

A melhor linha de pobreza para o Brasil

Lena LAVINAS

Ao longo dos anos 90, multiplicaram-se os estudos sobre pobreza e desigualdade no Brasil. Com eles multiplicaram-se também os números da pobreza. Pelo final da década, o governo brasileiro tentou instituir uma linha de pobreza oficial, que desse um norte às estimativas nacionais. Reuniu especialistas e agências públicas. Diante das dificuldades de adotar uma única linha, acabou tolerando que os órgãos oficiais e seus pesquisadores veiculassem estimativas variadas e, por vezes, de magnitude discrepante.

A polêmica seguiu, portanto, acirrada, contrapondo índices e especialistas, à imagem do que ocorreu lá por 95, por ocasião do lançamento do Mapa da Fome, de autoria do IPEA. Ao associar pobreza e fome, estimou que quase metade do país sofria de déficits crônicos nutricionais. Embora bastante inconsistente nos seus resultados, o Mapa da Fome teve o mérito de contribuir, graças ao apoio de Betinho, para a conscientização e a mobilização da sociedade brasileira em prol de uma campanha nacional de doação de alimentos. Um pouco da nossa hipocrisia foi assim revelada e tornou mais difícil conviver na mais absoluta indiferença com os níveis agudos de destituição que nos cercam.

A onda social que se formava levou o Comunidade Solidária da gestão Fernando Henrique a reproduzir o enfoque da pobreza como carência alimentar. Isso fez da distribuição de milhões de cestas de alimentos – que garantiam com quatro produtos algo como 500 calorias/dia a cada beneficiário - o grande programa do governo federal (PRODEA).

Nesse período, a única boa notícia no enfrentamento da pobreza e na melhoria dos indicadores de segurança alimentar foi a vitória sobre a inflação. Com o advento do Real e o fim do imposto inflacionário, foi possível reduzir a proporção de pobres no imediato pós 94. Logo em seguida, contudo, houve um ligeiro recrudescimento do fenômeno e os níveis observados mais ou menos se estabilizaram. Na verdade, os momentos em que se registra forte queda no número de pobres no Brasil estão associados a fases de crescimento econômico mais expressivo e sustentado, como ocorreu na década de 70. E a tendência é clara, qualquer que seja o método de cálculo do indicador.

Assim, a cada nova eleição, o tema da pobreza e da fome é retomado e parece nunca desencantar. O lançamento do Fome Zero pelo então candidato à Presidência da República Luiz Inácio Lula da Silva parecia indicar que o enfoque da Segurança Alimentar havia finalmente prevalecido sobre o da fome *tout court* e que políticas integradas capazes de redimensionar os efeitos devastadores da destituição nas suas múltiplas formas seriam, de uma boa vez por todas, levadas a cabo, com zelo e propriedade.

Assim não foi, e o Fome Zero hoje reúne vários programas de espectro restrito, entre eles a velha distribuição de cestas de alimentos, comprovadamente ineficaz. O que há de mais eficiente no Fome Zero é o programa de construção de cisternas financiado pela Febraban. Resta calcularmos quantas cisternas a mais deveriam ser financiadas a cada novo aumento da taxa básica de juros decretado pelo Banco Central, e que permite elevar ainda mais os lucros estratosféricos do setor financeiro, concentrando renda e

debilitando ainda mais os investimentos sociais, cujo nível – esse sim – é literalmente de escassez quase absoluta.

Ao ser gestado o Fome Zero, o governo federal decretou¹ que fosse finalmente estabelecida uma linha de pobreza oficial, até porque compromissos internacionais como a implementação das Metas de Desenvolvimento do Milênio implicam dispor de um indicador claro e consistente de monitoramento e avaliação. O prazo para a divulgação da linha de pobreza é iminente, julho de 2005.

Na mesa-redonda promovida conjuntamente pelo Instituto de Economia da UFRJ e da UNICAMP, no dia 6 de junho, no Rio de Janeiro, foi possível identificar a amplitude do espectro de posições sobre o tema, o que torna pouco provável a tão necessária e urgente convergência em torno à melhor linha de pobreza para o Brasil. Ana Lúcia Sabóia, diretora do Departamento de Indicadores Sociais do IBGE, fez de pronto a ressalva: provavelmente não existiria a melhor linha de pobreza, mas boas práticas na mensuração do fenômeno. E apontou sua preferência por uma linha de pobreza relativa, que leve em consideração a desigualdade, por ser a causa maior de produção da pobreza entre nós. .

Na visão expressa por Cláudio Dedecca, professor-titular do IE da UNICAMP, o momento exige muito mais uma reflexão qualificada acerca das carências características da população mais vulnerável, seus componentes e dos mecanismos de sua reprodução, do que propriamente a adoção de parâmetros rígidos que pouco agregam à análise da situação de destituição. Para Cláudio Dedecca os níveis de carência são tamanhos e tão dispersos que vencer a pobreza dependeria da implementação de políticas várias, de forte impacto redistributivo, hoje comprometidas pela natureza da política econômica. A queda da produtividade média social na última década é a marca de um empobrecimento latente e generalizado que impede financiar programas sociais, sejam eles universais ou focalizados. Sem crescimento e sem aumento da produtividade dispor de uma linha de pobreza oficial seria inócuo, já que os constrangimentos fiscais restringem qualquer pretensão à promoção da equidade.

Para Sonia Rocha, pesquisadora da FGV e autora de inúmeros estudos sobre pobreza no Brasil, continua sendo indispensável definir uma linha de pobreza que não seja relativa – pois diz pouco e mantém-se mais ou menos constante, em torno a 20%, em todas as situações - mas pautada pelo consumo observado das famílias, em substituição ao critério de renda, meramente indicativo. Até porque o Brasil dispõe de excelentes fontes de informação qualificada para derivar tal linha, caso da POF (Pesquisa de Orçamento Familiar). Essa linha divisória entre os pobres e os não-pobres seria adequada para fins de diagnóstico. Dada a profunda desigualdade persistente entre áreas rurais e urbanas, regiões, localidades, Rocha considera ser necessário construir mais de uma linha de pobreza.

Em contrapartida, Aldaíza Sposati, professora-titular do Departamento de Serviço Social da PUC-SP, argumenta que se deve evitar a abordagem pelo consumo, bastante restritiva, pois só faz revelar que “a linha de pobreza é vista como teto de alcance e não como teto de superação”. Na sua opinião, há que redefinir radicalmente o enfoque que orienta os estudos sobre pobreza e privilegiar um tratamento metodológico que parta da definição do que é não ser pobre. Logo, há que migrar do enfoque do déficit para o campo dos direitos humanos. Só assim seria factível incorporar a dimensão de sustentabilidade e de ruptura do ciclo de reprodução da pobreza, hoje ausentes do debate. A linha de pobreza, no seu entender, aponta para uma concepção unidimensional da questão, a ser superada.

¹ Decreto-lei 4.564

A diretora do Programa e Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social, Rosani Cunha, concorda que a renda autodeclarada serve apenas como indicador do grau de destituição, sendo essencial contar com outras variáveis além da renda e do consumo, capazes de predizer formas e níveis vários de carência. Tais variáveis preditoras deveriam ter foco no território para expressar outros tipos de desigualdade, permitindo também o georreferenciamento (cartografia da pobreza).

Conviver com mais de uma linha de pobreza, tal como foi aventado, em razão de virtudes específicas – como, por exemplo, diagnosticar a pobreza, ou estabelecer critérios de acesso a benefícios ou a programas sociais – parece-nos contraproducente. Seria de alguma maneira manter o *status quo* e dispersar esforços, enfraquecendo novas institucionalidades no enfrentamento da questão. No seu compromisso de superação da pobreza, cabe ao Estado prestar contas do que faz e por isso mesmo é-lhe necessário dispor de um índice. O desafio está justamente em operar mudanças na compreensão do que é pobreza, dos seus conteúdos, na eleição de práticas de mensuração velhas conhecidas e que acabam por consolidar números mágicos, cuja magnitude acaba sendo definida *ex-ante* em consonância com a ordem de grandeza do politicamente aceitável. Se é verdade que a União Européia adotou um *portfolio* de indicadores obrigatórios para captar e monitorar a multidimensionalidade da pobreza e da vulnerabilidade social, também é verdade que contemplou nessa lista uma linha de pobreza relativa, situada abaixo de 50% da renda mediana per capita.

A experiência européia, resultado de um processo longo de consulta e negociação em prol da adesão de várias nações a um conjunto de indicadores comuns e específicos ensina que há muito por onde inovar. Medir o tempo de permanência na informalidade, a proporção de famílias expostas ao risco da pobreza (indicador composto), a proporção de famílias sem acesso a crédito, a alta incidência dos custos de energia elétrica e transportes no renda familiar, a proporção de famílias sem acesso a tratamento médico por determinado período de tempo, etc, etc, etc podem aportar elementos novos sobre os matizes da pobreza e a matriz dos direitos.

A boa nova veio da representante do Ministério do Desenvolvimento Social: diante da existência de inúmeros cadastros administrativos, que não dialogam entre si e se encontram dispersos em diversos órgãos como o Ministério da Saúde, da Previdência, do Trabalho, a prioridade da área social tem sido constituir um registro único de controle administrativo, partindo do PIS-PASEP. Nada de *cadunico*, como inicialmente pensado, senão a criação de um número de identificação social (NIS) para todos os brasileiros, possível graças à construção de uma chave única para gerar novos cadastros.

Se o caminho da convergência em matéria de linha de pobreza ainda tem muito chão pela frente, e talvez não seja uno, é alvissareiro entrever a unificação competente de todos os cadastros sem recurso a critérios discriminatórios. Trata-se de um avanço dos mais conseqüentes na consolidação da cidadania, e por isso mesmo merece destaque singular.