que as demais regiões; e de novo vemos o mesmo impacto de doença e morbidade, aqui bem menos acentuado. Como as famílias pobres tendem a ter doenças simples ou doenças que se resolvem com remédios relativamente baratos, o impacto de doença e morbidade não é tão grande nos gastos (TABELA 12).

TABELA 11

PROBABILIDADE DE GASTOS POSITIVOS COM MEDICAMENTOS

REGIÃO CENTRO-OESTE

RFPC	Educ. Ch.		Família B		
			Completa		S/ Doen ou Morb.
20	0		0.21		0.39
50	0		0.22		0.39
50	2		0.25		0.43
100	2		0.25		0.43
100	6		0.31		0.48
500	6		0.35		0.49
500	8		0.37		0.51
1000	8		0.42		0.53
1000	12		0.46		0.55
2000	12		0.56		0.59
4000	12		0.73		0.66
	Região			Região	
	Norte	-0.06		Norte	-0.06
	Nordeste	-0.04		Nordeste	-0.06
	Sudeste	0.05		Sudeste	0.05
	Sul	0.05		Sul	0.06
	Doença	0.07			
	Morbidade	0.05			
	Urbano	0.03		Urbano	0.04

FONTE: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) - 1998

TABELA 12

GASTOS TOTAIS - MEDICAMENTOS DAS FAM. COM GASTOS >0

CENTRO-OESTE

			Completa		S/ Doen. ou Morb.
RFPC	Educ. Ch.		Família B		Família B
20	0		59,11		69,77
50	0		59,29		69,97
50	2		61,92		72,73
100	2		62,25		73,08
100	6		66,86		77,73
500	6		69,83		80,87
500	8		71,79		82,72
1000	8		75,82		86,92
1000	12		78,71		89,29
2000	12		87,76		98,46
4000	12		107,44		117,91
	Região				
	Norte		-5,31		-3,86
	Nordeste		-4,49		-4,44
	Sudeste		2,85		1,87
	Sul		1,23		1,08
	Doença		5,3		
	Morbidade		4,5		
	Urbano		2,62		2,77

FONTE: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) - 1998

Vamos ver, na próxima TABELA, a probabilidade de ter plano de saúde. Como se espera, a probabilidade para os grupos mais pobres, que formam essencialmente o primeiro decil de renda, é 0,01 no Centro-Oeste, na família A, e é zero na família B. A probabilidade de possuir plano de saúde só passa a ocorrer de forma significativa para uma família típica a partir de 500 reais de renda familiar *per capita*, com seis anos de estudos. Obviamente, nas famílias de idosos, isso ocorre um pouco antes, a magnitude é um pouco maior. E nos grupos dos mais ricos, com renda *per capita* acima de mil reais/mês, o crescimento da probabilidade de ter planos de saúde aumenta vertiginosamente, pulando de 40% para 92% (TABELA 13).

TABELA 13

PROBABILIDADE DE POSSUIR PLANO DE SAÚDE

REGIÃO CENTRO-OESTE

RFPC	Educ. Ch.		Família A		Família B
20	0		0,01		0
50	0		0,01		0
50	2		0,02		0,02
100	2		0,02		0,02
100	6		0,06		0,09
500	6		0,1		0,14
500	8		0,15		0,21
1000	8		0,23		0,31
1000	12		0,4		0,5
2000	12		0,63		0,72
4000	12		0,92		0,94
	Região				
	Norte		-0,04		
	Nordeste		-0,01		
	Sudeste		0,06		
	Sul		0,02		
	Doença		0,01		
	Morbidade		0		
	Urbano		0,15		

FONTE Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) - 1998

A última TABELA mostra os gastos totais com plano de saúde. Vemos aqui o gasto que uma família pobre teria se resolvesse ter um plano de saúde, previsto pelo modelo, com custo de 135 reais. Essa família tem uma renda domiciliar de 80 reais por mês; então, não é à toa que a probabilidade de ter plano de saúde é zero. E, de novo, os gastos com plano, que são gastos preventivos, têm comportamento similar ao dos gastos com medicamentos: eles são, de forma surpreendente, inelásticos à renda (TABELA 14).

TABELA 14
PROBABILIDADE DE POSSUIR PLANO DE SAÚDE
REGIÃO CENTRO-OESTE

RFPC	Educ. Ch.		Família A		Família B
20	0		0,01		0
50	0		0,01		0
50	2		0,02		0,02
100	2		0,02		0,02
100	6		0,06		0,09
500	6		0,1		0,14
500	8		0,15		0,21
1000	8		0,23		0,31
1000	12		0,4		0,5
2000	12		0,63		0,72
4000	12		0,92		0,94
	Região				
	Norte		-0,04		
	Nordeste		-0,01		
	Sudeste		0,06		
	Sul		0,02		
	Doença		0,01		
	Morbidade		0		
	Urbano		0,15		

FONTE: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) - 1998

Acho que esse é o diagnóstico que eu tenho a oferecer a vocês sobre a questão de saúde em 1998, no Brasil. No que se refere à política pública, uma política natural de ser adotada num país como o Brasil é a política pública que é adotada em qualquer país desenvolvido do mundo, que é uma política de reembolso dos gastos com medicamentos, sobretudo para famílias mais carentes. Qualquer país europeu tem uma política de reembolso de cerca de 80%, em média, dos gastos com medicamentos, e isso teria um impacto violento na renda das famílias que têm problemas de saúde. As famílias, quando gastam com medicamentos, gastam quase sua renda integral com medicamentos.

O custo de um plano desses não é muito alto. Nossas estimativas indicam que, com um custo de dois bilhões de reais/ano, em princípio, você consegue garantir reembolso de 80% dos gastos com medicamentos dos 40% mais pobres. Então, não é um custo muito alto. O problema, no entanto, é o velho problema de fazer política social. Uma coisa que a gente vem aprendendo nos últimos anos, sobretudo com o trabalho do IPEA, com Ricardo Paes e Barros, Ricardo Henriques, Rosane e Marcelo Néri, que agora está na Fundação, é que, em princípio, o custo da política social é baixo, se você consegue fazer o dinheiro chegar onde você quer que ele chegue. Ou seja, dois bilhões de reais por ano é 10% do orçamento do Ministério da Saúde, e com isso pode-se pagar 80% dos gastos com medicamentos dos 40% mais pobres.

O problema, no entanto, é como fazer para que o dinheiro chegue onde tem que chegar. É o velho problema de focalização, e esse é um termo feliz criado pelo Paes e Barros: Como é que eu vou saber quem é o pobre que tem que receber? Como é que eu evito que as pessoas passem a gastar mais? Ou que ocorra um excesso de indicações médicas, prescrições médicas ou mesmo fraude? Esse é o problema. Porque, na hora que um programa desse é mal-manipulado, o gasto pode ser multiplicado por dez vezes, e a nossa estimativa é que, se esse gasto fosse mal-manipulado, ou que houvesse um aumento fraudulento da necessidade de medicamentos e não se conseguisse controlar adequadamente que apenas os 40% mais pobres recebessem medicamentos, esse montante estimado de apenas dois bilhões de reais por ano pularia para 20 bilhões, que é essencialmente quase todo o orçamento do Ministério da Saúde para este ano.

Ou seja, há a dificuldade, tem o diagnóstico; se a gente consegue fazer o dinheiro chegar onde tem que chegar, o custo não é elevado, na questão de acesso a medicamentos; no entanto, a dificuldade é como desenhar uma política pública eficaz que garanta a focalização adequada desse gasto. Muito obrigado.

ROBERTO CAVALCANTI

Muito obrigado, professor Marcos Lisboa. O terceiro expositor desta manhã é o professor Ricardo Henriques, que, como muitos

sabem, integra hoje o IPEA, lá no Rio de Janeiro, e é membro importante talvez da melhor equipe do Brasil, hoje, que examina a questão social e, em especial, a eficácia e a eficiência das políticas sociais públicas. Professor Ricardo Henriques.

RICARDO HENRIQUES

Bom-dia. Obviamente vocês têm que deflacionar esse excessivo elogio do Roberto. Eu gostaria de agradecer o convite, feito ao IPEA e a mim, para participar aqui dessa discussão. Como me foi dito, quando do convite – e agora o professor Werner e o Marcos colocaram especificamente –, é um desafio tentar ligar essas duas coisas. No discurso sobre pobreza, felizmente, nós vemos muitos avanços nos últimos anos; mas relacionar desigualdade e pobreza é sempre um pouco mais difícil, sobretudo na realidade brasileira, se a gente tem a perspectiva, que acredito possível, de erradicar a pobreza no Brasil.

Então, o que vou tentar fazer aqui, nos 20 minutos de minha exposição, é um breve exercício descritivo do peso dessa desigualdade, para explicar a pobreza no Brasil e fazer um *zoom* sobre isso no Nordeste. Na verdade, abordar o conjunto de todos os estados do Brasil, tentando isolar o Nordeste aí dentro.

O ponto de partida, talvez o mote, acho que o professor Werner Baer colocou: infelizmente o Brasil, sobretudo nas últimas décadas, no último quarto de século, seguramente, tem confirmado a sua tendência de uma enorme desigualdade, associada a elevados níveis de pobreza. Uma enorme desigualdade que, simplesmente, se traduz no que nós sabemos, que é colocar uma parcela significativa da população, mais uma vez, excluída dos direitos mínimos de dignidade e cidadania.

A questão talvez seja: 1) entender, olhar e ver o possível tamanho dessa pobreza; e 2) a relação que existe entre essa pobreza e a anômala desigualdade que nós vivemos no Brasil.

A primeira TABELA tem muitos dados, mas mostra simplesmente um bloco de indigência e um bloco de pobreza. Vamos considerar aqui a incidência de pobreza no Brasil, desde 1977, quando a PNAD, a que o Marcos Lisboa estava se referindo, permite que possamos padronizar com alguma facilidade o tratamento dos dados. (TABELA 1)

Então, o que vemos é o seguinte: pelo último dado da PNAD, de 1999, nós temos um percentual de pobres de 34%. Fizemos uma simulação para 2000, sem a PNAD, e esse percentual caiu um pouquinho, ficou em torno de 32% da população pobre. Mas o último dado da PNAD é 34%. O que é que nós vimos na série, ao longo da história recente do Brasil? Nós vimos que a pobreza no Brasil tem oscilado entre pouco mais de 30% e 50%. O auge da pobreza no Brasil, nos últimos 25 anos, foi na crise dos anos 80, entre 1983 e

1984. Ao longo da série, nós tivemos duas quedas significativas na pobreza, as duas associadas aos planos de estabilização mais eficazes que nós tivemos. O problema é que o primeiro, o Plano Cruzado, fez a queda gigantesca da pobreza, de 44% para 28%, mas essa queda não se sustentou; no ano seguinte, imediatamente, retornamos para o patamar anterior.

No Plano Real, nós tivemos uma queda de menor intensidade, de 42 para 34%, mas o patamar se mantém. A vantagem em relação à experiência do Cruzado é a manutenção do patamar, a decepção é a queda não ser contínua; não continuarmos nessa queda. Evidentemente isso tem alguma relação com a condução das políticas públicas.

TABELA 1

EVOLUÇÃO TEMPORAL DA INDIGÊNCIA E DA POBREZA NO BRASIL*

Ano	Percentual de indigentes	Indigência Hiato médio da renda	Número de indigentes (em milhões)	Percentual de pobres	Pobreza Hiato médio da renda	Número de pobres (em milhões)
1977	17,0	6,1	17,4	39,6	17,2	40,7
1978	21,8	10,2	23,2	42,6	21,0	45,2
1979	23,9	11,6	26,0	38,8	16,9	42,0
1981	18,8	7,2	22,1	43,2	19,5	50,7
1982	19,4	7,4	23,4	43,2	19,8	52,0
1983	25,0	9,8	30,7	51,1	24,5	62,8
1984	23,6	8,8	29,8	50,5	23,5	63,6
1985	19,3	7,1	25,1	43,6	19,7	56,9
1986	9,8	3,4	13,1	28,2	11,3	37,6
1987	18,5	7,2	25,1	40,9	18,7	55,4
1988	22,1	9,1	30,6	45,3	21,8	62,6
1989	20,7	8,5	29,3	42,9	20,6	60,7
1990	21,4	8,8	30,8	43,8	21,1	63,2
1992	19,3	8,6	27,1	40,8	19,7	57,3
1993	19,5	8,5	27,8	41,7	19,8	59,4
1995	14,6	6,0	21,6	33,9	15,3	50,2
1996	15,0	6,6	22,4	33,5	15,6	50,1
1997	14,8	6,3	22,5	33,9	15,4	51,5
1998	14,1	6,0	21,7	32,8	14,7	50,3
1999	14,5	6,1	22,6	34,1	15,4	53,1

FONTE: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1977 a 1999.

(*) As linhas de indigência e pobreza utilizadas foram as da Região Metropolitana de São Paulo.

Tipicamente, nós temos quatro casos modelares no mundo. Temos casos de países que são ricos e têm poucos pobres; temos casos de países pobres que têm muitos pobres (esses seriam os casos extremos); temos os países que são pobres e que conseguem algum pacto de justiça social e têm poucos pobres; e temos países do tipo brasileiro, que são países ricos com muitos pobres. E talvez nesse

segmento o Brasil consiga traduzir um certo exotismo do seu acordo social e ser o pior dentre eles todos.

No GRÁFICO seguinte, temos a relação entre o nível de pobreza e a renda *per capita* para um conjunto selecionado de países. Essa curva não é uma curva normativa, não é uma tentativa de postular o ideal entre quantidade de pobres e renda *per capita*. Isso não é o ideal. É simplesmente, com uma série bastante grande de países, tentando ver o que é a distribuição normal, o que seria esperado. Então, um país de renda *per capita* de 500 dólares, tenderia a ter 50% de pobres, dado o que é mais ou menos a estrutura reportada pelas estatísticas entre renda e pobreza de cada país. Então, quem está sobre essa curva está mais ou menos sobre aquilo que seria esperado do mundo. Quem está abaixo da curva está conseguindo, do ponto de vista da pobreza, um desempenho bastante significativo, porque está conseguindo ter menos pobres do que seria esperado. Evidentemente, quem está acima está tendo mais pobres do que seria esperado (GRÁFICO 1)

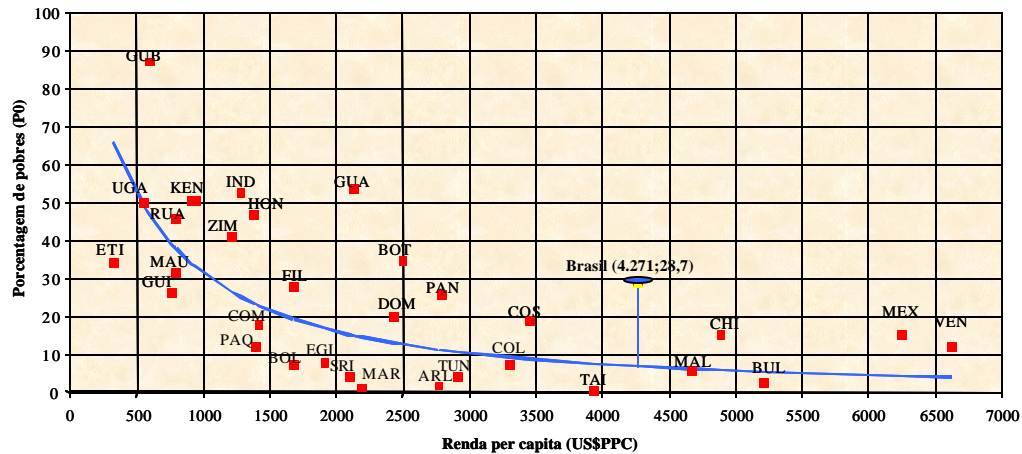
E quem está muito acima dessa curva? Guiné Bissau, Guatemala e Brasil. O que isso está nos dizendo é o excesso de pobreza que nós temos diante da nossa riqueza relativa. Ao menos algo em torno de 20% da quantidade de pobres que nós temos não se justifica, dado o padrão internacional.

Então, o que evidentemente nós temos que pesquisar? Algo cria essa anomalia, essa distância, essa excessiva pobreza que nós temos. E a idéia é que isso está associado à nossa desigualdade, ou seja: nós somos um país rico com muitos pobres, e esse excesso de pobreza frente ao que seria esperado no mundo está associado à nossa desigualdade.

GRÁFICO 1

RELAÇÃO ENTRE NÍVEL DE POBREZA (MEDIDO PELA PORCENTAGEM DE POBRES) E RENDA *PER CAPITA* PARA UM

Relação entre nível de pobreza (medido pela porcentagem de pobres) e renda per capita para um conjunto selecionado de países



FONTE: Relatório de desenvolvimento humano 1999 (PNUD).

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

O próximo GRÁFICO não dá para ler, mas isso é proposital, é simplesmente para vocês terem a idéia. Cada linhazinha do gráfico é um país e a intenção foi colocar o máximo possível de países num gráfico, para mostrar o grau de desigualdade de renda, pelo Coeficiente de Gini. Colocamos todos os países em vermelho, com exceção do Brasil, que é a linha verde. Do ponto de vista desse Índice de Gini, que é uma medida de desigualdade, o Brasil está ali, mal-colocado entre os piores. Ele só está perdendo nessa série para Malawi e África do Sul. Não importa muito quais os dois que estão à frente ou os dois que estão atrás; o que importa é que ele está efetivamente entre os piores do mundo, dada essa distribuição (GRÁFICO 2).

O GRÁFICO seguinte é uma medida um pouquinho mais palatável; é tentar ver uma coisa a que o Marcos Lisboa se referiu antes, para dar o contexto da saúde: é ver qual a relação da renda apropriada entre os mais ricos e os mais pobres. Aqui estamos fazendo a relação entre os 10% mais ricos e os 40% mais pobres, para saber quanto os 10% mais ricos ganham a mais que os 40% mais pobres. Numa cidade extremamente igualitária, essa razão seria um. Os 10% teriam tanta renda quanto os 40% mais pobres. Seria uma medida relativamente utópica isso. Não existe no mundo contemporâneo nada parecido, mas existem vários pontos de referência. (GRÁFICO 3)

Um padrão conhecido nosso, talvez referência da discussão político-econômica mundial, são os Estados Unidos. Nos Estados Unidos essa medida é cinco: os 10% mais ricos ganham cinco vezes mais que os 40% mais pobres. Nosso vizinho aqui do lado, a Argentina, é mais desigual que os Estados Unidos; lá a diferença é em torno de 10 vezes. O que é surpreendente é que o Brasil está totalmente fora do conjunto dos demais países. Ou seja, enquanto nos Estados Unidos, se os 40% mais pobres se apropriassem de um bilhão de dólares, os 10% mais ricos estariam se apropriando de cinco bilhões, e na Argentina os 10% mais ricos estariam se apropriando de 10 bilhões, no Brasil, se os 40% mais pobres tivessem um bilhão, os 10% mais ricos estariam se apropriando de 28 bilhões. Então, é totalmente fora de um padrão reconhecível como razoável, qualquer que seja o processo histórico que nos tenha levado até isso.

GRÁFICO 2

GRAU DE DESIGUALDADE DA RENDA COEFICIENTE DE GINI

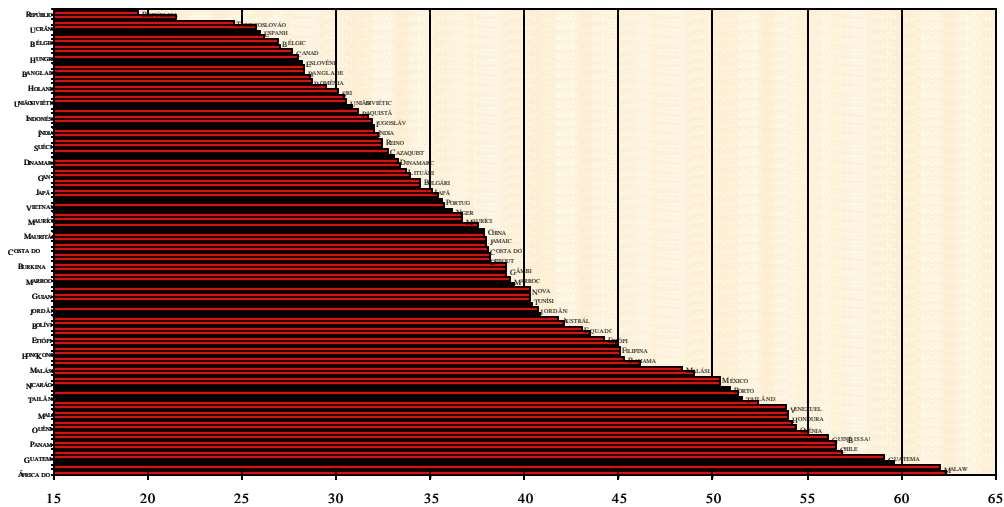
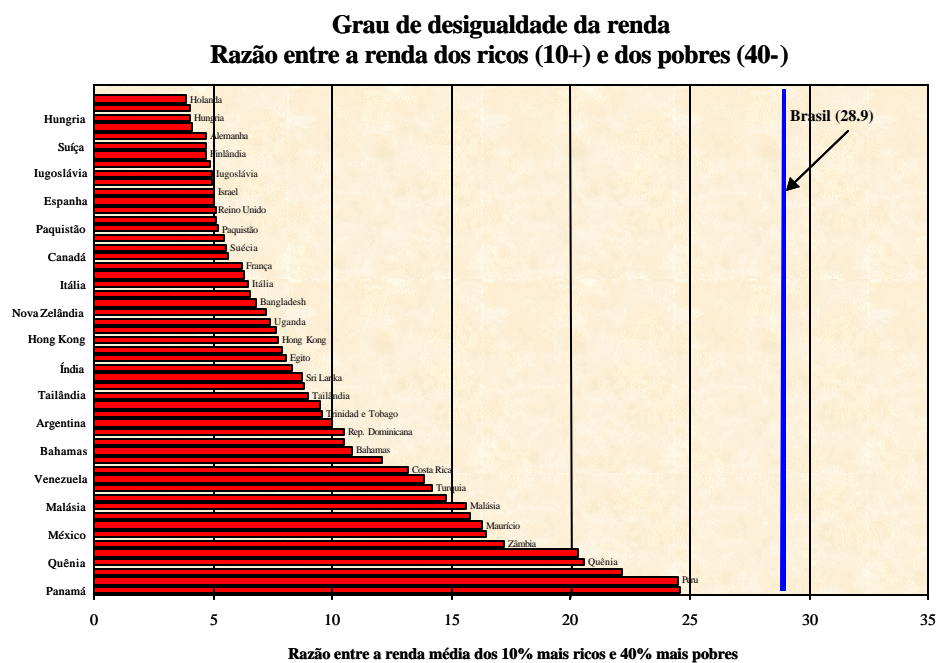


GRÁFICO 3



Fonte: Barros e Mendonça (1995).

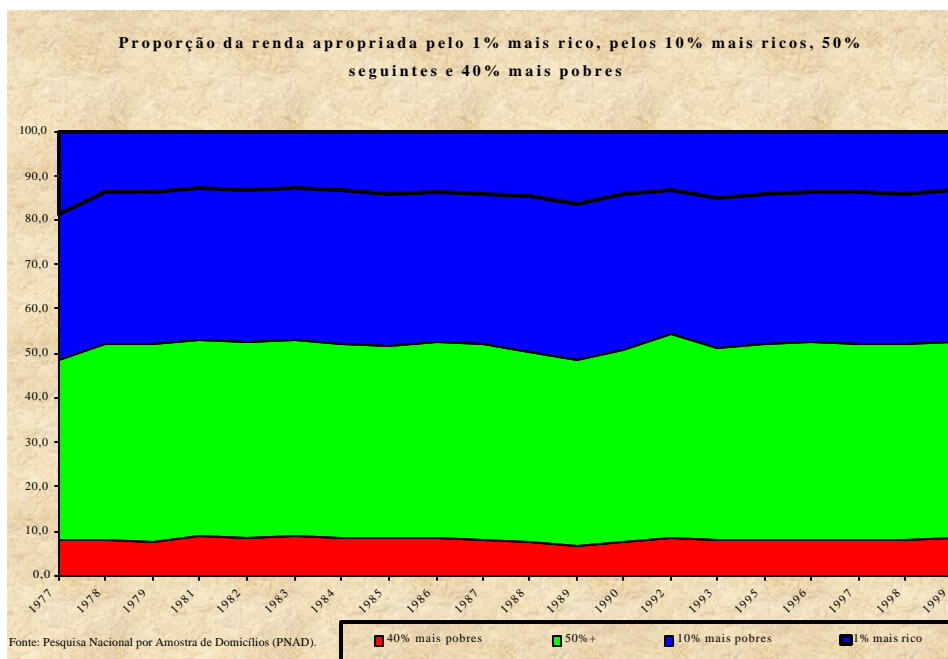
Agora, mais surpreendente do que isso é simplesmente o ponto que o professor Werner destacou que é aquela medida dos 10% e dos 40%, que pode ser traduzida no GRÁFICO seguinte, quase como um espelho: os 10% mais ricos têm em torno de metade da renda do País; e os 40% mais pobres têm menos de 10% da renda do País (têm em torno de 8 a 9%). Isso é verdade hoje. O que é mais assustador é que se vocês olharem no GRÁFICO a evolução histórica, isso parece mesmo o eletrocardiograma de um morto, as curvas não se mexem. O que a gente está vendo aqui é que os 10% mais ricos têm metade da renda; os 40% mais pobres têm menos de 10% da renda, e que isso é assim em 99, era assim em 98 e era assim na série toda, desde 1977. Nada aconteceu. (GRÁFICO 4)

No gráfico não está dando para ver muito bem, mas aqui tem uma linha, que indica a proporção da renda apropriada pelo 1% mais rico. Vejam que essa área é significativamente maior que a outra, ou seja, o 1% mais rico ganha mais que os 50% mais pobres, ao longo de toda a história recente do Brasil. É um espelho absolutamente perverso o 1% ganhar mais do que a metade do Brasil e isso ser absolutamente estático.

Vamos apresentar dois pequenos exercícios para fazer uma hipótese e passar para o Nordeste. No próximo GRÁFICO, simplesmente um pequeno exercício, uma pequena simulação: se nós somos tão excepcionais (infelizmente na má direção), do ponto de vista da desigualdade, e temos tantos pobres e tantos pobres além do que seria esperado, nós basicamente teríamos duas possibilidades de tentar enfrentar essa questão (e aí, talvez, agora o tema): via combate à desigualdade ou via crescimento econômico.

Esse simples exercício nos mostra o que aconteceria se eu crescesse, durante uma década, à taxa anual de 4% ao ano. Um crescimento médio, nos cenários atuais, de 4% ao ano parece bastante ousado; implica que se em um ano nós crescermos dois, vamos ter que crescer seis no ano seguinte. Então, o que é que isso nos faria? Nosso percentual de pobres cairia de 34% para algo como 21 ou 22%. Nós teríamos uma queda de 12 pontos percentuais na pobreza, caso conseguíssemos crescer na próxima década 4% em média. (GRÁFICO 5)

GRÁFICO 4



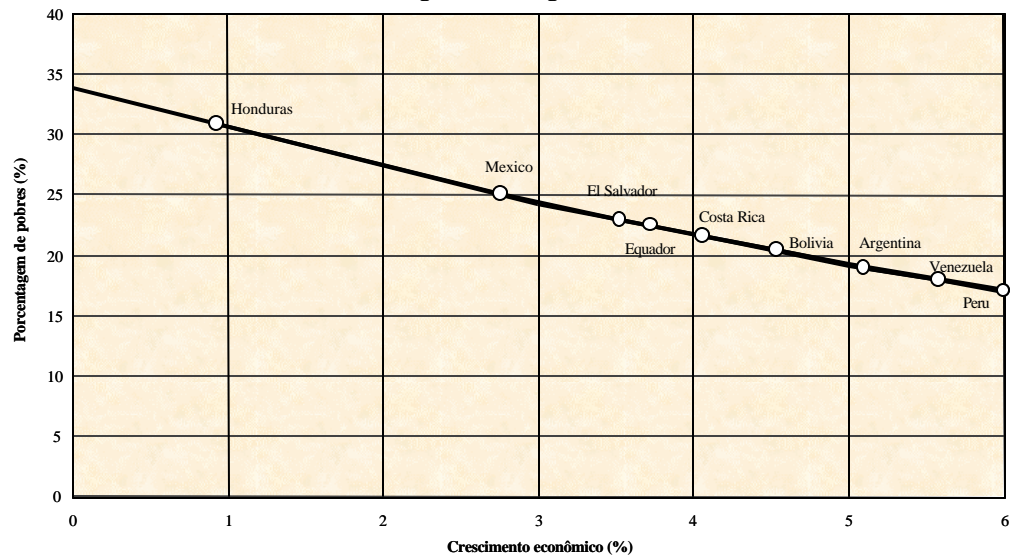
Obviamente isso aqui é só um exercício, uma simulação de uma situação ideal. Não sei todos os outros impactos em cadeia que isso geraria. Estou simplesmente isolando o impacto sobre a pobreza; estou assegurando, por um passe de mágica, 4% de crescimento médio ao ano, durante a década, e a pobreza cairia para 22%.

Agora, se por outro lado nós parássemos hoje e fizéssemos, também por decreto, algo como transformar o Brasil num país tão desigual quanto outro vizinho nosso, que não é nenhum ideal, a Costa Rica (mantendo tudo o mais do Brasil como é), simplesmente o que é que aconteceria? Nós conseguiríamos, fazendo essa mutação, reduzir a pobreza na mesma intensidade. Isso evidentemente não quer dizer que nós estamos num binômio crescimento ou desigualdade. Está simplesmente sugerindo que não combinar crescimento com desigualdade, dada a excepcionalidade da nossa desigualdade, que é geradora de pobreza, é evidentemente abrir mão de uma estratégia que não só gera justiça social como é eficaz do ponto de vista de combate à pobreza. Eu conseguiria reduzir na mesma intensidade a pobreza se eu ficasse tão desigual quanto a Costa Rica.

Nós vimos, na primeira tabela, que temos poucas oscilações na pobreza; a maior no Cruzado e depois no Real. No próximo gráfico, tomamos 1997 como referência, e vemos que em 1977 nós tínhamos mais pobres do que em 1997. Em todos os anos, tirando o ano de 86, nós tínhamos mais pobres do que em 97. A questão é saber qual a contribuição de crescimento e de desigualdade para explicar a queda da pobreza. Peguemos a grande diferença, que é a quantidade de pobres que nós tínhamos em 1983, em relação à quantidade de pobres que nós tínhamos em 97: quanto dessa diferença está associado a mudanças na desigualdade, ou quanto está associado a mudanças que têm a ver com o desempenho macroeconômico? O que nós vemos é o seguinte: o gráfico é todo vermelho. Significa que o crescimento econômico é a única coisa que explica as pequenas reduções. (GRÁFICO 6)

GRÁFICO 5

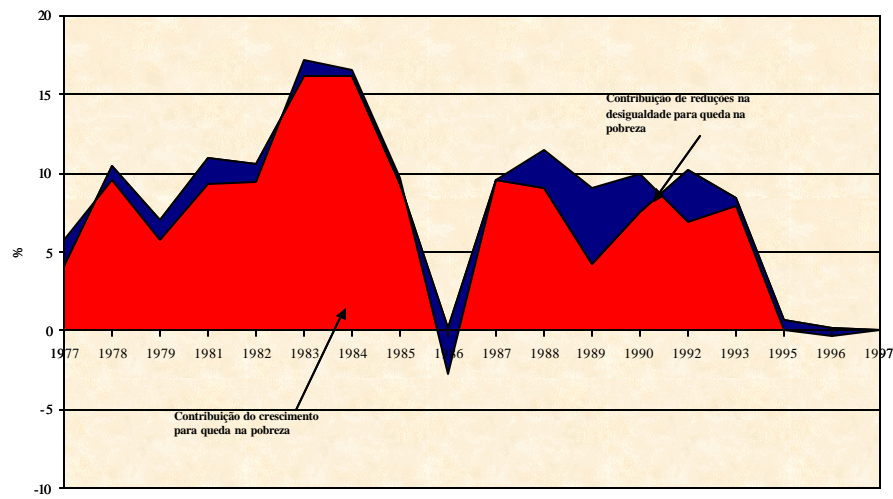
Impacto sobre a pobreza: crescimento econômico versus redução no grau de desigualdade



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1998.

GRÁFICO 6

Contribuição do crescimento e de reduções na desigualdade para queda na pobreza



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1977 a 1997

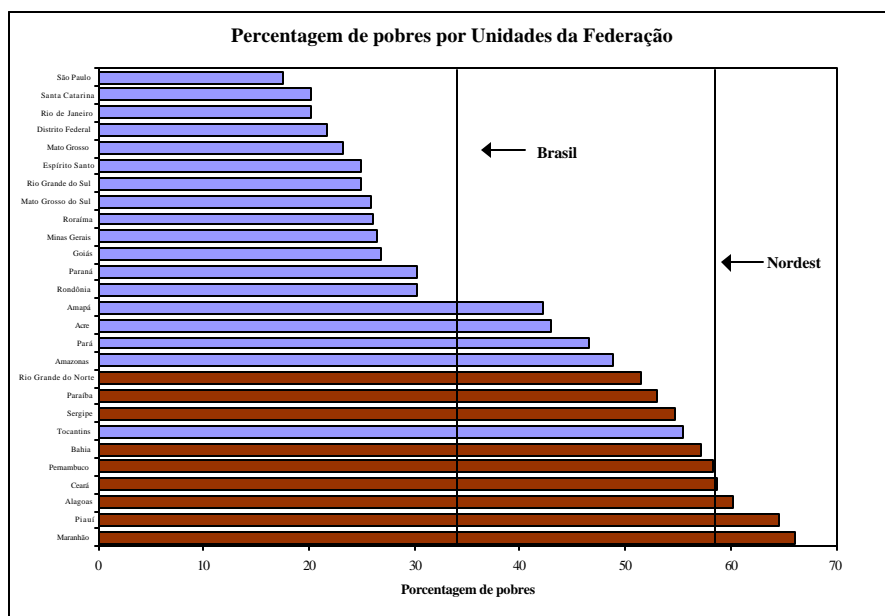
Então, se é verdadeira a hipótese de que a desigualdade é explicativa da pobreza, e que é eficaz adotar políticas de combate à desigualdade para reduzir a pobreza, o que nós vemos na experiência recente brasileira, em que nós tivemos aquela inércia na distribuição de renda no Brasil como um todo, é que a questão da desigualdade não é uma questão relevante. E veja que nessa série nós estamos passando pelo regime militar, pela abertura democrática, pela abertura da economia, pelo *impeachment* do Collor, pelos dois governos de Fernando Henrique, por treze planos de estabilização, por cinco grandes planos de estabilização, e nada aconteceu na distribuição de renda; toda a pouca coisa que aconteceu na pobreza está associada a crescimento. O que é que isso traduz? Simplesmente que, do ponto de vista da sociedade e dos governos como um todo, a questão da desigualdade não tem sido relevante.

O que acontece é aquele falso consenso que se produz desde a retórica de Delfim Neto e que se perpetua até hoje, que é: vamos crescer o bolo para depois distribuir. Ou, uma brincadeira que eu uso, que é: vamos crescer, crescer e crescer, e aí sim vamos acabar a pobreza. É uma estratégia de um consenso que, de alguma forma, reconhece a desigualdade como algo natural; naturalizou a desigualdade, e acha que a única estratégia possível é crescimento. Nessa análise que está colocada aqui, isto é um equívoco e um desperdício do ponto de vista de estratégia desse país para enfrentar a pobreza. Então, talvez a questão-chave seja: por que não usar o combate à desigualdade como eixo definidor de políticas de combate à pobreza?

Vamos ver o próximo gráfico, para depois concluir com alguma proposta de política. Temos aqui a percentagem de pobres de todos os estados do Brasil, com os dados de 99. Tirando Tocantins, vemos o que era esperado: a pobreza é nordestina. A pobreza no Brasil tem forte concentração no Nordeste. A pobreza tem alta incidência em todos os estados do Nordeste. (GRÁFICO 7)

GRÁFICO 7

PORCENTAGEM DE POBRES POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO



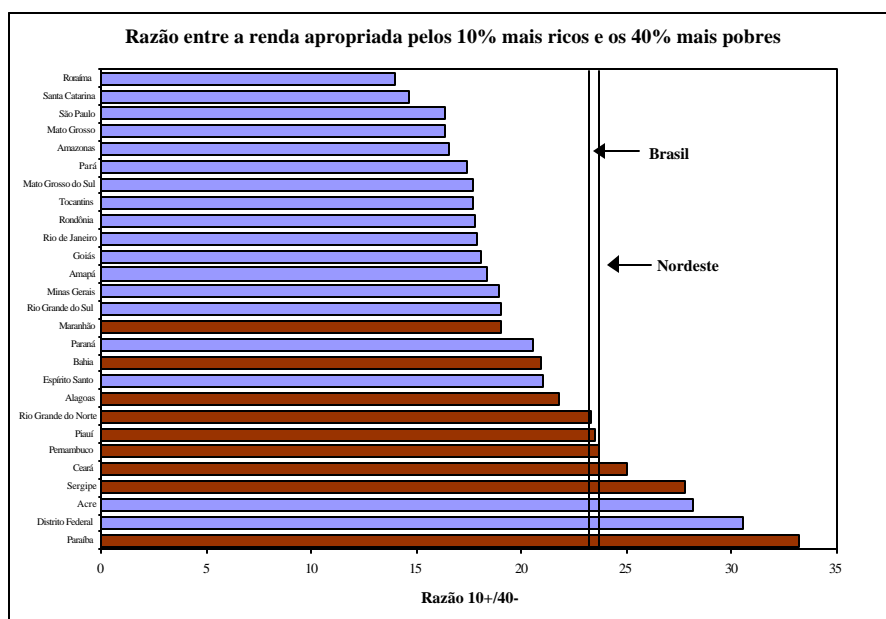
O gráfico seguinte mostra a desigualdade nos estados; a razão entre a renda apropriada pelos 10% mais ricos e os 40% mais pobres. O que é que nós temos? Tirando o Distrito Federal, que tem uma altíssima desigualdade no padrão brasileiro – ou seja, lá os ricos são muito ricos, e isso faz com que ele seja muito desigual –, entre os mais desiguais estão todos os estados do Nordeste. E há aí também o Acre. (GRÁFICO 8)

Agora, estou tentando a mostrar num gráfico três dimensões: tentando ver pobreza (percentagem de pobres), renda média e desigualdade, que é o tamanho da bolinha. E onde está o Nordeste? É a região mais pobre e a mais desigual. Isso em 1992. Considerando os dados de 1999, todo mundo melhora, a posição relativa continua, mas a distância do Nordeste é maior do que era antes. No próximo GRÁFICO, agora com todos os estados aqui, olha a distribuição dos estados desse país! Os verdinhos são os estados do Nordeste; aí as bolinhas são maiores, a desigualdade é bem maior, e a incidência da pobreza também é muito maior. De 1992 para 1999, o que é que muda? Muda muita coisa, só não muda nada na posição relativa do Nordeste. (GRÁFICOS 11 E 12)

Como falta só um minuto, não vou dizer aqui tudo o que eu queria, mas vou finalizar enfatizando a distribuição que importa mais, a distribuição normal do País (mais ou menos aquela curva de novo); e vejam só a distância do Nordeste! O Nordeste está todo acima, e está acima entre os mais pobres; tem mais pobres do que seria necessário ter, mesmo sendo a região mais pobre. Ou seja: a questão fundamental que está colocada é que o Nordeste é a região mais pobre e tem excesso de pobres frente ao que seria esperado.

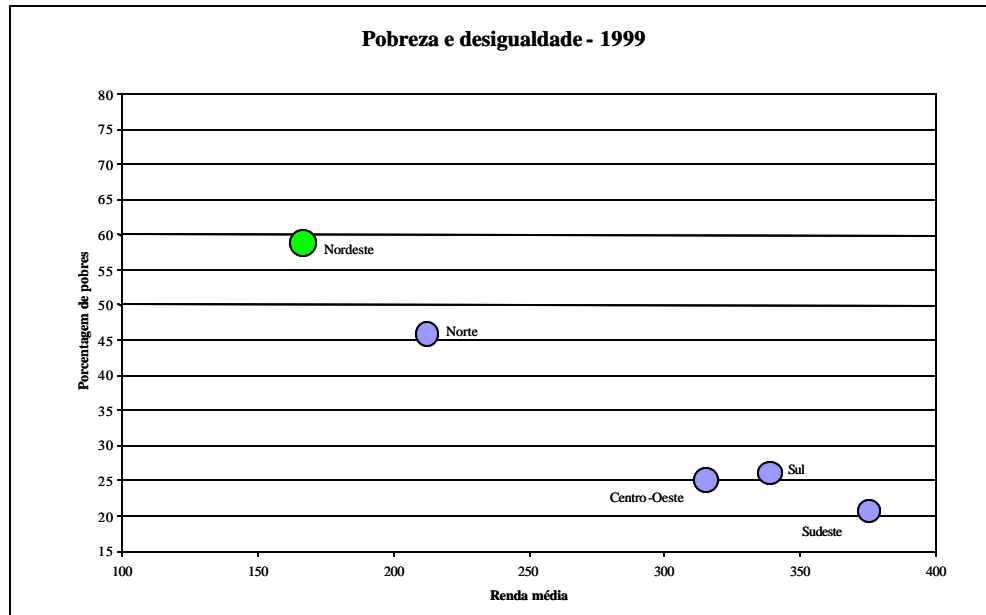
GRÁFICO 8

RAZÃO ENTRE A RENDA APROPRIADA PELOS 10% MAIS RICOS E OS 40% MAIS POBRES



FONTE: IPEA

GRAFICO 9
POBREZA E DESIGUALDADE - 1999



FONTE: IPEA

GRÁFICO 10

POBREZA E DESIGUALDADE - 1992

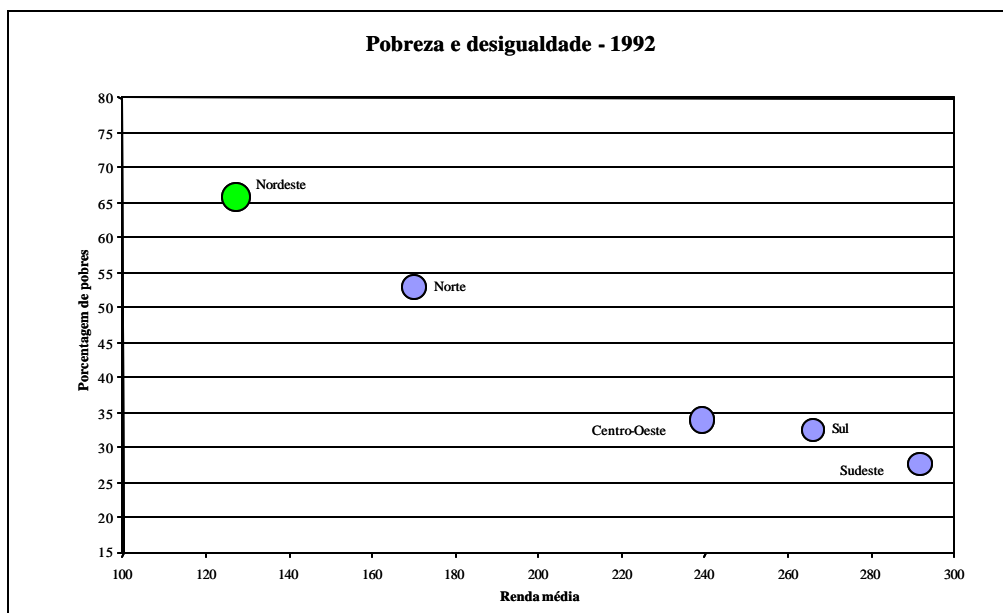


GRÁFICO 11

POBREZA E DESIGUALDADE - 1992

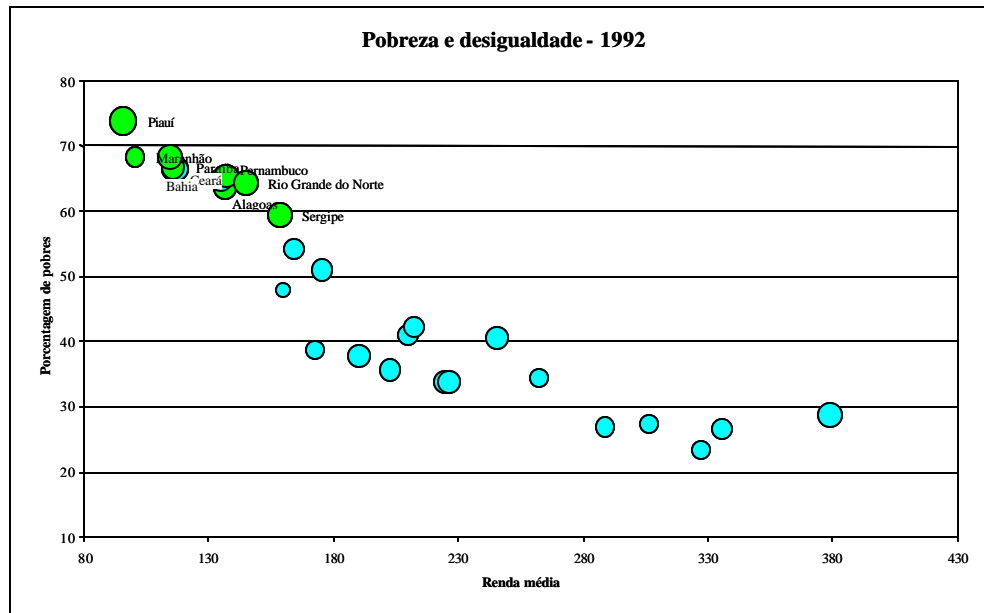
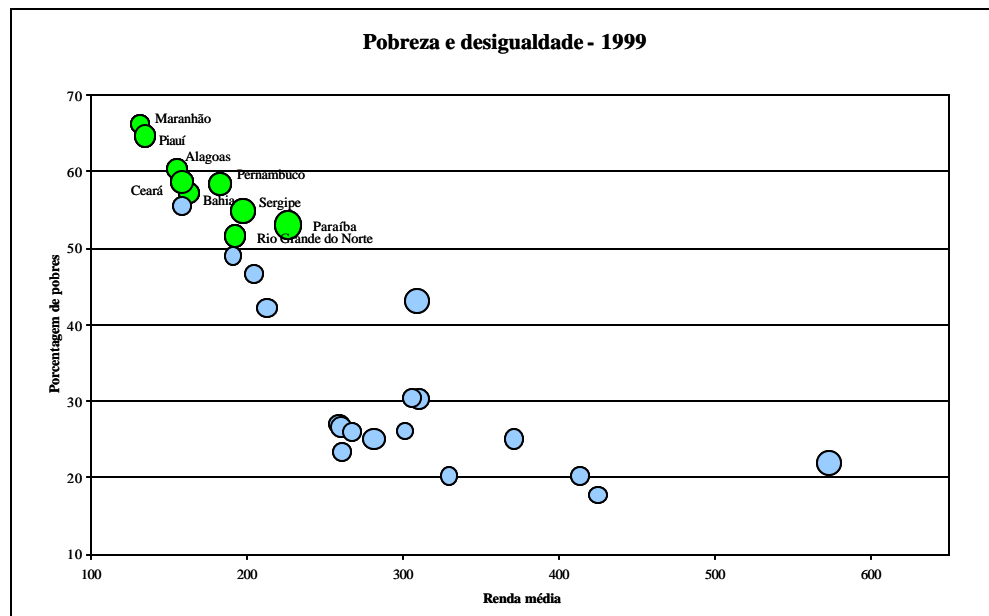


GRÁFICO 12

POBREZA E DESIGUALDADE - 1999



Eu ia fazer outra digressão aqui, mas vai ser impossível, por causa do tempo; então, eu queria concluir. Na verdade, a minha conclusão é basicamente a mesma que o Marcos estava sugerindo, ou seja: se fizer sentido esse diagnóstico, nós temos que, para o Nordeste combinar as duas coisas, crescimento econômico com combate à desigualdade; a via só do crescimento econômico é uma via míope e relativamente limitada. Mas, ao mesmo tempo, no Nordeste, mais que nos outros estados, crescer é fundamental; mas tem que combinar crescimento com combate à desigualdade.

A questão-chave é: como fazer as políticas estruturais para isso, além das políticas compensatórias, tipo bolsa-escola, etc.? As políticas estruturais evidentemente passam por alguns ganhos dos ativos que estão mais escassos nessa sociedade, sobretudo no Nordeste. Entre os vários ativos, três no Nordeste são particularmente escassos. Um é a terra; não que a terra seja escassa, a distribuição da terra é que é escassa. Evidentemente, para mexer nessa estrutura eu tenho que ter uma importante redistribuição de terras, uma importante reforma agrária, no País e nessa região. O segundo elemento, que é literalmente ligado à experiência do Banco do Nordeste, é: ou eu faço uma revolução de crédito nessa sociedade, ou não há nenhuma possibilidade. E só uma revolução de crédito combina as duas coisas: a possibilidade de alavancar crescimento com geração de autonomia, geração dessa palavra meio feia, americana, de empoderamento dos mais pobres, para conseguir dar alg uma alavancagem na melhoria das suas condições de vida. E o terceiro, distribuir o ativo mais escasso desse país, o mais valorizado, mais valorizado que dólar, mais valorizado que energia elétrica, mais valorizado que qualquer coisa, que é educação.

Agora, para fazer isso tudo, eu tenho que juntar isso com o que o Marco estava lembrando, que tem em outros estudos, que é: o custo de combater a pobreza de curto prazo (e, portanto, compensatório) é baixo. O que é que eu tenho que fazer? Eu tenho que conseguir uma política compensatória que dure dez, quinze anos, e gerar ações significativas do ponto de vista desses três ativos estruturais.

Para fazer a política focalizada, eu preciso: identificar os pobres e fazer aquilo a que a burocracia mais resiste, a que a sociedade mais resiste, que é avaliar as políticas que existem. É preciso fazer uma radical avaliação das políticas públicas, no sentido de que, de tudo que a gente está vendo, a maioria delas é muito mal desenhada, mas eu aprendo com o diagnóstico que eu tenho e com a experiência que eu estou vivendo agora, e avaliando-as para redesenhá-las; e redesenhar as políticas públicas compensatórias de curto prazo e fazer um programa de identificar pobres, efetivamente. Tem que identificar, tem que mapear, tem que saber o CPF da pobreza neste país. Só fazendo a combinação desses dois elementos eu vou conseguir fazer políticas focalizadas sobre os pobres e manter políticas estruturais para tentar combater o problema das desigualdades e, no médio prazo, a pobreza. Obrigado.

ROBERTO CAVALCANTI

Informo que a partir deste momento as perguntas por escrito são bem-vindas. Podem ser entregues às recepcionistas e podem ser dirigidas seja à mesa seja a cada um dos participantes. Mas, para apresentar a minha exposição, vou pedir ao professor Werner Baer que assuma, ainda que interinamente, a coordenação da mesa, para coordenar e controlar o meu tempo.

O que vou dizer, meus amigos, difere em alguns pontos essenciais do que acaba de afirmar o Ricardo Henriques, mas difere não em questões de objetivos, não em questões de finalidades do desenvolvimento e da inserção social. Difere, primeiro, em relação à base de dados; e, segundo, com relação a estratégias alternativas voltadas para enfrentar a questão da pobreza e da desigualdade.

Eu começo afirmando que a prioridade de política social para o Nordeste é a redução da pobreza crítica, mesmo que ela seja acompanhada, no curto ou médio prazo, com mais desigualdades. Por quê? Primeiro, pela incidência de pobreza: o Nordeste abriga 14 milhões de pobres, que representam 30% de sua população e 44% dos pobres do País. E os pobres rurais no Nordeste, que hoje são minoritários, somam 5,3 milhões, ou 38% da pobreza da região, são 71% dos pobres rurais do País.

Segundo, porque, sem o Nordeste, a incidência nacional de pobreza cairia dos 21% para 9%; portanto, a pobreza no Nordeste é uma questão nacional, se o objetivo é uma redução importante da pobreza num período relativamente curto.

Terceiro, porque os pobres do Nordeste são mais pobres do que os do Brasil. São mais pobres porque é menor a sua renda; são mais pobres porque é pior a distribuição dela entre os pobres; são mais pobres porque o Índice de Pobreza Crítica (incidência de pobreza e renda média) no Nordeste é 73% maior do que o índice brasileiro; são mais pobres porque os indicadores de carências básicas (em educação, trabalho, habitação, saúde e renda), construídos apenas para os pobres, no Nordeste são cerca de 1/3 superiores aos do Brasil; e são mais pobres, finalmente, porque qualquer estimativa, qualquer indicador agregado de bem-estar dos pobres, mostra que o nível de bem-estar dos pobres no Nordeste é, pelo menos, 28% inferior ao nível de bem-estar dos pobres do resto do País.

Mas não há só uma pobreza, há várias pobreza, há muitas situações de pobreza. Seria importante, creio, primeiro considerar que quase todos os estudos sobre pobreza têm definido e mensurado a pobreza em sua manifestação de caráter econômico, como insuficiência de renda. E geralmente a partir de uma única linha de pobreza, para um país de grandes dimensões, como é o caso do Brasil.

Entretanto, para combater a pobreza em suas causas, em suas raízes, em seus fundamentos, é necessário entendê-la na sua totalidade, na sua globalidade, como uma síndrome de deficiências amplamente culturais, síndrome gravemente limitadora da autonomia dos indivíduos e do exercício da liberdade. Síndrome que sonega às pessoas o direito de serem, elas mesmas, os árbitros de seu próprio destino. Direito este que é intrinsecamente humano, e que não pode ser outorgado, não pode ser dado; é um direito que tem de ser adquirido pelas pessoas e somente por elas exercido.

De outra parte, as medidas de desigualdade comumente utilizadas consideram apenas a distribuição dos rendimentos, sendo esse indicador de estrutura econômica em geral muito estável no tempo e de manipulação apenas indireta, ou seja, através da atuação sobre os fatores que determinam as desigualdades, muitos deles fortemente arraigados na estrutura social (e, portanto, resistentes) e resultantes de pesadas heranças do passado. Mas é curioso observar que esses mesmos fatores determinantes das desigualdades são em geral os fatores que explicam as elevadas incidências de pobreza.

Há as alternativas extremas. O Ricardo referiu-se a elas, no que respeita a políticas de redução de pobreza, especificamente. A primeira delas é que o nível de renda média alcançado pelo país é alto, relativamente alto, e o grau de desigualdade na distribuição interpessoal também; essas duas coisas tornariam factível uma alternativa de rápida superação da pobreza nacional (pobreza enquanto sub-renda) mediante meras transferências de rendimento dos não-pobres para os pobres (e, no caso do Nordeste, mediante transferências inter-regionais de renda). Essa alternativa enfrenta, além de formidáveis problemas de natureza operacional e política, pelo menos dois grandes inconvenientes, a meu ver. De um lado, atacar a pobreza apenas em seu resultado econômico, ou seja, a sub-renda, pode prolongar indefinidamente no tempo o mecanismo complexo e custoso de suplementação compensatória de rendimentos. E o outro inconveniente é o risco de se poder estar involuntariamente condenando os pobres à ociosidade e à dependência. Não me parece que seja, na sua visão extremada (e Ricardo não a defendeu, diga-se de passagem), uma alternativa sustentável.

A segunda alternativa, igualmente extremada, consiste em esperar que, com o crescimento, dê-se a apropriação, pelos pobres, de parcelas de renda crescentemente suficientes para que eles transponham gradativamente, por seus próprios meios, o umbral que os separa dos não-pobres. Essa também é uma alternativa que apresenta grandes desvantagens. Pode demorar mais do que reclama a nossa consciência social, pode ampliar o potencial de conflito e a insegurança da sociedade; e pode comprometer o próprio crescimento e o próprio desenvolvimento, sobretudo no caso do Nordeste, dada a maior incidência de pobreza nessa região.

Seria conveniente agora afirmar alguns princípios. Primeiro princípio: existe pouca controvérsia sobre o caráter universal das

necessidades básicas; embora sejam variáveis no espaço e no tempo, elas definem uma espécie de estatuto mínimo da condição humana. Esse conceito, eu creio, pode ancorar a opção básica pelo combate à pobreza, capaz de produzir convergência social, de um lado, e, eventualmente, menos desigualdade. De que modo? Primeiro, seu objetivo não se cinge apenas a elevar a renda, mas ele é mais amplo; ele visa libertar o homem de um conjunto complexo de condicionamentos que determinam, quase que de modo fatal, a sua condição de pobre; libertar o homem da fome e da miséria, resgatá-lo da inutilidade, torná-lo um cidadão útil e, portanto, produtivo, capaz de contribuir, com o trabalho eficaz, para o desenvolvimento; e ter toda a satisfação de exercer, com a sua renda obtida, as suas opções de consumidor; e, a partir daí, protagonizar uma inserção econômica na sociedade.

Nesse entendimento, assistir aos pobres significa capacitá-los para essa inserção e criar as condições econômicas, sociais e políticas a fim de que essa inserção possa realizar-se. Inserção aqui se opõe à idéia de exclusão, obviamente. Para tanto, pode eventualmente ser necessário complementar renda, suplementar renda. Ao fazê-lo, porém, nunca se deveria perder de vista qual é o objetivo-fim, que é o objetivo de promoção humana; e, a partir de um certo momento, de autopromoção humana. Ou seja, ver o homem como uma totalidade, e não apenas como um sujeito econômico isoladamente.

Portanto, a opção básica de ação pública voltada para a redução da pobreza, consistente com essas idéias, seria promover os pobres a sujeitos de sua própria ascensão social. E essa opção se desdobra, a meu ver, em três grandes linhas estratégicas. A primeira é a capacitação dos pobres para essa inserção econômica minimamente capaz de promovê-los a cidadãos participantes ativos na sociedade. A segunda é integrá-los na sociedade envolvente: nem os não-pobres vivem totalmente segregados dos pobres, nem o contrário ocorre. Mas é preciso buscar uma integração mais ativa dos pobres, sobretudo assegurando-lhes o benefício de serviços públicos de qualidade, estendendo a eles – isso é fundamental – as redes públicas de proteção social e de segurança individual e coletiva. E a terceira estratégia é o objetivo de alcançar gradativamente o exercício dos direitos de cidadania, que no País são sonogados a grande parte da pobreza, inclusive a participação social e política.

Quais são os requisitos para essa estratégia? De um lado, o crescimento econômico é um fator importante. Está comprovado que no Brasil, quando há crescimento, há uma redução da pobreza, ainda que lenta, mas há. Outros requisitos são a criação de novas oportunidades de trabalho e a estabilidade de preços. Esses requisitos foram eficientes no passado, na redução da pobreza, tanto no Brasil quanto no Nordeste, mas só muito excepcionalmente eles têm sido simultaneamente alcançados. Creio, porém, que não há evidências que desautorizem seu alcance simultâneo no futuro.

Embora se saiba que, com a globalização dos mercados, o imperativo de competitividade determina transformações técnicas na organização da produção que são redutoras da demanda por trabalho menos qualificado, seu efeito global sobre o nível de ocupação será menor e menos rápido com um crescimento sustentado do que sem ele.

No que respeita às ações voltadas para a redução da pobreza, eu parto de uma imagem: uma família cujo chefe é mulher, que seja de cor preta ou parda, que seja desocupada ou exerça uma atividade informal, que tenha no máximo quatro anos de escolaridade e que viva no Nordeste rural, esta família tem 95% de probabilidade de ser pobre. Com base nessa observação, a gente mapeia quais são os requisitos para a promoção social dessa família, ou pelo menos alguns deles. Se, por exemplo, essa família tem um nível de escolaridade maior, só esse fator pode reduzir a probabilidade de ser pobre para 86%. Se, por exemplo, essa família tem mais de uma pessoa com rendimento, sua probabilidade de ser pobre também se reduz significativamente, e assim por diante.

No Nordeste, no entanto, a diminuição da pobreza engendrada pelo crescimento e pelas mudanças situacionais que o crescimento comanda tem sido menor no meio rural do que no meio urbano e metropolitano. E tem sido menor no Nordeste como um todo do que no Sudeste, em particular no Sudeste metropolitano. Ou seja, o crescimento é mais eficaz nas regiões que têm níveis mais elevados de desenvolvimento. Por quê? Porque o Nordeste rural, por exemplo, com mais alta incidência de pobreza, é, globalmente, uma economia pobre e fragilmente articulada; os estímulos de crescimento penetram em seu tecido social de forma desigual e intermitente; e a pobreza, ali, vive mais isolada dos estímulos de mercado, e, mais que isso, imersa num invólucro cultural pré-moderno, pouco permeável, que inibe a mudança e a racionalidade, sanciona a rotina e a superstição, alimenta a passividade e o conformismo. São características antropopsicossociais que, infelizmente, ainda prevalecem em grandes áreas do Nordeste, sobretudo na população mais adulta. Ou seja, os estímulos da modernidade penetram de forma deficiente, de forma deformada; e a questão não se cinge apenas a uma questão de prover mais serviços, mas de mudar atitudes, de mudar comportamentos, de mudar visões do mundo.

Para enfrentar essas dificuldades, um conjunto de ações concretas de combate à pobreza poderia ser aqui enumerado; ações focalizadas – para usar uma palavra já do jargão dos que tratam desse assunto – nos pobres. Além da extensão das redes públicas, de saúde, de educação, aos pobres, com serviços de qualidade, há algumas ações voltadas para públicos específicos. Por exemplo, o treinamento remunerado de populações ainda em idade ativa, e com baixo nível de qualificação, pode ser uma política que combine uma suplementação de renda com uma capacitação e uma orientação depois para atividades de mercado, com menos nível de sofisticação, mas, ainda assim, capazes de gerar renda e bem-estar. Outras medidas dessa

ordem são: bolsas de estudo, suplementação alimentar e acesso permanente à terra e à água, no caso do Nordeste semi-árido, o que envolve uma revolução, não só no que respeita à estrutura fundiária e organização de posse da terra, como no que respeita ao acesso permanente à água.

Eu gostaria de concluir enfatizando um ponto que tem sido objeto de uma preocupação minha, há pelo menos 10 anos. É a questão da mentalidade moderna, numa sociedade complexa, mosaico social e cultural como é o Brasil, onde convivem centros de alta sofisticação, integrados ao mundo das altas tecnologias, com populações indígenas ainda totalmente fora do contato com a sociedade, digamos, ocidental. Eu estou convencido de que a redução da pobreza no Nordeste, por exemplo, em particular no Nordeste rural, somente terá sustentação à medida que se for consolidando, na população como um todo, mas, sobretudo, na população pobre, o que se pode chamar de mentalidade moderna.

A visão que as pessoas têm da natureza, da vida social, de si mesmas não é a do homem ocidental moderno, confiante em seus próprios poderes: no poder da razão, para decifrar a realidade; no poder da ciência e da técnica, para gerar progresso; no poder de ir criando a sua própria história de vida, enfrentando com autonomia as incertezas do futuro. Porque eu creio que habitam as mentes de muitas pessoas, no Brasil, e não apenas no Nordeste, em outras regiões também, da Amazônia e do Centro-Oeste, visões do mundo em amálgama conflituoso. Formas de percepção míticas da realidade, tradicionais e modernas, convivem ao mesmo tempo, dando lugar, às vezes, à passividade, ao conformismo, seja ante os desafios da natureza, seja ante os desafios da vida; e há, ainda, aderência a padrões de relacionamento social; complacência e resignação com velhos paradigmas de sujeição econômica, social e política, e assim por diante.

Em outras palavras, a incorporação da modernidade vem se dando de forma seletiva, insuficiente, truncada. As conquistas da civilização, quando penetram naquela Região, atuam mais como amenidades do que como instrumentos de trabalho, como forma de racionalização institucionalizada da vida e das rotinas de trabalho, e não vencem as barreiras interditórias de uma modernização de comportamentos, de maior capacidade de empreendimento e assim por diante.

É evidente que a mentalidade do homem rural do Brasil e do Nordeste está mudando – não vamos negar isso – e está mudando para melhor. Porém, na ausência de um projeto educativo mais amplo, mais abrangente, transformador, que procure introduzir valores mais modernos na sociedade, essas mudanças vão ser lentas, vão ser desconexas e vão ser, às vezes, desestabilizadoras. É preciso, concludo, que as pessoas, cada uma delas, transponham um umbral de desenvolvimento pessoal, cognitivo, social, psicossocial, a partir do qual comecem a alterar-se organicamente, pela racionalização

institucionalizada existente, as rotinas do trabalho e da vida cotidianos. Esse é um caminho de modernização em que só um projeto educativo eficaz, libertador, pode realmente transformar o homem, reduzindo a níveis desprezíveis a pobreza, elevando o bem-estar e construindo uma sociedade menos desigual. Muito obrigado.

Obrigado Werner, pelo controle. Passo a palavra ao nosso Mestre-de-Cerimônias.

MESTRE-DE-CERIMÔNIAS

Obrigado professor Roberto Cavalcanti, Dr. Werner Baer, professor Marcos Lisboa e pesquisador Ricardo Henriques. Nós estamos abrindo agora os debates referentes à sessão especial Políticas de Combate às Desigualdades Pessoais e Funcionais de Renda no Nordeste do Brasil. A partir deste instante, senhoras e senhores, teremos a participação dos presentes neste auditório, com suas perguntas que estão sendo enviadas para a mesa. Pedimos que coloquem o nome e indiquem a que instituição pertencem e também a quem a pergunta deve se endereçar. E teremos também a participação dos nossos amigos que estão nos auditórios das Superintendências de Salvador, Recife, Teresina e Aracaju. Cada uma dessas unidades vai encaminhar uma pergunta, formulada por nossos convidados, para ser respondida por um dos componentes da mesa. Inicialmente, nós vamos chamar Teresina; em seguida, chamaremos Recife, Aracaju e Salvador. Vamos agora, portanto, receber a primeira pergunta, de Teresina, Piauí. Boa-tarde, Teresina.

DE TERESINA

Boa-tarde. A pergunta é de Washington Nascimento, representante da Embrapa, e é dirigida para o professor Werner: “A Índia tem uma elite cultural muito grande, quando comparada aos países de terceiro mundo, que têm na agricultura a base de todas as suas relações desenvolvimentistas. Como poderíamos nós, do Nordeste, atingir, num espaço temporal não muito longo, o caminho do desenvolvimento no setor dos serviços”?

WERNER BAER

Ao que sei, até 60% da população da Índia ainda é empregada na agricultura, vive na agricultura. Eles têm um problema muito sério, porque acho que a modernização da agricultura naquele país vai implicar uma grande migração rural-urbana, que vai criar problemas muito sérios no subcontinente da Índia. E, também, a revolução verde que se fez na Índia não criou muitos empregos; aumentou muito a auto-suficiência agrícola, de alimentos, da Índia, mas não criou empregos; ao contrário, aumentou a concentração da propriedade no país. A Índia está se desenvolvendo muito mais no setor urbano, no setor de serviços, como eu já falei.

MESTRE-DE-CERIMÔNIAS

Muito bem, vamos agora a Recife, Pernambuco, para a pergunta da superintendência e dos amigos que lá estão. Boa-tarde, Recife.

DE RECIFE

Boa-tarde a todos. Nossa pergunta é do professor de Economia da Faculdade do Esuda, aqui do Recife, e é endereçada ao professor Werner: “Com relação ao desemprego causado pela privatização, como poderia uma empresa privatizada, que busca eficiência, continuar com o mesmo quadro de empresa pública, que favorecia grupos políticos hegemônicos”?

WERNER BAER

Não sei se entendi a pergunta, mas eu acho que o que eu falei é que, basicamente, uma empresa privatizada não tem nenhum incentivo para manter um quadro de empregados de que não precisa. Essas empresas não vão sofrer o tipo de pressão que as empresas públicas sofreram no passado, para, por razões políticas, aumentar o quadro de empregados e também colocar na diretoria pessoas que tinham qualificação política e nenhuma qualificação técnica. Mais uma vez, eu acho que a privatização vai aumentar a eficiência, e não sei se vale a pena dar algum incentivo às empresas privatizadas para empregar mais gente do que elas precisam. Talvez valesse a pena manter algum tipo de programa de incentivos fiscais para aumentar o emprego de jovens, que, de fato, não vão ser no início muito produtivos, mas que, durante o emprego, poderiam aumentar a sua experiência e o seu capital humano “*learning by doing*”, aprendendo fazendo.

MESTRE-DE-CERIMÔNIAS

O Fórum Banco do Nordeste de Desenvolvimento vai a Sergipe. Boa-tarde, Aracaju, queremos ouvir também a sua pergunta.

DE ARACAJU

Boa-tarde. A pergunta é da Mara Ranzi, Unisol, e está dirigida ao Dr. Marcos Lisboa: “Considerando que a saúde é direito de todos, dever do Estado, e sendo o SUS, teoricamente, um modelo, entre aspas, de política pública na área, pergunto: por que é tão difícil a sua aplicação, principalmente no interior das cidades nordestinas, onde os postos de saúde e hospitais são precários em equipamentos, recursos humanos, e medicamentos para oferecer à população, na maioria das vezes carente? Como seria a forma mais adequada de aplicar esse ideal?”

MARCOS LISBOA

Esse é o problema. Isso é o que a gente não sabe. É fácil botar na Constituição que a saúde é para todo mundo. O problema é como se financia isso e como se garante que os recursos da saúde sejam destinados a quem de direito. E uma das perversões do caso brasileiro é que, tradicionalmente, a política social é destinada à elite, à gente. O caso SUS é tipicamente isso. Boa parte do dinheiro do SUS vai para os grupos de renda mais favorecidos; é esse o velho problema da focalização da política social, que a gente não consegue atingir; isso é um nó muito difícil de ser desatado. Garantir um acesso básico à saúde para a população mais carente, em primeiro lugar, é caro; em segundo lugar, você tem que garantir que quem de fato tenha acesso a esse serviço seja a população mais carente.

Hoje, há uma perversidade do caso brasileiro que é a elite, a gente, usar o SUS para os casos mais caros, e usar o consultório particular para complementar. Isso aparece nos dados da PNAD, por exemplo, e isso é um problema grave a ser resolvido; e não tem muita mágica nesse caso.

Agora, só uma provocação para os demais membros da mesa: quando falam que a desigualdade no Brasil é um problema grave, sério, mas que o Brasil é um país de uma renda relativamente elevada, é preciso ter claro que o padrão de renda elevado é o padrão mundial. O Brasil, é verdade, tem uma renda *per capita* dez vezes maior do que a indiana, no entanto nós somos um quinto do que são os Estados Unidos em renda *per capita* há 30 anos; ou seja, o Brasil é um país pobre do ponto de vista dos padrões de consumo.

Se o Brasil fosse um país igualitário, nenhum de nós teria uma renda superior a 700 reais por mês, isso se o Brasil fosse um país justo. E quando se fala de os 10% mais ricos terem metade da renda, os 10% começam com mil e poucos reais ao mês. Com mil e poucos reais ao mês, você faz parte dessa elite dos 10% que se apropriam de metade da renda nacional, e com 2 mil reais por mês você está no 1% mais rico do Brasil. É preciso ter claro que a elite não está muito distante da gente, a elite somos nós, e não há esse mito de um país relativamente rico. Nós somos um Portugal perdido na América Latina, só que somos muito desiguais. Nós somos um país pobre. Melhor que a média mundial, mas pobre; e, além disso, somos perversamente desiguais.

MESTRE-DE-CERIMÔNIAS

Muito bem, vamos agora à Superintendência de Salvador, na Bahia, para ouvir a pergunta dos baianos. Boa-tarde, Bahia.

DE SALVADOR

Boa-tarde a todos. A pergunta da Bahia é da Patrícia, que trabalha na Secretaria de Planejamento do Governo do Estado, e é dirigida ao professor Werner. Ela pergunta o seguinte: “A

modernização conservadora da agricultura não seria um dos principais fatores que influenciam a não-geração de emprego no setor?

WERNER BAER

Bom, essa é a minha impressão. É a impressão de que a modernização da agricultura, especialmente se o Brasil quer incentivar as exportações de produtos agrícolas não-tradicionais, implica, na maioria dos casos, uma modernização que vai poupar mão-de-obra. Por exemplo, quando se mudou no Paraná, duas décadas atrás, da agricultura de café para a agricultura da soja, isso diminuiu muito a capacidade de absorção de mão-de-obra. Existe um estudo que mostra o contrário, mas eu ainda duvido que a agricultura de irrigação, que vocês têm em Petrolina, vá criar muitos empregos no longo prazo; talvez crie empregos sazonais, empregos na época da colheita, mas eu duvido que a agricultura seja um setor que vai produzir empregos no longo prazo.

Mais uma vez, o exemplo é dos países desenvolvidos, dos países da Europa, dos Estados Unidos, onde, como eu já disse, a capacidade de criar empregos é muito limitada. Talvez a modernização da agricultura possa ser acompanhada de aumento da comercialização da agricultura, da industrialização da agricultura; e isso sim poderia talvez gerar empregos fora do setor primário, da agricultura mesmo.

MESTRE-DE-CERIMÔNIAS

Voltamos a presidência da mesa ao Dr. Roberto, para as perguntas que estão sendo formuladas aqui pelo auditório de Fortaleza.

ROBERTO CAVALCANTI

Obrigado. Por enquanto há quatro perguntas encaminhadas à mesa. A primeira se dirige ao professor Ricardo Henriques, preferentemente, e é formulada pelo Josael: “Qual é a viabilidade econômica e social de uma possível implementação do projeto de renda básica, no caso renda mínima básica, proposto pelo senador Eduardo Suplicy – uma renda mensal de 40 reais para todos os brasileiros, vinculada à manutenção dos filhos na escola?”

RICARDO HENRIQUES

O princípio de associar a distribuição de renda mínima básica à manutenção na escola parece que felizmente é quase um consenso como boa política compensatória, que evidentemente combina dar um mínimo para as famílias, com a contrapartida. Sobre a viabilidade, que ele está perguntando, acho que o senador Suplicy é movido por um princípio que teoricamente é muito justo, corretíssimo, que é o desafio da maioria das sociedades européias. Ou seja: criar um programa de renda básica que não seja universal gera, do ponto de vista de um acordo justo, vários desincentivos. Então, no mundo europeu, por exemplo, que sofre de exclusão, toda a discussão da renda básica necessitaria, para ser implementada, de um acordo, um pacto político em que a cidadania seja respeitada, em que os mais ricos e o mais rico de todos, inclusive, recebessem esse mesmo valor, e depois ele fosse tributado na ponta. Isso seria viável e há toda uma literatura sobre essa idéia. Se eu não conseguir fazer com que o Estado dê para o mais rico o mesmo valor que dá para o mais pobre, eu estou criando uma arbitrariedade para definir essa linha de quem é incluído e quem é excluído, e isso pode ser em qualquer lugar, pode ser em qualquer parte. Então, do ponto de vista lógico e regulatório, faz todo sentido que esta renda seja efetivamente universal.

Quando transposto isso para uma realidade como a brasileira, me parece de baixa exequibilidade. Parece-me mais sensato preservar o princípio e ter o custo da legitimidade desse acordo, desde que ele seja discutido. E definir um valor para um segmento da população; ou seja, uma renda mínima, uma renda básica, para até metade da população, ou até 60% da população, porque, se não, talvez eu não consiga ter recurso para isso. Não estou querendo dar nenhuma verdade absoluta sobre isso, mas para viabilizar esse tipo de recorte eu tinha que fazer o exercício de identificação da população excluída, da população pobre. Então, a vantagem da proposta do senador Suplicy é que eu não preciso ter esse custo de identificar todo mundo. Eu dou o mesmo valor para todos e depois retiro lá na frente. A desvantagem é que se eu tiver uma boa política de identificação eu posso dar mais

recurso a pessoas que precisam mais. Compatibilizar é um problema de decisão de política pública; parece-me que é possível hoje investir em focalizações, em identificação de pobres. Mas as duas modalidades têm vantagens.

ROBERTO CAVALCANTI

Obrigado Ricardo. A segunda pergunta é do Ricardo Medeiros, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, dirigida ao professor Baer: “O senhor afirma que a reforma agrária não gera emprego. Como o senhor explica a grande quantidade de pessoas abaixo do nível de pobreza na periferia das cidades, vindas do campo, fadadas à marginalidade?”

WERNER BAER

Eu acho que me exprimi de maneira errada. Não quero afirmar que reforma agrária não gera emprego. Gera emprego. O que estou dizendo é o seguinte: nós estamos discutindo a distribuição de renda no Brasil. E se você considera que a contribuição da agricultura para o PIB brasileiro é de 10%, uma grande redistribuição da renda dentro do setor, que produz 10% do PIB, não vai solucionar o problema da distribuição de renda global, é isso que eu quero dizer. Não quero dizer que tenho dúvidas de que a reforma agrária vai gerar empregos. Vai gerar empregos. Mas não vai gerar o número de empregos necessários para diminuir o subemprego, em geral, na economia brasileira, e certamente não vai solucionar o problema de distribuição de renda.

ROBERTO CAVALCANTI

A última pergunta é dirigida à mesa pela Cecília, aluna do Curso de Economia da UFC: “O que os expositores sugerem para superar as barreiras políticas do Brasil, a fim de atingir a implementação das políticas de combate à pobreza sugeridas?”

Eu vou começar a resposta, se algum dos demais participantes da mesa quiser comentar depois, será bem-vindo.

Eu creio que o que se afirma sobre o Brasil, de que ele é excludente economicamente, excludente socialmente, mas inclusivo politicamente, é equivocado. Essa afirmação fala em inclusão política na medida em que todos têm direito ao voto e na medida em que a maioria da população ou comparece às eleições ou está inscrita como eleitor. O voto é apenas um estágio do processo de eleição dos mandatários públicos. O que importa, na verdade, é o jogo do poder político. É o jogo das pressões, dos interesses que determinam as decisões políticas. O ato eleitoral é um ato isolado no tempo. A gestão política da sociedade é uma atividade permanente.

A maneira de tornar mais inclusivo o Brasil, em termos políticos, é avançar no aperfeiçoamento da democracia. Nas suas duas formas: na forma de democracia representativa – e aí o voto tem a sua importância; mas, mais que o voto, a interrelação permanente entre o mandatário e o eleitor, entre o deputado e o eleitor, e suas bases; e também a manifestação da opinião pública, pelos canais de representação dela na sociedade. Democracia representativa, de um lado, mas, sobretudo, democracia participativa, que deu grande salto no Brasil. É a forma como a sociedade se organiza para defender seus interesses. O problema é que a sociedade está organizada também de forma segmentada, e geralmente são justamente os mais pobres, os mais carentes, que têm menos capacidade de organização e, portanto, de vez e voz no processo decisório nacional.

Mas há um grande avanço nessa área, à parte os radicalismos, que são, na verdade, contrários à democracia. Nós não podemos pensar em democracia participativa, se utilizamos mecanismos que são contrários à ordem e à lei que regem a convivência humana; mas há um grande progresso nesse sentido. E há também um fato talvez novo, no País, que é uma crescente preocupação das elites nacionais – elite aqui em sentido sociológico, ou seja, a elite não são os ricos, são aqueles que têm participação no processo decisório nacional, são os partidos políticos como um todo, são as organizações da sociedade –, e preocupação pertinente, certamente, com os grandes desequilíbrios sociais do País: com a pobreza, com as desigualdades. Esses são temas da agenda nacional. E isto é, me parece, fundamental.

Mais alguém quer comentar? Werner.

WERNER BAER

Eu gostaria de mencionar outra variável interessante, que poderia impedir a preocupação mais profunda sobre desigualdade. Hoje em dia, o Brasil depende da entrada do capital estrangeiro para financiar o déficit no balanço de contas correntes. Então, o Brasil, para maximizar a entrada desse capital – que é necessário –, precisa agradar os investidores da Wall Street, de Londres, de Tóquio, de Zurique. Então, talvez haja uma certa inibição dos tomadores de decisão no Brasil quanto a propor políticas redistributivas que possam ser mal-interpretadas na Wall Street e resultar, digamos, numa diminuição rápida da entrada desse capital. Dessa maneira, acho que os ministros econômicos sempre levam em conta, em qualquer coisa que eles fazem, avaliar qual vai ser a reação na J.P. Morgan, qual vai ser a reação na Credit Suisse First Boston. Então, se você é inibido de tal maneira porque você não quer frear a entrada de capital, isso dificulta muito uma política mais social.

RICARDO HENRIQUES

Eu queria fazer uma variante na colocação sobre a questão das barreiras políticas. Eu não sei se está muito dissonante, mas eu acredito que uma das principais barreiras políticas, no sentido lato,

evidente, não partidário, para discussão do combate à exclusão nesse País, está no fato de que a elite – não só a elite econômica, mas a elite como o Roberto estava colocando – não reconhece a desigualdade como uma questão relevante. Talvez isso seja um pouco diferente do que as pessoas estão colocando aqui. É o seguinte: acho que a sociedade brasileira, e a elite em particular, tem um convívio com a desigualdade que eu denomino num outro artigo como um convívio de naturalização da desigualdade; e ela não assume como seu projeto histórico discutir a questão da desigualdade. Evidentemente, isso passa por uma pequena observação que o Marcos estava falando: nós fazemos parte da elite econômica desse país, alguns são também parte da elite política, mas todos parte da elite econômica, e temos participação nessa história. Evidentemente existem os mais, mais, mais ricos.

Eu não vou poder tentar demonstrar isso agora, mas essa naturalização tem vários fundamentos histórico-institucionais. Um institucional é o que a gente estava falando há pouco, que é a intensidade da nossa desigualdade, o tamanho dela, e a duração desse convívio com o banal fato de sermos tão desiguais. O outro, que é absolutamente fundamental, que apareceu aqui o tempo todo, está associado ao pacto getulista constituído, em que se definiram aqueles que têm direito a ser cidadãos.

No momento de instalação do Estado de bem-estar brasileiro, com uma certa mímica do Estado de bem-estar europeu, definiu-se o horizonte potencial dos incluídos e dos excluídos, e atribuiu-se cidadania aos incluídos. E aos excluídos, desde então, excluídos da estrutura daquele pacto que estava definido, não foi sequer dada a possibilidade de cidadania. E daí inevitáveis, por exemplo, os nossos indicadores de educação; e daí inevitável toda a seqüência de indicadores sociais que nós temos, na qual, para esse segmento da população, a cidadania não é um atributo, não é um dado; e eles, portanto, ao não serem cidadãos, não são participantes da política. E a elite, que está nos incluídos, não reconhece isso como um fenômeno político-social.

Eu acho que a desigualdade não é pauta consistente do debate; e, mais que isso, da reflexão política brasileira. Daí eu acredito que se gere esse falso consenso sobre a mágica e sobre a mística do crescimento como a grande via de salvação do País. Não se relativiza e integra crescimento com combate à desigualdade, na maioria das formulações.

Bem, eu acho que isso tem a ver com a política e não com a economia, *stricto sensu*.

ROBERTO CAVALCANTI

Obrigado Ricardo. Com isso estamos encerrando essa sessão. Quero agradecer aos participantes da mesa pela brilhante participação

que tiveram; ao Werner, ao Marcos, ao Ricardo, e agradecer, sobretudo, a presença de todos vocês. Devolvo a palavra ao Mestre-de-Cerimônias. Muito obrigado.

MESTRE-DE-CERIMÔNIAS

Obrigado Dr. Roberto. Nós seguiremos agora para o almoço e retornaremos às 14 horas, aqui nesse mesmo auditório, com o painel “O Processo de Expansão das Pequenas e Médias Empresas do Nordeste”.

