

Pobreza

O conceito pobreza visa medir carencias humanas. Ele mede as dificuldades vividas por diferentes indivíduos numa dada sociedade e as agrega em um único número, o que permite auferir o desempenho de políticas de inclusão social e nortear o seu desenho. Descrevemos aqui o conceito de pobreza e comparamos com outros, fixamos o olhar no desenho destas políticas, privilegiamos aspectos úteis a definição de metas sociais, como mecanismo de mobilização e coordenação de ações do Estado e da sociedade no sentido da superação da pobreza.

Conceitos - Cabe inicialmente apontar semelhanças e diferenças entre alguns conceitos próximos as medidas de pobreza aqui discutidas. Em primeiro lugar, os conceitos de bem estar social e de pobreza, procuram ambos agregar o nível de bem estar de diferentes indivíduos numa dada sociedade em um único número. Isto permite comparações simples entre uma mesma sociedade ao longo do tempo ou entre sociedades. A diferença é que o primeiro conceito leva em conta todos os indivíduos de uma dada sociedade enquanto o segundo só capta aqueles cujos valores se encontram abaixo de um determinado parâmetro denominado de linha de pobreza. Ou seja, as medidas de pobreza correspondem a uma medida de bem estar social truncadas no valor da linha de pobreza fixada. A idéia do conceito de pobreza é justamente captar esta descontinuidade entre aqueles que participam minimamente da cidadania daqueles que não participam.

Há medidas de pobreza com muitas dimensões e outras mais simples com uma única dimensão. No primeiro caso temos que levam em conta a falta de acesso a outros elementos básicos como saneamento, eletricidade entre outros. A literatura latino americana tem utilizado o conceito de Necessidades Básicas Insatisfeitas (NBI) no qual se computa a proporção da população que não tem acesso a uma determinada cesta básica de bens ou serviços. Já o Índice de Pobreza Humana (IPH) concebido e acompanhado pelo Programa das Nações Unidas de Desenvolvimento (PNUD) segue na linha do seu Índice de Desenvolvimento Humano e computa a falta de acesso a sociedade a itens como renda, educação e saúde.

Mesmo no âmbito da única dimensão monetária há a escolha das dimensões renda versus as despesas de consumo no cálculo da desigualdade. Despesas de consumo são, em geral, mais bem vistos como unidade de medida pois o nível de bem estar das pessoas está mais relacionado ao que consomem do que ao valor de seus contra-cheques. Dada a tradição das pesquisas domiciliares brasileiras de perguntar a renda das pessoas, este não é o caminho em geral tomado nas estimativas de bem estar encontradas no Brasil embora já haja alguma mudança nesta direção face a perspectiva de difusão de pesquisas de orçamentos familiares baseadas em consumo.

Linhas de pobreza - Na prática apesar de de deixar complexidades os índices de pobreza com uma única dimensão monetária são mais usuais pela sua operacionalidade. O cálculo

de indicadores de pobreza, enquanto insuficiência de renda requer a fixação de uma linha abaixo da qual os indivíduos são considerados pobres. Nas linhas de indigência se calculam valores monetários que permitam suprir necessidades calóricas básicas. No caso da pobreza considera-se, além de despesas alimentares, as de habitação, vestuário, transporte etc. O cálculo de linhas de pobreza encerra todas as escolhas metodológicas da linha de indigência, além de embutir outras ainda mais gerais relativas ao consumo de outros bens e serviços.

No Centro de Políticas Sociais da FGV optamos por uma linha de miséria baseada apenas em necessidades alimentares mínimas, fixadas pela OMS (2288 calorias/dia) e traduzidos em valores monetários usando os hábitos de consumo das pessoas situadas entre os 20% e os 50% mais pobres da população. O resultado é uma linha de R\$144 mensais por pessoa, avaliada a preços médios nacionais de Setembro de 2009.

A proximidade com outros valores, objetos de debate programas públicos tornam a linha do CPS particularmente útil. O programa Bolsa-Família fixa como valor máximo de acesso a algum benefício R\$140/mês por pessoa. Pessoas com rendas superiores a este valor não têm acesso aos benefícios sociais associados ao programa.

Evitamos o uso de faixas de salário mínimo comum na literatura Brasileira por pelo menos duas razões, a saber: o poder de compra do salário mínimo tem mudado sistematicamente ao longo do tempo. Na época do Censo 2000 a linha da FGV superava a linha de 1/2 salário mínimo. À preços de 2009 linha da FGV equivale a pouco mais de 1/4 de salário mínimo ajustada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do IBGE. Ou seja, o uso do salário mínimo como numerário falha em manter constante o poder de compra ao longo do tempo que seria uma motivação inicial para o seu uso como linha de pobreza absoluta. O uso do salário mínimo não vem em geral acompanhado de diferenciadores do custo de vida regional conforme usado em nossos índices de pobreza.

Existe além de linhas de pobreza absolutas também linhas relativas no qual se usa algum parâmetro da distribuição como uma fração da média ou da mediana de renda de forma que sociedades mais abastadas possuem níveis absolutos de linha de pobreza mais altos. A análise de linhas absolutas de pobreza calculadas para uma amostra grandes de países separadamente demonstra um relação positiva entre o nível de renda ajustado pelo custo de vida e a linha de pobreza absoluta fixada. Isto demonstra que no fundo a pobreza absoluta acaba sendo baseada em termos relativos as condições dos diferentes países.

Na verdade, cada um tem uma linha de miséria na cabeça. A Pesquisa de Padrões de Vida implementada pelo IBGE, usando a metodologia do Banco Mundial, contém perguntas sobre a linha de miséria subjetiva de cada um. Uma pergunta de particular interesse aqui é: considerando a sua família, qual seria a menor renda mensal necessária para cobrir gastos de alimentação? A média das respostas é 40% maior que a linha da FGV.

É fundamental o Brasil adotar, de uma vez por todas, uma linha oficial de pobreza. Os EUA assim o fizeram em 1963. Índia e Irlanda seguiram. A adoção de uma linha oficial é a primeira meta a ser atingida, se queremos adotar metas de redução de miséria ao longo do

tempo. O essencial é se adotar uma linha, independentemente do valor arbitrado. A linha oficial mais interessante seria aquelas acima de idiosincrasias locais.

Como o objetivo de combate à miséria transcende mandatos de governos e fronteiras nacionais, é possível ainda escolher as linhas de US\$1 ou US\$2 por pessoa ajustada pela paridade de poder de compra (PPP) que leva em conta diferenças de custo de vida entre países. Cabe lembrar que a linha seria em reais: uma vez calculado o valor inicial em reais este seria ajustado pelo índice de inflação oficial doméstico.

Agregação - Além do arbítrio da linha de pobreza ou de indigência temos uma série de outros elementos subjetivos - e arbitrários - envolvidos no processo de agregação dos pobres. A literatura de pobreza baseada em renda (ou consumo) usa, em geral, três indicadores da família FGT que são os mais usados nas análises de pobreza. Em primeiro lugar, no índice denominado proporção dos pobres (P^0) conta-se a parcela da população cuja renda familiar *per capita* está abaixo de uma linha de miséria arbitrada.

Já o P^1 constitui um indicador mais interessante, já que o P^0 leva em conta a intensidade da miséria. O P^1 revela quanta renda adicional cada miserável deveria receber para satisfazer as suas necessidades básicas. A utilidade do P^1 no desenho de políticas sociais é direta, pois ele é capaz de informar os valores mínimos necessários para erradicar a miséria. A hipótese subjacente é que cada miserável receberia apenas o suficiente para içá-lo até a linha de pobreza.

Por exemplo, no caso da linha de R\$144 quem tem renda R\$1,00 ganharia R\$143 e vice-versa. Enquanto quem recebesse renda acima de R\$144 não receberia nada. Hoje o custo seria calculado em R\$1,8 bilhão mensais, cerca de 4% da renda familiar, o que daria em média cerca de R\$36,00 para os 50 milhões de miseráveis. A outra pergunta foi quanto cada um dos 120 milhões de brasileiros acima da linha de miséria deveria contribuir em média para o completo alívio da miséria? Resposta: R\$15,00 por mês.

Finalmente, o indicador conhecido como P^2 eleva ao quadrado a insuficiência de renda dos pobres, priorizando as ações públicas aos mais desprovidos. Se a meta fixada fosse a redução do P^0 , existiriam incentivos espúrios para a adoção de políticas focadas no segmento logo abaixo da linha de pobreza e não nos mais miseráveis. Por exemplo, dar em primeiro lugar R\$1,00 a quem tem renda de R\$79,00 e não a quem tem zero. Além dessa inversão de prioridades, o foco das políticas redistributivas seria bastante sensível à escolha sempre arbitrária da linha de miséria.

No caso do P^2 , independentemente da linha arbitrada, a prioridade é sempre voltada aos de menor renda. A adoção do P^2 corresponde à instituição de uma espécie de ascensor social que partiria da renda zero. A meta de redução do P^2 ao conferir prioridade máxima às ações voltadas para os mais carentes é mais eficiente em termos fiscais.

Outra questão associada é que as metas sociais deveriam de alguma forma levar em conta a trajetória ao longo do tempo do indicador escolhido. Por exemplo, se a meta for reduzir à metade a proporção de miseráveis até uma determinada data, digamos primeiro de janeiro de 2015, a maneira mais barata de atingi-la seria completar a renda dos 50% menos miseráveis até a linha na véspera, ou seja, 31 de dezembro de 2014.

Em suma, o P^0 conta miseráveis, O P^1 conta o dinheiro que falta para se pôr fim ao problema e o P^2 nos dá o norte das ações, diz por onde começar. As prioridades da política social estão mal definidas com a contagem de pobres (P^0), sua implicação é "primeiro os menos pobres".

Apesar da complexidade associada à maior aversão à pobreza do P^2 , o seu corolário imediato "primeiro os mais pobres" nos parece eticamente mais adequado. É necessário ainda se levar em conta a trajetória dos indicadores sociais através de um cálculo de valor presente ou algo do gênero. Pode parecer excesso de cuidado, mas metas sociais são para ser levadas a sério, assim como as metas inflacionárias o são. O ataque à ignorância exige inteligência. Os pobres merecem algo mais do que políticas pobres. Não basta contar pobres, mas os mais pobres deveriam contar mais na formulação das metas sociais.

Bibliografia:

Barnajee A. , Bénabou R. and Mookherjee D. Understanding Poverty, (2006), Oxford University Press

Deaton, A.(1997): The Analysis of Household Surveys, Washington, World Bank.

Foster, J., J.Greer and E. Thorbecke (1984) "A Class of Decomposable Poverty Measures", *Econometrica* 52, pp 761-5.

Neri, Marcelo e Xerez, Marcelo. On The Political Economy of Poverty Alleviation In: The Many Dimensions of Poverty, Kakwani N. e Silber, J. ,ed.New York : Palgrave Macmillan, 2008, p. 231-250.

MARCELO NERI, é economista-chefe do Centro de Políticas Sociais e professor da EPGE, na Fundação Getulio Vargas mcneri@fgv.br e www.fgv.br/cps