

Como medir e combater a pobreza?

Henrique Rattner*



Esta semana, começo de agosto de 2010, o IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística iniciou o Censo de 2010, o maior e mais aperfeiçoado levantamento de dados sobre a população brasileira. Serão coletadas informações sobre a situação econômica, social e cultural da nação, além de dados básicos para os estudos demográficos, tais como a distribuição por gênero, estrutura etária, situação familiar, escolaridade e posse de bens materiais considerados essenciais para um padrão de vida decente.

Um dos temas particularmente visado pelo Censo é a questão da pobreza. Afinal, como definir pobreza e quando uma pessoa deve ser considerada pobre? Uma definição simples seria pessoas que não têm o “suficiente” para levar uma vida digna. Mas, o que é esse “suficiente” e quais são os bens e serviços que o caracterizam e quem deve definir essas questões – os pesquisadores, governos ou agências internacionais – são questões bem mais complexas. Talvez, os próprios pobres deveriam ter a última palavra sobre suas condições e suas expectativas de como escapar da pobreza.

No mundo de desenvolvimento internacional, há certo consenso sobre a renda de US 1,0 dólar por dia como linha de pobreza e, em alguns casos, o limite é fixado em US 2,0 dólares por dia. O Banco Mundial define como pobre a pessoa cuja renda está abaixo de certo nível, ajustada pelas diferenças de poder de compra. Em princípio, os dados estatísticos são baseados na fração da população de um país que carece de recursos para adquirir a chamada “cesta básica”. Apesar da vantagem de simplicidade da medida de US 1,0 dólar por dia, argumenta-se que, ao focar somente a renda, estaríamos empobrecendo o debate sobre a pobreza. Certamente, o nível de renda é relevante, porque determina o poder de compra das pessoas e se elas dispõem do suficiente para se alimentarem. Mas, a elevação da renda nem sempre se traduz em melhor acesso a serviços básicos de saúde, educação e saneamento. Sendo assim, há ampla margem para definir o que Amartya Sen chama “vidas humanas destroçadas e diminuídas”. Um grupo de pesquisadores do “*Oxford Poverty and Human Development Initiative*” – a iniciativa de Oxford sobre pobreza e desenvolvimento humano – apresenta um conjunto de dados comparáveis em escala internacional, aplicando as idéias de Sen sobre a necessidade de uma visão multidimensional sobre pobreza e privações. Baseando-se nas melhores informações colhidas em mais de 100 países em desenvolvimento, os pesquisadores construíram um novo

indicador chamado “Indicador Multidimensional de Pobreza” (IMP) que será utilizado no relatório do PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, a ser divulgado em outubro de 2010.

O indicador procura construir um retrato da pobreza baseado na fração de lares familiares que carecem de certos bens e serviços básicos. Alguns são materiais como, por exemplo, se o piso da casa é feito de cimento, terra batida ou palha? Tem banheiro decente? Os membros da casa devem caminhar mais de meia hora para conseguir água potável? Tem acesso à eletricidade? Outras perguntas referem-se à educação, ou seja, se todas as crianças em idade escolar frequentam escolas e o número de analfabetos na família. Outras questionam a situação de saúde, vacinação e subnutrição.

Um lar é considerado pobre se falhar em 30% dos dez indicadores levantados, o que permite aos pesquisadores calcular a percentagem de pobres “multidimensionais” em cada país. Estudos comparativos¹ evidenciam que as taxas de pobreza calculadas por IMP são bastante diferentes daquelas calculadas com base na renda de US 1,0 dólar per capita. Na Índia, por exemplo, muito mais gente carece de coisas básicas medidas pelo IMP do que quando aferidas pela renda per capita. O oposto ocorre na Tanzânia, que consegue resultados melhores na alimentação, habitação e educação do que um indicador baseado no cálculo da renda.

O IMP, composto por índices diferentes, permite verificar que fator contribui mais para a pobreza, em

lugares específicos. Na região subsaariana, as medidas materiais contribuem muito mais para a pobreza do que no sudeste asiático, onde o fator mais pesado é a subnutrição. Segundo os autores do estudo, o acesso a essas informações facilita o trabalho dos governos e das agências internacionais na tomada de decisões sobre as áreas mais carentes. O IMP permite também a previsão de tendências em mais longo prazo. Reformas bem sucedidas na educação e saúde produzem resultados em prazos mais longos, mas mostrarão efeitos mais rapidamente aplicando o IMP.

Muito resta a fazer para aperfeiçoar este instrumento. As medidas do IMP não são muito úteis para países de faixa de renda média (US\$ 3,000 a US\$ 8,000 per capita), que conseguiram prover água potável e alimentos suficientes para suas populações, mas onde a pobreza continua a existir. Porém, os princípios do IMP são simples e podem ser adaptados facilmente, inclusive para monitorar e avaliar os resultados da luta contra a pobreza. Medir a pobreza não significa aliviá-la, mas pode ser um passo importante nesta direção.

Um bom estudo de caso pode ser elaborado pela análise dos limites do programa brasileiro na luta contra a pobreza, através da Bolsa Família concedida a famílias que enviem suas crianças às escolas e as levem aos postos de vacinação. O programa tem tolerância de até 15% de faltas às aulas e infringir esta norma leva à suspensão da Bolsa para toda a família.

Bolsa Família é considerado um programa de sucesso e goza de ampla popularidade. Foi expandido em 2003, quando Lula assumiu a presidência e, posteriormente, mais algumas vezes, abrangendo atualmente 12,4 milhões de domicílios. Nas palavras de um ex-

¹ “*Acute Multidimensional Poverty: a New Index for Developing Countries*” – Sabina Alkire e Emma Maria Santos, OPHI, (working paper) documento de trabalho, julho de 2010.

presidente do Banco Mundial, o programa Bolsa Família é um modelo de “política social eficiente” e tem sido exportado para outros países. Os louvores ao programa são justificados, pois o número de brasileiros com renda inferior a 800 reais diminuiu em 8% por ano, desde 2003. O índice Gini que mede a desigualdade na distribuição da renda teve uma leve melhora, caindo de 0,58 para 0,54, o que evidencia que as disparidades sociais ainda são marcantes. Uma das razões para o avanço foi a elevação do salário mínimo, mas segundo um estudo da Fundação Getúlio Vargas, um sexto (16%) da redução da pobreza pode ser atribuído à Bolsa Família e outros tantos ao aumento das aposentadorias e pensões, que pesam muito no orçamento do governo. A Bolsa Família paga R\$ 22,00 por criança, com um teto por família de R\$ 200,00, constituindo o total apenas 0,5% do PIB (produto interno bruto).

Há sinais, todavia, que o programa não funciona tão bem nas cidades quanto nas áreas rurais, e as migrações do campo continuam a inchar as populações das áreas metropolitanas. Os desequilíbrios entre benefícios pagos nas áreas rurais e urbanas tendem a crescer. A incidência do programa nas áreas rurais é de 41% contra apenas 17% nas urbanas. Nas duas maiores metrópoles, Rio de Janeiro e São Paulo, menos de 10% dos domicílios são beneficiados pelo programa, embora elas concentrem as maiores populações pobres do país. Segundo um relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento do Milênio, a pobreza nas áreas rurais diminuiu em 15% entre 2003 e 2008, muito mais do que nas áreas urbanas.

Outros indicadores apontam na mesma direção: a subnutrição entre crianças nas

zonas rurais do nordeste brasileiro caiu de 16% para 5%, desde 1996. E, desde 1992, a proporção de crianças nas escolas primárias igualou-se à urbana. As cidades permanecem problemáticas. Em termos absolutos, há tantos pobres nas cidades quanto nas áreas rurais, embora a taxa de urbanização passe de 80%.

Várias razões explicam o menor impacto do programa Bolsa Família nas cidades. Uma afirma que o programa piorou a situação de famílias que antes de 2003 foram beneficiadas por uma variedade programas, como o de combate à subnutrição, auxílio para combustível, bolsas para jovens de 15-16 anos que foram incorporados à Bolsa Família, deixando famílias em situação pior do que antes. Ademais, o custo de vida nas cidades é mais alto, reduzindo o poder aquisitivo dos recipientes da Bolsa Família, uma vez que o valor é o mesmo em todo o país. Em segundo lugar, o programa parece ter falhado na redução do trabalho infantil, principalmente nas cidades. Nas áreas rurais, as crianças são tiradas da escola para ajudar temporariamente na lavoura. Não ultrapassando o limite de faltas de 15%, as crianças continuam beneficiadas pelo programa. Nas cidades, a situação é diferente. Crianças ganham mais ao trabalhar como faxineiras ou “flanelas” do que recebem da Bolsa Família. Portanto, existe um incentivo para faltar na escola e assim perder os benefícios do programa. Dos treze mil domicílios que perderam sua Bolsa por causa de faltas nas escolas em julho deste ano, metade foi em São Paulo. A Bolsa Família afeta mais a estrutura dos lares nas cidades do que no campo. O benefício é pago ao (à) responsável, geralmente a mãe. Nas favelas onde o aluguel é relativamente alto, a jovem mãe, depois de dar à luz, fica morando com sua mãe, a avó das

crianças. Mas o benefício é pago somente à chefe do lar, ou seja, a avó das crianças.

Isto não diminui a importância do programa, que coloca o Estado numa luz mais favorável aos olhos dos favelados que sofreram e ainda sofrem da violência dos órgãos de segurança. O programa é administrado por um elaborado sistema burocrático que confere a cada domicílio um cartão de débito e o Ministério de Proteção Social dispõe de um banco de dados que lhe permite alcançar em sua ação os mais necessitados. Ainda há programas como o Pro-Uni, que facilita o acesso à universidade, e outros que procuram treinar e colocar os jovens (16-18 anos de idade) em empregos produtivos

A Bolsa Família não deve ser considerada como panacéia para resolver todos os problemas da pobreza. Além dos velhos problemas que persistem – a falta de comida e de

serviços básicos – surgem novos desafios como a violência, as drogas, a desestruturação das famílias e a degradação ambiental. Esses “novos” problemas são mais complexos e sua solução é bem mais difícil e custosa. E para enfrentá-los são necessários projetos combinados aos órgãos de segurança, recuperando e garantindo a livre circulação nas ruas; a abertura de lojas e do comércio que facilitem a vida e o funcionamento de programas sociais e culturais, além da Bolsa Família.

O Brasil rural, com subnutrição, falta de água potável e de postos de saúde representa a área da “velha” pobreza, onde a Bolsa Família teve um papel fundamental para melhorar a situação da população. Mas, muitos dos problemas em cidades de rápido crescimento são da “nova” pobreza, para os quais não há formulas mágicas.



* **HENRIQUE RATTNER** é Professor da FEA (USP), IPT e membro da [Associação Brasileira para o Desenvolvimento de Lideranças \(ABDL\)](#)