

UFRRJ-CPDA-OPPA
SEMINÁRIO INTERNACIONAL
POLÍTICAS TERRITORIAIS E POBREZA NO
CAMPO E NA CIDADE
MESA 3: TERRITORIALIZAÇÃO, POBREZA
E EXCLUSÃO

A PERSISTÊNCIA DA POBREZA NO BRASIL

LAURO MATTEI
Professor da UFSC
l.mattei@ufsc.br

CONTEÚDO DA APRESENTAÇÃO

- 1) DISTINTAS CONCEPÇÕES DE POBREZA**
- 2) DIFERENTES METODOLOGIAS DE MENSURAÇÃO DA POBREZA**
- 3) A MENSURAÇÃO DA POBREZA NO BRASIL**
- 4) COMENTÁRIOS FINAIS**

1) DISTINTAS CONCEPÇÕES DE POBREZA

- De um modo geral, a pobreza quase sempre é identificada com a ideia de privações, de insuficiências monetárias, de carências, de exclusão, etc.
- Porém as divergências são maiores quando se procura identificar as causas e os elementos centrais que levam a essa condição de vida.

- Segundo Townsend (2006), desde 1880 estão sendo usadas três concepções sobre pobreza nas discussões internacionais relacionadas às ideias de subsistência, de necessidades básicas e de privação relativa.
- A **Concepção de Subsistência** diz que as famílias podem ser consideradas como pobres quando suas rendas não sejam suficientes para obter os bens materiais necessários para manter somente a sobrevivência física.

- **Concepção das necessidades básicas:** agrega dois elementos centrais em relação à visão anterior: as necessidades mínimas de consumo das famílias relacionadas aos alimentos, vestimentas demais equipamentos das casas; e o acesso aos serviços essenciais disponíveis às comunidades, especialmente, habitação, água, saneamento básico, educação, saúde, transportes e acesso aos serviços culturais.

- **Concepção das Privações Relativas:** desenvolvida mais no final do século XX sugerindo que a pobreza refere-se não apenas à privação da renda, mas também à privação de outros recursos materiais e de acesso aos serviços sociais.
- **Pobres:** são as pessoas desprovidas de renda e de outros recursos necessários para se manter em condições de vida adequadas, as quais permitem a elas participar das sociedades, cumprir suas obrigações e estabelecer relações sociais.

- **CONCEPÇÕES DE POBREZA DE A.SEN**
- A pobreza deve ser vista como privações de capacidades básicas em vez de meramente como baixo nível de renda, que é o critério tradicional de identificação da pobreza.
- A perspectiva da pobreza como privação de capacidades não nega a ideia de que a renda baixa é claramente uma das causas principais da pobreza, pois a falta de renda pode ser uma razão primordial da privação de capacidades de uma pessoa.

- Noção de pobreza assentada na ideia do “**Capability Approach**”: procura conciliar o conteúdo relativo e absoluto do fenómeno da pobreza.
- Para o autor, a situação de uma pessoa privada em termos absolutos em relação a suas capacidades se vincula com a escassez relativa em termos de renda, de bens e dos demais recursos.

- A noção das “capacitações” pressupõe que cada pessoa está provida de uma determinada dotação de recursos (*endowments*), que define os títulos (*entitlements*) que ela poderá intercambiar. Assim, as pessoas possuidoras desses *entitlements* estarão aptas a obter determinados bens alcançáveis, ou que possam ser adquiridos.
- Daí decorre a ideia de privações, uma vez que é a partir do efetivo vetor de *funcionamento* que são estabelecidos os níveis de bem-estar e de pobreza do conjunto da sociedade.

- Segundo Sen, o que a perspectiva das capacitações faz na análise da pobreza é melhorar o entendimento da natureza e das causas da pobreza, desviando a atenção principal dos meios (renda) para os fins que as pessoas têm razão para buscar e, correspondentemente, para as liberdades de poder alcançar esses fins. As privações são vistas em um nível mais fundamental – mais próximo das demandas informacionais da justiça social.

- O autor ressalta que as duas perspectivas (pobreza como baixo nível de renda e pobreza como inadequação de capacidades) não deixam de estar vinculadas, uma vez que a primeira noção (renda) é um importante instrumento para se ampliar a segunda (capacitação).
- Todavia, é importante não perder de vista o fato fundamental de que a redução da pobreza de renda não pode, em si, ser a motivação exclusiva das políticas de combate à pobreza.

- Para Sen, superar a pobreza significa, antes de tudo, dotar as pessoas de condições humanas. Isto porque, diferentemente da teoria (neo)clássica do bem-estar social, a noção das capacitações não supõe que as pessoas têm liberdade de fazer escolhas a partir de uma dotação de recursos.
- Para Sen, ao contrário, a liberdade deve ser garantida e não suposta. Isso faz com que o aumento das capacidades ajude a enriquecer a vida humana, tornando as privações mais raras e, conseqüentemente, as pessoas menos pobres.

2) DIFERENTES METODOLOGIAS DE MENSURAÇÃO DA POBREZA

- Para Srinivasan (2004), indicadores de pobreza servem para três diferentes propósitos.
- O primeiro é descrever a extensão do problema da pobreza e o perfil socioeconômico dos pobres em uma determinada região, país ou no âmbito mundial.
- O segundo é que esses indicadores são fundamentais para se definir políticas que visam, direta ou indiretamente, aliviar o problema da pobreza.
- O terceiro é que esses indicadores ajudam a mobilizar recursos e apoios na esfera internacional para as políticas de redução da pobreza.

2.1 O método dollar-a-day do Banco Mundial

O método mais difundido é o da linha de pobreza “um dólar ao dia”, adotado pelo Banco Mundial a partir de 1990. Esse método calcula os custos de uma cesta de alimentos agregando a estes custos outras despesas não-alimentares (vestuário, moradia, saúde, educação), calculadas como proporção dos gastos alimentares. A partir daí faz-se uma atualização monetária dos valores e calcula-se a proporção de pessoas que fica abaixo deste nível de renda.

No ano de 1990 foi o parâmetro de US\$ 1,00 por dia como “linha de pobreza”, por ser a linha encontrada nos países mais pobres do mundo. Esta linha – ajustada pela Paridade do Poder de Compra (PPC) - representa um padrão internacional mínimo da pobreza, segundo o qual uma pessoa é considerada pobre em qualquer parte do mundo.

Em 2008 o BM refez a linha de pobreza recalculando os preços com base no ano de 2005. Com isso, o novo valor passou a ser de US\$ 1.25/dia.

O Banco Mundial calculou que no ano de 2008 existia aproximadamente 1.4 bilhões de pobres no mundo, número que correspondia a mais de um quarto de toda a população dos países em desenvolvimento.

2.2 - O método “Custo das Necessidades Básicas” da CEPAL

A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL-ONU) desenvolveu e vem aprimorando desde a década de 1980 uma metodologia que compara a renda dos domicílios com a satisfação de suas necessidades básicas.

Este método originou as denominadas “linhas de pobreza da CEPAL”, as quais representam uma quantidade mínima de renda que permite a um domicílio – em um determinado tempo e local – dispor de recursos suficientes para satisfazer todas as necessidades de seus membros.

As linhas de pobreza da CEPAL derivam do cálculo do custo de uma determinada cesta de bens e serviços, resultando no método dos “custos das necessidades básicas”.

Linha de Indigência: deriva do custo de uma cesta básica de alimentos que cobre todas as necessidades nutricionais da população, considerando-se hábitos de consumo, disponibilidade dos alimentos, preços relativos dos mesmos, bem como diferenças entre áreas metropolitanas, áreas urbanas e áreas rurais.

Linha de Pobreza: ao valor desta cesta agrega-se o montante necessário aos domicílios para satisfazer as demais necessidades básicas não relacionadas aos custos alimentares.

Dados de 2008 revelaram que os equivalentes mensais em dólares

Linhas de pobreza: variavam entre 57 e 175 dólares por pessoa nas áreas urbanas, enquanto que nas áreas rurais esta variação ficou entre 39 e 101 dólares.

Linhas de indigência: os valores para as áreas urbanas variavam entre 29 e 93 dólares, enquanto que para as áreas rurais ficavam entre 22 e 58 dólares.

2.3 - O método da pobreza multidimensional

Metodologia desenvolvida a partir das teses de Amartya Sen. Assim, ganharam destaque as metodologias desenvolvidas para mensurar a pobreza numa perspectiva “multidimensional”, a qual pressupõe a construção de indicadores a partir de uma perspectiva não somente monetária.

Segundo Alkire & Foster (2008), atualmente existem três enfoques principais para identificar os pobres num contexto **multidimensional**. O primeiro enfoque combina diferentes indicadores de bem-estar em somente uma variável agregada, sendo que as pessoas são identificadas como pobres quando essa variável cai abaixo de uma determinada linha de corte.

O segundo enfoque – conhecido como enfoque da união – considera como pobreza multidimensional as pessoas que sofrem apenas privações em uma única dimensão

O terceiro enfoque é o método da interseção, o qual exige que uma pessoa para ser enquadrada como pobre deve sofrer privações em todas as dimensões.

Para esses autores, mesmo com os avanços obtidos nos últimos anos visando identificar com maior precisão a dimensão da pobreza na perspectiva multidimensional, ainda não se tem uma metodologia totalmente aceitável para esta concepção.

Alkire & Santos (2010) construíram o Multidimensional Poverty Index (**MPI**) para 104 países em desenvolvimento. Partindo da metodologia desenvolvida no OPHI-Oxford, as autoras construíram esse índice a partir das privações sofridas pelas pessoas de 104 países do mundo nas esferas de serviços e de funcionamento das condições humanas.

O MPI é constituído por dez indicadores relativos a três dimensões: saúde, educação e padrão das condições de vida. Na saúde foram considerados dois indicadores: taxa de mortalidade infantil e condições nutricionais das famílias. Na educação também foram adotados dois indicadores: quantidade de anos de estudo dos membros das famílias e o número de crianças em idade escolar que se encontravam fora das escolas. O padrão de vida considerou indicadores relativos à eletricidade, água tratada, saneamento, condições da habitação, uso de material para cozinhar e presença de diversos equipamentos no lar.

O MPI apresenta um conjunto de privações que cada domicílio sofre ao mesmo tempo, sendo que cada uma das três dimensões tem peso idêntico na composição do índice geral.

Os domicílios são identificados como sendo multidimensionalmente pobres **se, e somente se**, eles são privados em algumas combinações de indicadores cujo peso for 30% ou mais do peso da dimensão.

Mesmo com limitações de informações, concluiu-se que o MPI revelou um padrão diferente de pobreza, comparativamente aos métodos que identificam a pobreza unicamente com base na renda.

3 - A MENSURAÇÃO DA POBREZA NO BRASIL

- No Brasil a mensuração tem como ponto de partida a renda monetária *per capita* das famílias. Este procedimento é justificado pelo fato de que as informações de renda das pessoas e famílias estão mais disponíveis e sendo atualizadas frequentemente.
- A insuficiência de renda passou a ser o método mais usual para identificar e mensurar a pobreza no país, o que significa dizer que a dimensão das pessoas pobres e/ou indigentes passou a ser uma medida essencialmente monetária

- Com isso, o critério de elegibilidade para acesso as políticas públicas é pautado exclusivamente em valores monetários
- Esse critério foi definido oficialmente pelo Decreto Presidencial nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que unificou as políticas de combate à pobreza dentro da perspectiva de complementação da renda.
- Foram definidas duas categorias de pobres: os **extremamente pobres** - famílias cuja renda familiar mensal *per capita* não ultrapasse a R\$ 70,00 – e os **pobres** – cuja renda se situe na faixa entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00.

- Segundo o IBGE, o cenário em 2011 quando começou o programa “Brasil Sem Miséria” era:
- 4,8 milhões de pessoas sem rendimentos
- 11,4 milhões de pessoas com renda até R\$ 70,00 (extremamente pobres)
- 5,2 milhões de pessoas pobres
- Ou seja, 21,4 milhões de pessoas eram consideradas pobres

4-COMENTÁRIOS FINAIS

- Um dos problemas diz respeito à ideia de pobreza associada exclusivamente ao nível monetário, ou seja, reduz-se o complexo fenômeno da pobreza à insuficiência de renda, mesmo existindo casos em que as pessoas permanecem em condição de pobreza, apesar de ter um nível razoável de renda.
- As “linhas de pobreza”, na verdade acabaram se transformando no principal instrumento de debate sobre o problema da pobreza. Com isso, o foco ficou preso às questões metodológicas de mensuração da pobreza e não as suas causas.

- Reddy (2004), afirma que a linha de pobreza do Banco Mundial apresenta duas limitações. **Primeira**, não reflete os custos essenciais dos requerimentos nutricionais humanos de todos os países porque ela está baseada no custo dos componentes nutricionais dos USA. Neste país, esses custos são substancialmente elevados em relação aos valores das linhas estabelecidas para os demais países.
- A **segunda** diz respeito ao fato de que não há um caminho coerente para transplantar a linha de pobreza internacional para todos os países o tempo todo. Para sanar esse problema, utiliza-se o instrumento da paridade do poder de compra (PPP) para converter a linha internacional em unidades de moeda local.

- Kakwani (2004) critica a metodologia do BM:
 - a) Além de não ter feito o ajuste da PPP com base na inflação dos EUA entre 1985 e 1993, mudou a amostra de sua pesquisa.
 - b) A primeira linha de pobreza elaborada em 1990, com base nos preços de 1985, continha apenas dez países com as rendas mais baixas, enquanto que a nova linha de pobreza de 2000 com base na PPP de 1993 teve um número muito maior de países.
 - c) As taxas de PPP calculadas eram baseadas em preços de *commodities* internacionais que não são representativas da cesta de consumo das pessoas pobres nos países em desenvolvimento.