



A META DE REDUÇÃO DA POBREZA EXTREMA: REFLEXÕES SOBRE OS RESULTADOS ALCANÇADOS

POR *JOSÉ PASCHOAL ROSSETTI*

No último quadrimestre de 2000, próximo da virada para o século 21, mobilizados pelas Nações Unidas, 191 Estados comprometeram-se com um conjunto de oito metas, a serem buscadas no novo milênio. A primeira meta definida foi a redução da pobreza extrema no mundo, situação em que, então, se encontravam as populações com renda diária inferior a US\$ 1,00 por dia, valor insuficiente para a aquisição de uma cesta de bens e serviços capaz de atender a necessidades mínimas, fisiológicas, de sobrevivência. Esse parâmetro foi aumentado na segunda metade da primeira década do século para US\$ 1,25 e, neste ano, para US\$ 1,90, em função de mudanças na composição da cesta e em seus custos, em termos médios mundiais.

Entre as razões que justificaram a escolha dessa meta, destacamos quatro:

1. O elevado número de pessoas que mal sobreviviam com níveis de renda abaixo do parâmetro definido: 1,71 bilhão, 32% da população mundial.

2. O colapso dos projetos ideológicos conduzidos por Estados totalitários, que sacrificaram os princípios da liberdade, da economia de mercado e da propriedade privada dos meios de produção, com a promessa do pleno socialismo, da sociedade sem classes socioeconômicas, igualitária.

3. A substituição do ideal da igualdade perfeita pela redução de todas as formas de exclusão, com destaque para as condições de indigência e

TABELA 1 | A POBREZA EXTREMA NO MUNDO. POPULAÇÃO EM CONDIÇÕES DE POBREZA EXTREMA. EVOLUÇÃO NOS ÚLTIMOS 25 ANOS 1990-2015

Regiões	População (em milhões de pessoas), com renda diária abaixo de US\$ 1,25								
	1990	1993	1996	1999	2002	2005	2008	2011	2015(a)
África Subsaariana	290	338	359	385	400	398	403	415	403
Sul da Ásia	620	636	630	617	638	596	540	399	311
Leste da Ásia e Pacífico	939	887	682	661	518	324	272	161	86
América Latina e Caribe	53	55	51	55	54	40	31	28	27
Oriente Médio e Norte da África	13	13	12	13	11	9	7	6	7
Europa e Ásia Central	7	13	20	18	10	6	2	2	1
MUNDO	1.923	1.942	1.754	1.751	1.631	1.374	1.255	1.011	836
% em relação ao total do contingente em situação de extrema pobreza									
África Subsaariana	15,1	17,4	20,5	22,0	24,5	29,0	32,1	41,0	48,3
Sul da Ásia	32,2	32,7	35,9	35,2	39,1	43,4	43,0	39,5	37,2
Leste da Ásia e Pacífico	48,8	45,7	38,9	37,7	38,1	23,6	21,7	15,9	10,3
América Latina e Caribe	2,8	2,8	2,9	3,1	3,3	2,9	2,5	2,8	3,2
Oriente Médio e Norte da África	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,9
Europa e Ásia Central	0,4	0,7	1,1	1,0	0,6	0,4	0,2	0,2	0,2
MUNDO	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(a) Projeções.

FONTE: WORD BANK. WORLD VIEW: MILLENIUM DEVELOPMENT GOALS: ERRADICATE EXTREME POVERTY. WORLD DEVELOPMENT REPORT 2015. WASHINGTON DC: WORLD BANK , 2015.

TABELA 2 | POPULAÇÃO EM CONDIÇÕES DE POBREZA EXTREMA NO MUNDO

Regiões	% da população mundial com renda diária média abaixo de US\$ 1,25								
	1990	1993	1996	1999	2002	2005	2008	2011	2015
África Subsaariana	56,6	60,9	59,7	59,3	57,1	52,8	49,7	46,8	10,9
Sul da Ásia	54,1	52,1	46,8	45,0	44,1	39,3	34,1	24,5	18,1
Leste da Ásia e Pacífico	57,0	51,7	38,3	35,9	27,3	16,7	13,7	7,9	4,1
América Latina e Caribe	12,2	11,9	10,5	11,0	10,3	7,3	5,4	4,6	4,3
Oriente Médio e Norte da África	5,8	5,3	4,8	4,8	3,8	3,0	2,1	1,7	2,0
Europa e Ásia Central	1,5	2,9	4,3	3,8	2,1	1,3	0,8	0,5	0,3
MUNDO	36,4	35,1	30,4	29,1	26,1	21,1	18,6	14,5	11,5

FONTE: WORD BANK. WORLD VIEW: MILLENIUM DEVELOPMENT GOALS: ERRADICATE EXTREME POVERTY. WORLD DEVELOPMENT REPORT 2015. WASHINGTON DC: WORLD BANK , 2015.

miséria: um dos desdobramentos da derrocada dos projetos de construção de sociedades plenamente igualitárias.

4. A proposição das medidas de política pública que as instituições multilaterais e os governos deveriam adotar para que esse objetivo fosse efetivamente alcançado e mantido em termos mundiais.

As Tabelas 1 e 2 mostram que em todas as regiões mais pobres do mundo, com exceção da África Subsaariana, esse objetivo tem sido progressivamente alcançado. Em 1990, ano de grandes mudanças geopolíticas e início de uma nova era geoeconômica, encontravam-se em situação de extrema pobreza 1,92 bilhão de pessoas, 36,4% da população mundial. No final da última década

DE 1990 A 1999, A REDUÇÃO DA POBREZA EXTREMA FOI DE 9%, EM TERMOS MUNDIAIS, MAS PREPONDERANTEMENTE LOCALIZADA NA ÁSIA

do século 20, em 1999, antes, portanto, da definição das metas para o novo milênio, esses números haviam sido reduzidos, respectivamente, para 1,75 bilhão e 29,1%. Mas, deve-se notar que essa redução não foi “universal”, pois ocorreu somente na Ásia e, mais especificamente, na porção do leste e do Pacífico, onde a pobreza extrema foi realmente reduzida. Em todas as demais regiões, ela aumentou.

Já no século 21, excetuando-se a África Subsaariana, ocorreram reduções expressivas, proporcionalmente bem superiores às da última década do século 20 e de maior abrangência geográfica.

ca. Além das mudanças expressivas que ocorreram no Leste da Ásia e Pacífico – porção de dimensões continentais onde se situam, além dos Quatro Tigres, a China Continental e outras economias de industrialização intensa e recente –, chamam também a atenção os números da Europa e da Ásia Central – onde estão os países da antiga Cortina de Ferro. Nessa região, a pobreza extrema aumentou expressivamente com o fim dos regimes coletivistas igualitários, mas se reduziu aceleradamente já a partir da segunda metade dos anos 1990, em ritmo até superior aos da Nova Ásia Industrial.

Em síntese: de 1990 a 1999, a redução da pobreza extrema foi de 9%, em termos mundiais, mas preponderantemente localizada na Ásia. De 1999 a 2015, foi de 52% e praticamente universal. Já na América Latina, estabilizou-se na última década do século 20 e reduziu-se nos últimos 15 anos, mas em ritmo bem inferior aos da Nova Ásia Industrial e da Europa Central, onde a redução entre 1999 e 2015 foi de 89%. Nestas duas regiões, o desempenho foi realmente notável, superior ao de todas as demais partes do mundo. E por isso mesmo é importante refletir sobre suas causas, sintetizadas no **Quadro 1**.

Que lições se extraem desses resultados?

QUADRO 1 | CAUSAS DA EXPRESSIVA REDUÇÃO DA POBREZA EXTREMA NO LESTE DA ÁSIA E PACÍFICO E NA EUROPA CENTRAL

Mudanças institucionais – fim de anacronismos ideológicos coletivistas

- Reversão da estatização dos meios de produção.
- Vigorosa e abrangente privatização do sistema empresarial.
- Massiva abertura de capital (IPOs). Criação de bolsas de valores.
- Abertura das economias a correntes mundiais de comércio e a fluxos de IEDs – Investimentos Diretos Estrangeiros.

Diretrizes estratégicas de governo

- Prioridade a investimentos em educação.
- Fim de modelos protecionistas: fortalecimento de cultura competitiva.
- Foco em avanços nos fatores dos rankings globais de competitividade.
- Flexibilidade na regulação legal do mercado de trabalho.
- Depreciação cambial.
- Priorização de operações de crédito de médio-longo prazo a pessoas jurídicas.
- Baixa pressão tributária.

Programação orçamentária do governo: forte propensão a investimentos em infraestrutura social e econômica.

Construção de vigorosa estrutura industrial competitiva em termos globais.

Valorização do trabalho como instrumento de mobilidade socioeconômica, consistente e abrangente.

Esta é uma questão sobre a qual vale a pena refletir. E vários pontos podem ser destacados.

O primeiro ponto: não tem precedentes, na história econômica quantificada dos últimos três séculos, a velocidade com que a pobreza extrema foi reduzida nos últimos 25 anos, em termos absolutos e relativos, e a ampliação do acesso a produtos básicos praticamente em todos os lugares. E entre todos os desdobramentos das grandes mudanças que se desencadearam no final do século 20, a partir das seis transformações geopolíticas e institucionais dos anos 1990 (desmonte da URSS; abertura da Cortina de Ferro; constituição de blocos e de mercados comuns; fim dos modelos nacionalistas e protecionistas; programas nacionais de privatização alcançando setores estratégicos; intensificação das transações internacionais, comerciais e financeiras), um dos mais notáveis e visíveis foi a construção de novas economias industriais, de grandes escalas e de massas, que viabilizou a mobilidade socioeconômica ascendente e a reconfiguração dos mercados, proporcionando, em velocidade sem precedentes, o acesso das classes de baixa renda a cestas mais

O CENTRO DE GRAVIDADE ECONÔMICA ESTÁ SE DESLOCANDO DOS PAÍSES AVANÇADOS PARA OS EMERGENTES, DE INDUSTRIALIZAÇÃO RECENTE

extensas de bens e serviços. A **Figura 1** sintetiza esses avanços.

O segundo ponto: o centro de gravidade econômica está se deslocando dos países avançados para os emergentes, de industrialização recente. Isso não significa que as grandes e tradicionais nações industriais da América do Norte, da Europa Ocidental e do Extremo Oriente perderão radicalmente seu poder e sua influência. Mas terão que se defrontar com novos competidores globais, em estruturas de custos, produtividade, escalas e

FIGURA 1 | MOBILIDADE SOCIOECONÔMICA E RECONFIGURAÇÃO DOS MERCADOS: A MUDANÇA DE MAIOR VISIBILIDADE ENTRE AS TRANSFORMAÇÕES GLOBAIS

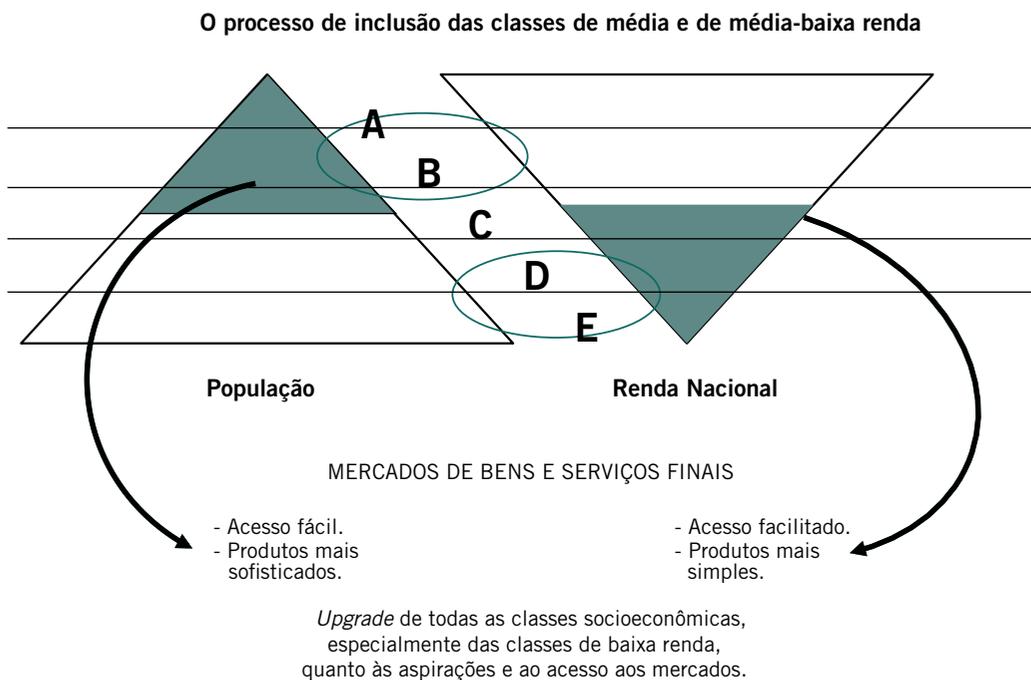
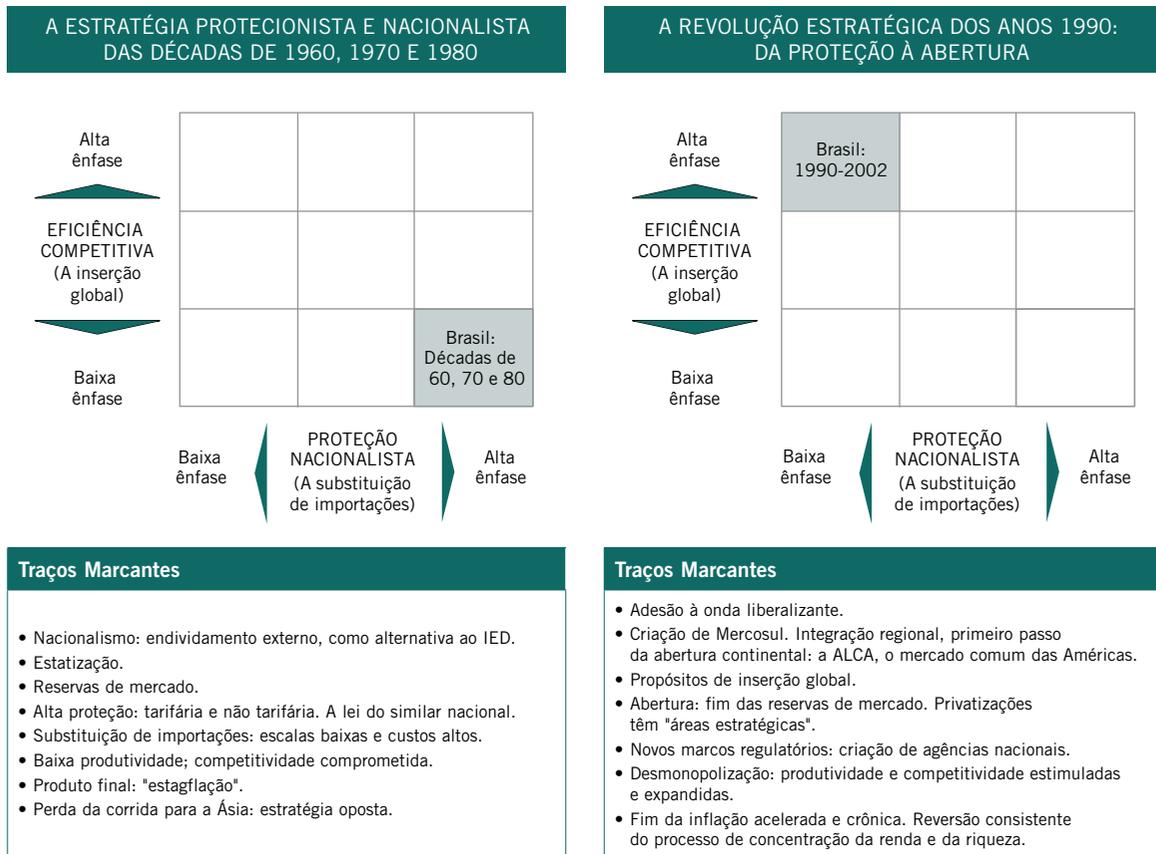


FIGURA 2



avanços tecnológicos. Em sua edição de outubro de 2015, a *Harvard Business Review* destacou as grandes mudanças promovidas pelos países emergentes: em 1980, esses mercados respondiam por 21% das receitas corporativas, em 2013 saltaram para 41% e nos próximos anos devem se manter em patamares superiores a 50%. Há 25 anos, a China e outros países emergentes do Leste da Ásia-Pacífico e do Leste Europeu estavam à margem do sistema mundial de produção. Agora caminham para o centro.

O terceiro ponto: essas mudanças no sistema econômico global são fortemente relacionadas com a redução dos contingentes de pobres absolutos (pessoas com renda diária inferior a US\$ 4,0) e de pobres extremos (renda diária inferior a US\$ 1,9). Os números reunidos nas **Tabelas 1 e 2** comprovam essa ligação. A redução da pobreza, em suas várias dimensões, pode ser proporcionada por programas públicos de transferência de renda e sistemas previdenciários generosos. Mas não têm o

mesmo alcance, nem as mesmas bases de sustentação. Como pilares de sustentação de mudanças sociais efetivas, podem ser descritos como extremamente frágeis em relação a outros pilares de políticas públicas, como os que destinam recursos orçamentários para investimentos maciços em educação de alto padrão, em todos os níveis, e em formação de bases infraestruturais avançadas, para suportar operações produtivas globalmente competitivas. A formatação dos orçamentos do governo, no lado das receitas e das despesas, é um dos mais importantes ingredientes de programas que se sustentam ao longo do tempo como promotores efetivos do bem-estar comum. Outro pilar é a estrutura das operações e dos custos dos sistemas nacionais de intermediação financeira. Definições estratégicas consistentes, nesses dois campos, para a construção de economias eficientes e competitivas, é que levam à redução efetiva e duradoura da pobreza.

Por fim, vale olhar para as opções estratégicas



NO BRASIL, AS OPÇÕES ESTRATÉGICAS DOS ANOS 1990 NÃO FORAM APROFUNDADAS OU SEQUER FIRMEMENTE SEGUIDAS NOS ÚLTIMOS ANOS

do Brasil, que sintetizamos na **Figura 2**. Superando longo período de quatro décadas (anos 1950, 1960, 1970 e 1980), em que os fundamentos estratégicos das políticas públicas foram o nacionalismo, a estatização, as reservas de mercado e o protecionismo, o posicionamento estratégico adotado pelo governo mudou radicalmente, do início dos anos 1990 a 2002. Os traços marcantes dessa revolução estratégica foram radicalmente opostos aos precedentes. Certamente, não é uma virada fácil, não só pelas dificuldades institucionais para a execução das mudanças, mas também porque só traz resultados visíveis em médio ou longo prazo. Mas é semelhante às viradas adotadas, antes até dos anos 1990, pela Nova Ásia Industrial e por outras áreas onde a pobreza foi exemplarmente reduzida.

Mas, no Brasil, as opções estratégicas dos anos 1990 não foram aprofundadas ou sequer firmemente seguidas nos últimos anos. A opção foi pela construção de uma “nova matriz” macroeconômica e estratégica, tendo por pilares centrais a redução da pobreza extrema por programas de transferência de renda (concessão massiva de “bol-

sas”), aumento real dos dispêndios previdenciários e da massa salarial, esta puxada por generosas e recorrentes expansões reais do salário mínimo, em níveis superiores aos da produtividade do trabalho, e por expansões expressivas de dispêndios de custeio em sistemas burocráticos, ambas sacrificando a capacidade de investimento do governo. A esse novo conjunto de diretrizes, somou-se o forte aumento de operações de crédito a pessoas físicas. Excluindo-se o crédito imobiliário, essas operações saltaram, em termos nominais, de R\$ 101,0 bilhões em 2003, para R\$ 803,8 bilhões em 2015, um avanço significativamente superior ao crescimento nominal do PIB. Em termos relati-

vos, essas operações eram de 5,87% do PIB; em 2015, 14,17%, basicamente destinadas para o financiamento da aquisição de bens de consumo de uso durável.

Esses pilares promoveram redução dos índices de concentração da renda e da riqueza. Foram estes os resultados, no período 2003 a 2014: o coeficiente de Gini caiu de 0,583 para 0,514; o número de pessoas em situação de pobreza absoluta caiu de 38,4 milhões para 19,9 milhões, respectivamente 21,6% e 8,8% da população total; e a pobreza extrema caiu de 12,9 milhões para 7,4 milhões, respectivamente 7,0% e 3,7% da população total. Na esteira dessas mudanças, as ativi-

TABELA 3 | A QUEBRA DOS “PILARES” DA INCLUSÃO SOCIOECONÔMICA
(A DETERIORAÇÃO DO NÍVEL DE EMPREGO, DA MASSA SALARIAL E DOS SALÁRIOS MÉDIOS NOMINAIS)

Dados consolidados das regiões metropolitanas de Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre

Períodos	Taxa de desemprego aberto	Pessoal ocupado (mil pessoas)	Valores em R\$		Valores em US\$		Inflação PCA (últimos 12 meses)
			Massa salarial milhões de R\$	Rendimento médio R\$/mês	Massa salarial milhões de US\$	Rendimento médio US\$/mês	
2014 Dez.	5,3	23.779	72.340	3.042,2	23.849	1.002,9	6,41
2015 Fev.	5,9	23.326	56.442	2.419,7	17.747	760,8	7,70
Abr.	6,4	23.305	54.778	2.350,5	16.273	698,3	8,17
Jul.	7,5	23.286	54.877	2.356,7	15.842	680,3	9,56
Out.	7,8	22.992	53.663	2.334,0	12.956	563,5	9,93
2016 Fev.	8,2	22.886	51.299	2.241,5	12.602	550,6	10,36

Forte expansão da taxa de juros:
fator relevante de agravamento do quadro conjuntural

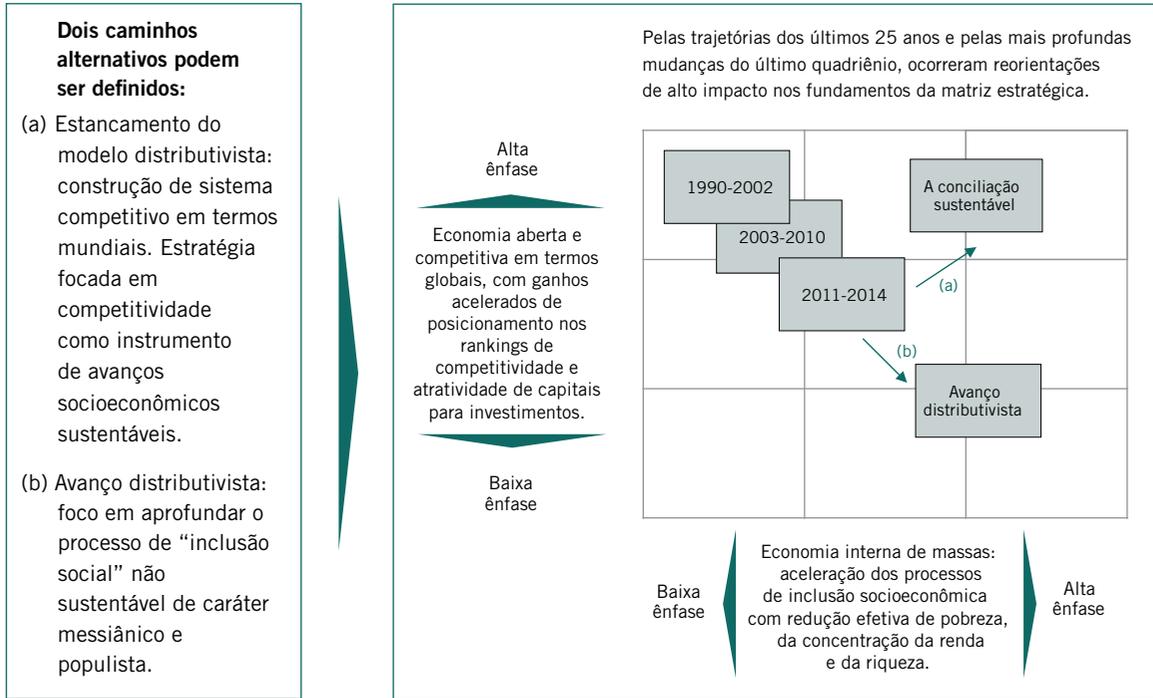
Períodos	Taxas de juros		
	Pessoas físicas	Pessoas jurídicas	Média ponderada
2014 Dez.	25,5	16,3	20,7
2015 Jan.	32,0	17,4	24,9
Fev.	32,9	18,1	25,7
Abr.	34,0	18,5	26,5
Mai.	35,4	19,2	27,6
Jun.	36,4	19,8	28,4
Ago.	36,9	20,3	29,0
Out.	38,7	21,5	30,5
2016 Fev.	39,2	22,7	31,8

ENDIVIDAMENTO DAS FAMÍLIAS COM O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL
(% em relação à renda acumulada nos últimos 12 meses)

Anos (valores em dezembro)	Exceto crédito habitacional	Total das operações
2005	18,58	21,74
2006	21,10	24,71
2007	25,14	29,25
2008	27,52	32,52
2009	28,83	35,39
2010	30,59	39,41
2011	31,08	41,83
2012	30,61	43,62
2013	30,96	44,44
2014	31,04	45,19
2015	32,57	46,51

FONTE: BANCO CENTRAL DO BRASIL. BOLETIM DE CONJUNTURA, OUTUBRO 2015. BANCO CENTRAL DO BRASIL – SÉRIES HISTÓRICAS.

FIGURA 3 | REAÇÃO AOS RISCOS DE RETROCESSOS: PLANO ESTRATÉGICO DE ORIENTAÇÃO ECONÔMICA



des comerciais e de outros serviços foram fortemente privilegiadas em relação às industriais, implicando a multiplicação de empregos no setor terciário e forte redução nas taxas de desemprego aberto, que caíram de 12,4% para 5,3%, depois de terem chegado a seu ponto mais baixo (4,3), em 2013.

Mas esses resultados implicaram também altos custos de oportunidade. Minguaram os recursos públicos e a capacidade de financiamento para programas de maior consistência em longo prazo. E já são evidentes as fragilidades dos pilares dessas mudanças. Ao longo dos últimos 14 meses, considerados na **Tabela 3**, em relação a dezembro de 2014, nas seis grandes regiões metropolitanas do país (universo da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio do IBGE), o pessoal ocupado recuou de 23,8 milhões para 22,9 milhões. A massa salarial se corroe, passando de R\$ 72,3 para R\$ 51,4 bilhões em termos nominais. Descontada a inflação medida pelo IPCA, de 10,36%, a massa em termos reais caiu para 46,1 bilhões. O coeficiente de Gini subiu de 0,514 para 0,523, sinalizando reversão do processo de

redução das desigualdades de renda e riqueza. O desemprego subiu para 8,2, ao mesmo tempo em que a inflação ficou bem acima do limite superior das bandas da meta definida pelo Banco Central. O crescimento da economia foi negativo em 3,8%; combinado com as baixas variações positivas do triênio anterior, o crescimento do último quadriênio ficou próximo do zero, implicando perdas de potenciais de expansão econômica, superiores a R\$ 1,2 trilhão ao ano. Fechando essas reversões perversas, as taxas de juros subiram. Para pessoas físicas, eram de 25,5% ao ano, no final de 2014; foram para 39,2%, agravando o quadro de dificuldades financeiras de consumidores endividados.

A **Figura 3** sintetiza caminhos alternativos para o Brasil. Avanços na direção que está sendo seguida serão menos eficazes, em horizonte de longo prazo, do que a da construção de diretrizes estratégicas que conciliem alta ênfase em competitividade com a construção de uma economia interna de massas. Essa escolha estratégica, sustentada ao longo do tempo, certamente promoverá a redução efetiva das condições de pobreza, com



A SAÍDA DA POBREZA EXTREMA PARA A CONDIÇÃO “SUPERIOR” DE POBREZA ABSOLUTA EM NADA CONTRIBUI PARA QUE A MOBILIDADE ASCENDENTE DE TODA A SOCIEDADE SE EFETIVE

baixos riscos de retrocessos, como os que estão ocorrendo no país. A escolha distributivista pode reduzir a pobreza extrema, mas não tem força suficiente para o passo seguinte – o de retirar os beneficiários das bolsas da situação de pobreza absoluta. Essa evolução requer a preparação dos que estão sendo assistidos, para que reúnam condições e motivações pessoais de alcançarem, e se manterem por seus próprios esforços, em degraus mais altos na estrutura socioeconômica da nação. A saída da pobreza extrema para a condição “superior” de pobreza absoluta em nada contribui para que a mobilidade ascendente de toda a sociedade se efetive. Ainda mais quando o assistencialismo é movido por interesses político-partidários, que transformam as massas assistidas em instrumentos de sustentação de uma estrutura de poder perversa, quanto aos seus reais objetivos. E questionável, quanto aos seus resultados.

JOSÉ PASCHOAL ROSSETTI é professor e pesquisador da Fundação Dom Cabral, autor, dentre outros, do livro *Introdução à Economia* (São Paulo: Grupo Editorial Nacional/Editora Atlas, 21ª edição, 2016).