



Center for Studies on Inequality and Development

Texto para Discussão Nº 97 – Agosto 2014
Discussion Paper No. 97 – August 2014

É possível acabar com a pobreza no Brasil?

Celia Lessa Kerstenetzky (CEDE-UFF)
Elisa Alonso Monçores (CEDE-UFF)

www.proac.uff.br/cede

É possível acabar com a pobreza no Brasil?

Celia Lessa Kerstenetzky e Elisa Alonso Monçores

(CEDE-UFF)

Introdução

Caso os brasileiros -- num rompante de ousadia e solidariedade -- decidissem coletivamente não mais tolerar a pobreza e se dispusessem a eliminá-la, qual seria o custo dessa decisão, hoje? Quanto, por exemplo, essa medida representaria em termos das riquezas anuais que produzimos?

Falar sobre pobreza e miséria como se fossem problemas autoevidentes -- e de sua eliminação como se dependesse unicamente de decisão técnica tomada com base em um cálculo -- é enganoso. Pobreza, miséria são fenômenos carregados de múltiplos e disputados sentidos. A orientação da ação pública é tudo menos exclusivamente técnica, dependente dos significados que atribui ao fenômeno, bem como do conhecimento social de sua etiologia e modos de enfrentamento. É, contudo, no âmbito do discurso público que diferentes concepções e prescrições podem se contrapor, constituindo-se em uma contribuição à conversação pública a explicitação de diferentes critérios de identificação de situações pobreza e pobreza extrema. Por outro lado, o reconhecimento da natureza significado-dependente de qualquer problema social não deveria excluir a possibilidade de se o representar empiricamente, uma vez que não se avance esta como sua representação exclusiva: no mundo social, dada a evidente limitação do conhecimento humano, a pluralidade de meios e modos de se conhecer é a clareza a que se pode aspirar. É preciso ainda reconhecer o peso de argumentos econômicos, como o custo de um programa ou política social, dentre os vários argumentos que poderiam e deveriam pesar em sua administração. Portanto, embora nossa ênfase seja na mensuração da pobreza e no custo que representaria a sua eliminação, não há nada intrinsecamente empiricista ou economicista na posição deste artigo: seu propósito, sem qualquer pretensão de solucionar o problema da pobreza em termos de suas causas eficientes e sempre profundas, é contribuir com um argumento de viabilidade econômica para o debate acerca da possibilidade de vivermos em um país sem pobreza, recolocando a decisão no âmbito do factível. No fundo, a pergunta que nos colocamos é: seria a redistribuição de renda requerida para a eliminação da condição de pobreza no Brasil financeiramente proibitiva?

Este pequeno artigo pretende, pois, encaminhar essa questão por meio de um exercício de simulação. Em primeiro lugar, buscamos identificar modos de reconhecimento da pobreza de renda que circulam entre diferentes comunidades de política social, em particular, critérios de pobreza absoluta e relativa, e estimar a partir deles quantas são as pessoas em situação de pobreza e pobreza extrema no país. Identificamos no debate público recente quatro critérios: dois de pobreza absoluta: o critério estabelecido pelo Programa Bolsa Família e o critério da cesta de alimentos, e dois de pobreza relativa, correntemente utilizados por países da Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE). Cada um deles, ao estabelecer uma linha de pobreza com base em algum referencial normativo, fornece ao mesmo tempo uma ideia de quantos e quão pobres são os pobres, e qual o esforço necessário em termos de transferência de renda para resgatá-los da pobreza.

Quem é pobre no Brasil?

Segundo o Programa Bolsa Família, são pobres elegíveis ao recebimento de transferências no Brasil todas aquelas pessoas que possuam rendimentos familiares inferiores a 70 reais per capita por mês ou aquelas famílias que percebendo rendimentos per capita entre 70 e 140 reais possuam crianças, adolescentes, gestantes ou nutrízes. As linhas de corte para a identificação da pobreza e da pobreza extrema são então os valores de 140 e 70 reais, respectivamente. Não se tem conhecimento preciso de porque foram esses os valores selecionados. Mas é inevitável associá-los à linha de pobreza de um dólar e 25 centavos ao dia estipulada pelo Banco Mundial para a pobreza extrema (o dobro desse valor para a pobreza), valores que não obstante vem sendo progressivamente abandonados em estudos recentes do próprio Banco. Apesar de que entidade a patrocina, contra ela concorre o evidente irrealismo, agravado pela desvalorização do câmbio e a marcha inexorável da inflação de alimentos. Em seu favor se podem apenas alegar argumentos orçamentários de curto prazo: atender um grande número de pobres com um baixo custo orçamentário.

Seja como for, mesmo com um critério de pobreza e pobreza extrema já em si injustificadamente restritivo, as transferências atuais do PBF não conseguem eliminar seja a pobreza extrema seja a pobreza. Um bom número de pessoas é excluído das regras de elegibilidade: são indivíduos sem filhos que (sobre)vivem com rendimentos entre 70 e 140 reais, desse modo revelando a controversa “orientação para o futuro” implícita no Programa. Muitos outros mais são excluídos

por falta de informação, registro administrativo insuficiente, orçamento limitado. De fato, nossos cálculos, com base na PNAD de 2012, indicam que, computadas todas as transferências governamentais, cerca de 9% da população brasileira permaneciam em situação de pobreza absoluta – 4% em situação de pobreza extrema.

É bem provável que esse “erro de exclusão” fosse substancialmente menor caso o Bolsa Família se tivesse tornado um direito juridicamente exigível de todo brasileiro pobre: em seu formato institucional atual, o programa admite discricionariedade na efetiva seleção dos beneficiários. Contudo, mesmo essa medida não seria ainda suficiente, pois o tamanho dos benefícios está desatrelado de compromisso explícito de eliminação da pobreza nos próprios termos do Programa – a exceção é a pobreza extrema.

Para termos uma ideia da defasagem dos valores atualmente praticados pelo PBF em relação a necessidades básicas, um artigo publicado em 2013 pela Folha de São Paulo calculava em 103 reais (em média) o mínimo de recursos monetários para que uma pessoa pudesse adquirir alimentos e com eles ingerir os nutrientes básicos para uma alimentação saudável, conforme as recomendações do Ministério da Saúde. No cálculo da Folha, o dobro desses recursos seriam (em média) o mínimo necessário para o atendimento também de necessidades de moradia, vestuário, transporte etc. Com base nessas duas novas linhas, de 103 e 206 reais, por sua vez baseadas em um critério de atendimento de necessidades básicas, o montante de pobres como proporção da população brasileira se elevaria para algo em torno de 16%: 30 milhões de brasileiros.

Contudo, o critério PBF e o critério Folha são critérios de pobreza absoluta, por meio dos quais se estabelece um montante fixo de recursos abaixo do qual se identifica uma situação de pobreza sem, contudo, atentar para o nível de renda média ou mediana da sociedade. Mas a pobreza também tem um componente relativo: uma pessoa próxima à situação de pobreza em termos absolutos não parecerá tão pobre se essa for a situação geral dos indivíduos naquela sociedade particular. Por outro lado, se a sociedade como um todo está prosperando, mas um grupo de pessoas é sistematicamente deixado para trás, esse grupo se considerará e será por outros considerado pobre, relativamente falando. O Brasil, país de renda relativamente alta e que se caracteriza por forte desigualdade, não pode, portanto, desconsiderar um critério de pobreza relativa: nem é verdade que o brasileiro seja de modo geral pobre nem que a prosperidade seja distribuída de modo uniforme ou fluido.

A OECD faz referência a duas linhas de pobreza relativa, a equivalente a 50% do valor da renda mediana e a equivalente a 60% desse valor, recordando que a renda mediana é a renda do indivíduo que se situa bem no meio da distribuição: colocamos todos os indivíduos em uma fila, ordenados por suas rendas, e observamos a renda daquele que se situa bem no meio dessa fila. Em países muito desiguais, como o Brasil, a renda mediana se situa à esquerda da renda média da sociedade, ou seja, mais da metade da população se concentra abaixo da renda média. Quando usamos a referência do valor da mediana, queremos saber se, à medida que a fila avança para a direita alcançando maiores valores de renda, ela tende a se esticar (maior desigualdade), se manter (mesma desigualdade) ou encolher (menor desigualdade).

Em síntese, calculamos também o valor das linhas relativas para que possamos conhecer a quantidade e a proporção de pobres em sentido relativo no Brasil e o esforço de transferência equivalente para levar todos os brasileiros até pelo menos esse valor. No critério 50%, o número de pobres subiria para quase um quarto da população, enquanto no critério 60%, esse passaria a mais de 30% dos brasileiros.

Os resultados para as quatro linhas de pobreza estão explicitados na Tabela 1, abaixo.

Tabela 1.

Extrema pobreza e pobreza de acordo com critérios de renda familiar per capita - Brasil, 2012 (em número de pessoas e %)

| | PBF (70 e 140 reais) | | Cesta de alimentos (103 e 206 reais) | | 50% da Mediana | | 60% da Mediana | |
|------------------------|----------------------|-------------|--------------------------------------|--------------|-------------------|--------------|-------------------|--------------|
| | Número de pobres | % tot pop | Número de pobres | % tot pop | Número de pobres | % tot pop | Número de pobres | % tot pop |
| Extrema pobreza | 8.139.481 | 4,3% | 12.003.957 | 6,4% | - | - | - | - |
| Pobreza | 9.176.811 | 4,9% | 18.754.238 | 10,0% | 44.752.496 | 23,8% | 56.841.050 | 30,2% |
| Total | 17.316.292 | 9,2% | 30.758.195 | 16,3% | 44.752.496 | 23,8% | 56.841.050 | 30,2% |

Fonte: IBGE, PNAD 2012. Elaboração própria.

Nota: Mediana da renda média familiar per capita = 533,00. 50% da mediana = 266,50. 60% da mediana = 319,80

Quanto custa eliminar a pobreza?

Para estimarmos o custo de eliminação da pobreza teríamos que considerar cada cenário por vez.

A forma “precisa” de fazê-lo seria transferir o valor exato suficiente para levar cada pessoa para

a linha de pobreza em cada critério – o que corresponderia a um gasto adicional de 0,33 % do PIB (critério PBF 140 reais), 0,75% (critério 206 reais), 1,38% (critério mediana 50) e 2,1% (critério mediana 60). Contudo, implementar essa decisão é virtualmente impossível, por razões de ordem prática.

Uma regra prática simples seria transferir o valor integral de cada linha a todos os pobres, mesma regra adotada no Brasil sem Miséria para a eliminação da pobreza extrema no critério PBF de 70 reais, que, contudo, como vimos, não a elimina nem mesmo nos baixos padrões estabelecidos pelo programa, já que nem todas as pessoas em situação de extrema pobreza recebem os benefícios – situação facilitada por não serem as transferências direitos líquidos e certos dos pobres. Como podemos observar na tabela abaixo, o montante de transferências se elevaria para algo entre 0,7% (linha 140) e 5% (linha mediana 60) do PIB.

| Gasto para pagar benefício a todas as pessoas pobres | | | | |
|--|--|-------------------|-------------|--|
| | | Em milhões de R\$ | Em % do PIB | |
| Bolsa Família (R\$ 140,00) | | 29,091.4 | 0.7% | |
| Linha de pobreza Folha (R\$ 206,00) | | 76,034.3 | 1.7% | |
| 50% da mediana (R\$ 266,50) | | 143,118.5 | 3.3% | |
| 60% da mediana (R\$ 319,80) | | 218,133.2 | 5.0% | |
| Fonte: IBGE, PNAD 2012 e Contas Nacionais Trimestrais Outubro / Dezembro 2012. Elaboração própria. | | | | |
| Nota 1: Gastos referentes a valores anuais. | | | | |

PIB 2012 em milhões de R\$
4,402,537.11

Vale a pena discutir os prós e contras da transferência única. Começando pelos argumentos negativos, temos os valores elevados e a assimetria de situações, em que pobres não muito pobres receberiam o mesmo montante que pobres muito pobres. Além disso, pessoas não pobres, após as transferências, poderiam encontrar seus rendimentos comparativamente “menores” em relação a outras pessoas pobres cujos rendimentos estivessem muito próximos do valor da linha de pobreza. Argumentos relativos a comportamentos são mais vulneráveis à contestação, já que essencialmente empíricos: quantas pessoas deixariam de trabalhar por não ser mais pobres de renda? A evidência de avaliações do Bolsa Família não aponta absenteísmo econômico como

consequência infalível do programa; se qualquer efeito significativo é encontrado, é em geral positivo. Pode ser efeito dos baixos benefícios, pode não ser: no momento não sabemos. O programa é em geral percebido como um seguro em relação ao precário mercado de trabalho ao qual estão destinados os pobres.

Do lado dos argumentos positivos, a transferência única eliminaria a pobreza de renda dos pobres, sem risco de excluir ou de sub-atender os mais pobres entre eles: qualquer valor único abaixo da linha arrisca sub-atender precisamente aqueles que mais necessitam, e esta é a razão para a transferência de 70 reais a todos os extremamente pobres do programa Brasil sem Miséria. Ademais, em que pese a percepção de gerar assimetrias, a mera transferência, de fato, reduziria a desigualdade entre os pobres em 70% (o índice de Gini encolheria de 0,37 para 0,11) e, de modo geral, a desigualdade na distribuição de renda como um todo, a qual recuaria 4% (de 0,53 para 0,51 de Gini). Ou seja, ainda que alguma iniquidade vertical fosse de fato cometida (tratamento igual para desiguais), o resultado seria menos desigualdade, já que as distâncias entre as rendas diminuiriam. Quanto ao incentivo à preguiça, nos parece que, na ausência de prova insofismável de culpa, em termos mais abstratos o tratamento mais adequado da questão seja em chave solidarística: como suspeitar do oportunismo de pessoas que não tiveram acesso às oportunidades que o resto de nós entesourou?

Em suma, uma vez socialmente definida a linha de pobreza, a transferência de um valor único a todas as pessoas pobres como um direito social plenamente reconhecido equivaleria a uma renda básica de cidadania transferida de todos os brasileiros que tiveram acesso a melhores oportunidades a todos aqueles que não puderam desfrutar delas.

É possível acabar com a pobreza?

Como vimos, a pobreza absoluta de renda ainda é muito expressiva no Brasil: mesmo depois das transferências governamentais ainda persistem entre 17 milhões e 30 milhões de pobres, algo entre 9% e 15% da população brasileira. E apenas nos referimos à renda: como já razoavelmente documentado, a pobreza multidimensional é ainda maior, havendo indivíduos e famílias vivendo em condições precárias, sem acesso a saneamento, segurança, escolas de qualidade, serviços suficientes e adequados de saúde, em que pese ostentarem níveis de renda superiores às linhas de pobreza aqui apresentadas. Estes se somariam aos primeiros para constituir um contingente

expressivo de brasileiros pobres, cada vez mais localizados em áreas urbanas. Quanto à pobreza relativa, entre 24% e 30% dos brasileiros podem ser considerados pobres no sentido relativo, mesmo após as transferências do governo: apenas para dar uma ideia das dimensões, em países desenvolvidos que são conhecidos por suas limitadas transferências governamentais, a pobreza relativa (mediana 50) se reduz a um terço do valor após a redistribuição promovida pelos governos, alcançando em termos percentuais metade da pobreza relativa brasileira.

Se a pobreza relativa de renda está condenada a persistir enquanto desigualdades intensas houver, a pobreza absoluta só se justifica, em um país rico, pela indiferença de seus habitantes mais bem aquinhoados. Entretanto, parte da indiferença pode derivar de um argumento econômico: o custo elevado. Neste artigo quisemos estimar esse custo e quão elevado seria em relação às riquezas produzidas anualmente. A conclusão a que chegamos é que a transferência de uma renda básica para os pobres brasileiros, no valor, por exemplo, da linha de pobreza do programa Bolsa Família – com o que lhes compensamos pelo nosso uso exclusivo das boas oportunidades que lhes foram sonegadas no passado –, é uma fração ainda muito restrita da riqueza nacional, ainda que venha a implicar na duplicação do orçamento do programa. Parece proibitivo? De todo modo, beirando o proibitivo parece ser a tentativa de conciliar uma autonarrativa de “país rico” e “país desenvolvido” com a pobreza absoluta e relativa que seguimos abrigando.