

Pobreza & Desenvolvimento Local

Por que a pobreza e a exclusão social não devem ser enfrentadas apenas com crescimento econômico e políticas compensatórias, e sim, prioritariamente, com programas inovadores de investimento em capital humano e em capital social. A perspectiva do DLIS – Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável.

Começo com algumas perguntas. Para erradicar a pobreza basta fazer crescer o PIB e aumentar o salário mínimo? Ou basta investir mais alguns bilhões em políticas compensatórias? Em que medida as políticas sociais governamentais concorrem para erradicar (ou para manter) a pobreza?

Vou procurar responder a questões como essas do ponto de vista de uma nova concepção de desenvolvimento – humano, social e sustentável – baseada em um novo padrão de relação entre Estado e sociedade e em uma nova compreensão das relações entre desenvolvimento e política.

Venho trabalhando há algum tempo com a idéia de que pobreza não é insuficiência de renda, mas insuficiência de desenvolvimento. Como desenvolvimento não é sinônimo de crescimento econômico nem é o resultado direto da oferta de serviços estatais, a pobreza – e, de maneira mais

mi

ampla, a exclusão social – não pode ser adequadamente enfrentada apenas com políticas de distribuição de renda ou com as chamadas políticas sociais.

mais importante
Ao contrário do que se acredita, a pobreza não é um problema puramente econômico, de falta de crescimento, nem é um problema de falta de oferta eficiente e suficiente de serviços estatais. A pobreza, em sintonia com o que nos disse Amartya Sen, é a falta de capacidade de desenvolver potencialidades e, poderíamos acrescentar, de aproveitar oportunidades.

A CIRCULARIDADE DO ARGUMENTO ECONÔMICO

A crença corrente é a de que pobreza é falta de dinheiro. Segundo essa crença, se dermos dinheiro a uma pessoa, ela diminui o seu nível de pobreza, podendo, inclusive, dependendo da quantidade do dinheiro recebido, deixar de ser pobre. Todavia, por algum motivo, as coisas não funcionam assim em termos sociais. Programas compensatórios de distribuição de renda – como os diversos programas de renda mínima, que hoje fazem tanto sucesso entre nós – não conseguem debelar a pobreza. Diz-se que isso se deve ao fato de a quantidade de dinheiro distribuído ser muito pequena, o que soa razoável e é verossimilhante, porquanto, se distribuíssemos regularmente milhares de dólares para cada família, com certeza não teríamos mais pobres.

Por outro lado (caricaturando um pouco e correndo o risco de tornar primário o argumento), como não temos tais recursos, precisamos gerá-los, por meio do crescimento econômico, do aumento do PIB e, conseqüentemente, do aumento da renda. Mas como se poderá crescer suficiente e duradouramente para que esses recursos estejam sempre disponíveis se o fator responsável pela pobreza foi, exatamente, sempre segundo esse raciocínio, a insuficiência desse

crescimento ou a incapacidade de mantê-lo a altas taxas por longos períodos, quer dizer, de torná-lo sustentado?

Em outras palavras. Quem fará e manterá o crescimento suficiente para que, no caso do Brasil, 50 milhões de pobres possam deixar de sê-lo em virtude de terem sido “adotados” pelo Estado?

Países que conseguiram crescer economicamente e manter esse crescimento a altas taxas durante períodos relativamente longos não tiveram de enfrentar tal problema. Ou melhor, para esses países – como os Estados Unidos, o Japão e a Alemanha (Ocidental), *e. g.* – esse problema não se colocou, ou não se colocou dessa forma. Tais países já partiram, vamos dizer assim, de certo patamar de capital humano e de capital social antes de atingir ou conseguir manter altas taxas de crescimento econômico. Quer dizer, seus altos índices de desenvolvimento social não foram obtidos somente a partir, ou como decorrência, do seu extraordinário crescimento econômico, conquanto, é forçoso reconhecer, tenham sido bastante incrementados e potencializados pelo dinamismo econômico alcançado. Formaram-se, assim, círculos virtuosos, pelos quais o crescimento do capital humano e do capital social possibilitou o crescimento da renda, a qual, por sua vez, realimentou o circuito, incrementando ainda mais o capital humano e o capital social. A formação desses laços de realimentação de reforço consti-

tui, aliás, o fenômeno que mais se aproxima daquilo que chamamos de desenvolvimento.

Um país como os Estados Unidos, que em 1850 possuía em torno de 20% da sua população alfabetizada, não pode ser comparado, em termos de capital humano, a um país como o Brasil, que no mesmo ano não devia ter menos do que 99% de analfabetos! E não há milagre econômico que possa corrigir tal defasagem, empatando um jogo que começou com o placar de 20 x 1. Aliás, esse milagre ocorreu com o Brasil, país que, de 1850 ao final dos anos 70 do século 20, cresceu – se considerarmos a “aceleração”, isto é, a taxa de mudança do movimento de crescimento – muito mais do que os Estados Unidos e muito mais do que qualquer outra nação. Não obstante, mantivemos baixíssimos níveis de desenvolvimento social, apresentando também, ao final desse período, a maior defasagem do planeta entre crescimento econômico e desenvolvimento social.

Diz-se que isso ocorreu porque fizemos crescer o produto mas não distribuimos a renda, o que é verdade. Todavia, os que dizem isso em geral atribuem à falta de vontade das elites de implantar políticas de distribuição da renda e a um suposto modelo econômico concentrador toda a culpa pela chamada “dívida social”. Mas não conseguem ver que a capacidade de apropriação e multiplicação da

renda é função dos níveis de capital humano e de capital social existentes numa dada sociedade.

E com isso voltamos ao problema colocado aqui. Qualquer esforço distributivo que possa ser feito pelo Estado, qualquer novo modelo econômico não-concentrador que possa ser imaginado e implantado pelo melhor governo possível, supondo que existam condições macroeconômicas favoráveis nos âmbitos interno e externo, esbarra na realidade dos índices de desenvolvimento social.

mesmo se aumentante

Se os índices de desenvolvimento social – medidos por indicadores de capital humano e de capital social – forem baixos, também será baixa a capacidade das populações de se apropriarem e multiplicarem a renda – ou seja, usar renda para gerar mais renda –, mesmo que essa renda seja transferida compulsoriamente, por meio do aumento do salário mínimo e da elevação legal de outros pisos salariais ou, de modo mais direto, por meio de programas compensatórios estatais de oferta de serviços e da doação, pura e simples, de dinheiro, isso supondo que existam superávits nas contas estatais que possibilitem tal operação, o que não se verifica em virtude do mesmo motivo pelo qual não se consegue crescer a altas taxas duradouramente.

Trata-se, então, de aumentar os níveis de capital humano e de capital social. Muito bem. Mas como se pode fazer isso?

Para muitos a resposta está na ponta da língua: seguir o caminho coreano, investindo pesadamente no ensino fundamental e, em seguida, no ensino médio e superior, durante uma ou duas décadas. (Essa resposta se refere, diretamente, apenas ao capital humano, pois, em geral, as pessoas ainda não se deram conta do papel determinante do capital social na criação de ambientes favoráveis ao desenvolvimento).

Embora aparentemente óbvia, essa resposta esbarra na realidade dos países que, como o Brasil, apresentam imensos contingentes de pobres e graus elevados de desigualdade social, numa época de profundas transformações nas relações de trabalho e nos padrões de emprego e de transição para um novo tipo de sociedade – da informação e do conhecimento – que exige força de trabalho cada vez mais qualificada. Por certo, aumentar a cobertura e a qualidade dos programas estatais de educação continua sendo necessário, assim como universalizar os ensinos fundamental e médio, mas tais medidas não serão suficientes enquanto as pessoas forem educadas para empregos que não existem.

Por isso, dizem alguns, é necessário crescer, para gerar mais empregos capazes de absorver o ingresso de novos contingentes de excluídos no mercado de trabalho. Ora, mas como crescer a taxas suficientes (hoje avaliadas entre 5% a 7% ao ano) durante um tempo suficiente (nada menos do que

uma década) para aumentar os postos de trabalho que seriam ocupados pelos novos ingressantes, com mais alto nível de escolaridade, provindos de um concentrado, maciço e prolongado esforço educativo feito pelo País? Ou seja, para tal maneira de olhar, predominante ainda entre os *policy makers* que, de fato, decidem as políticas – *i. e.*, os economistas –, o problema não pode ser resolvido a não ser pela solução única do crescimento. Mas, como vimos, se essa solução fosse possível e viável, não teríamos, do ponto de vista desses mesmos economistas, o problema.

Além disso, como não basta crescer – e nós somos o melhor exemplo disso – para promover o desenvolvimento social, é necessário distribuir a renda. Mas para distribuir a renda num patamar que, supostamente, seja suficiente para promover o desenvolvimento social necessário para sustentar o crescimento é necessário ter um nível de crescimento a altas taxas e mantê-lo durante um certo tempo. A pergunta é: como fazer isso, se o alcance e a manutenção dessas taxas exigem níveis de desenvolvimento social que só podem ser atingidos quando tais taxas forem praticadas por certo tempo?

Repetindo o parágrafo anterior, de outra maneira, a circularidade do argumento econômico é a seguinte: como fazer crescer o PIB a altas taxas, continuamente e por um tempo suficiente, para que seja possível uma distribuição significa-

tiva da renda, se, para tanto, é necessário partir de patamares de capital humano e de capital social que só serão alcançados com um crescimento continuado do PIB a altas taxas?

A EQUAÇÃO COMPLEXA DO DESENVOLVIMENTO

Tudo indica que o problema deve ser colocado de outra maneira. Trata-se de um problema complexo, que envolve interações de múltiplos fatores além da renda e que não pode ser resolvido com soluções lineares do tipo: vamos crescer – e, para tanto, vamos poupar, vamos investir, vamos exportar ou vamos aumentar o mercado interno, vamos aumentar a qualidade e a produtividade, vamos fazer isso ou vamos fazer aquilo.

Estamos falando em solucionar uma equação complexa – a equação do desenvolvimento – e esse é o problema. Essa equação tem muitas variáveis que devem crescer, e não apenas o produto, a renda, o capital propriamente dito. Ou melhor, trata-se de uma equação que relaciona vários outros fatores, que não devem simplesmente crescer, mas atingir valores ótimos, que podem flutuar, sim, mas dentro de intervalos cujos módulos desconhecemos e que só podem ser definidos uns em relação aos outros. Ou seja, o crescimento ideal de um desses fatores depende dos valores dos demais fatores dentro de uma determinada configuração.

Assim, para uma determinada sociedade, num certo período, o valor da renda *per capita* ideal pode ser menor do que em outra sociedade. Um país pode ser mais desenvolvido do que outro de igual população, mesmo que seu PIB seja menor. O capital humano de determinada localidade pode ser menor do que o de outra localidade e, no entanto, pode a primeira conseguir estabelecer uma sinergia entre os vários fatores do desenvolvimento muito melhor do que a segunda e, assim, tornar mais dinâmicas suas potencialidades e aproveitar melhor as oportunidades do que esta última.

Por outro lado, altos níveis de um fator podem compensar baixos níveis de outro fator. Um grande estoque de capital social pode suprir a falta de capital humano e, até mesmo, de renda. Um grande estoque de capital humano pode suprir a falta de capital natural e, igualmente, até mesmo, de renda. Cingapura não tem recursos naturais, mas exporta *softwares*, porque possui altos níveis de capital humano.

Tudo isso nos leva a pensar sobre o que é, de fato, o desenvolvimento. Desenvolvimento é o quê? É o que é bom ou, necessariamente, o que é grande? Se desenvolvimento é igual a crescimento, as sociedades humanas estão condenadas a crescer, crescer, crescer, numa escalada sem fim?

Penso que não. Desenvolvimento é o movimento sinérgico, captável por alterações de algumas variáveis de estado, que

conseguir estabelecer uma estabilidade dinâmica em um sistema complexo, no caso, uma coletividade humana. Crescimento é movimento. Mas movimento não pode ser reduzido a crescimento. Criar, crescer, renovar, reinventar – tudo isso é movimento, não apenas crescer. Crescer é importante, mas tem limites relativos aos valores de outras variáveis, melhor dizendo, à configuração global do arranjo de todas as variáveis que expressam fatores de desenvolvimento. Para além desses limites, o crescimento deixa de ser sinérgico e, assim, deixa de significar desenvolvimento.

Movimento assinérgico não é desenvolvimento. Se um país faz crescer o seu PIB, mas não consegue atingir valores compatíveis de capital humano e de capital social, então está havendo crescimento-sem-desenvolvimento.

Por que muitas pessoas não pensam assim, se isso parece tão óbvio? A razão é que o pensamento dessas pessoas está fundeado no solo de um preconceito: o do primado do fator econômico. Elas pensam dentro dos contornos de uma crença segundo a qual o crescimento de todos os fatores extra-econômicos do desenvolvimento, como o capital humano e o capital social, é conseqüência ou decorrência do crescimento do produto. Enquanto não se livrarem dessa crença, essas pessoas continuarão insistindo em tentar produzir o milagre do crescimento para resolver todos os problemas da sociedade humana. E aí simplificam, por redução,

um sistema complexo – em que as variáveis interagem entre si de várias formas, formando múltiplos laços de realimentação – a um sistema linear, em que todas as variáveis dependem de uma única variável: a renda. Em termos matemáticos, transformam um sistema de equações diferenciais em um sistema de equações algébricas de primeiro grau e, com esse instrumental rudimentar e primário, querem captar um fenômeno complexo.