



Revista de Administração Pública - RAP

ISSN: 0034-7612

rap@fgv.br

Escola Brasileira de Administração

Pública e de Empresas

Brasil

Benites Tronco, Giordano; Patta Ramos, Marília

Linhas de pobreza no Plano Brasil Sem Miséria: análise crítica e proposta de alternativas
para a medição da pobreza conforme metodologia de Sonia Rocha

Revista de Administração Pública - RAP, vol. 51, núm. 2, marzo-abril, 2017, pp. 294-311

Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas

Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241050699008>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Linhas de pobreza no Plano Brasil Sem Miséria: análise crítica e proposta de alternativas para a medição da pobreza conforme metodologia de Sonia Rocha

Giordano Benites Tronco

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Porto Alegre / RS — Brasil

Marília Patta Ramos

Universidade Federal do Rio Grande do Sul / Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas
Porto Alegre / RS — Brasil

O presente trabalho critica a metodologia de medição da pobreza empregada pelo governo federal no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria. Foi efetuada uma comparação, via compilação e análise descritiva de dados secundários da PNAD, entre essa metodologia e aquela utilizada pela economista Sonia Rocha, a qual estabelece linhas de pobreza regionalizadas e indexadas aos valores de cestas de consumo observadas nas diferentes regiões do país. Os resultados das duas medições foram comparados, mostrando que as linhas do PBSM são incapazes de captar 12,9 milhões de brasileiros que vivem em situação de pobreza. Como conclusão do artigo, são sugeridas, para o aperfeiçoamento da medição do governo, a regionalização das linhas e sua indexação ao preço de cestas de consumo regionais.

Palavras-chave: pobreza; medição; linha de pobreza; metodologia; regionalização.

Las líneas de pobreza en el Plano Brasil Sin Miseria: crítica y alternativas propuestas a la medición de la pobreza

Este trabajo aporta una metodología de medición de la pobreza crítica utilizados por el gobierno federal bajo el Plano Brasil Sin Pobreza. Se hizo una comparación a través de la recopilación y análisis de datos secundarios, entre esta metodología y la utilizada por la economista Sonia Rocha, que establece líneas de pobreza regionalizadas e indexadas a valores de cestas de consumo observados en diferentes regiones del país. Los resultados de las dos mediciones son comparados, lo que demuestra que las líneas de PBSM son incapaces de identificar 12,9 millones de brasileños que viven en la pobreza. Para mejorar la medición del gobierno, sugerimos la regionalización de las líneas, así como la indexación del precio de las cestas de consumo regionales.

Palabras clave: pobreza; medición; línea de pobreza; metodología; regionalización.

Poverty lines in the Brasil Sem Miséria Plan: a review and proposed alternatives in poverty measurement according to the methodology of Sonia Rocha

This paper criticizes the methodology of poverty measurement used by the Brazilian federal government in its Brasil Sem Miséria Program (PBSM). By means of a compilation and analysis of secondary data collected from the National Household Sample Survey (PNAD), we conducted a comparison between this methodology and the one used by economist Sonia Rocha. Her methodology establishes poverty lines which are regionalized and indexed to the consumer basket values found in different regions of the country. The results of both methodologies are compared, showing that PBSM lines are incapable of detecting 12.9 million Brazilians living in poverty. In our conclusions, we present suggestions to improve the government's poverty measurement methodology, i.e., the regionalization of poverty lines and that they become indexed to regional consumer basket prices.

Keywords: poverty; measurement; poverty line; methodology; regionalization.

1. INTRODUÇÃO

Em 2011 o governo federal lançou o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), planejamento que articula vários programas já existentes e outros novos em torno do objetivo de erradicar a extrema pobreza no Brasil, alcançando “os brasileiros mais vulneráveis, mais distantes, mais abandonados” (Campello e Mello, 2014:34). Para isso, fez-se necessário estabelecer uma linha oficial para determinar quem era, de fato, pobre — algo que nunca havia sido feito antes, pois até então cada programa e estudo utilizavam um critério próprio para definir o que é “pobreza”. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)¹, encarregado da tarefa, estabeleceu o ponto de corte de R\$ 70,00 *per capita* para definir famílias em situação de extrema pobreza e o dobro desse valor (R\$ 140,00) para definir a pobreza.

Uma característica importante dessas duas linhas é que elas são aplicadas, sem alterações, em todas as regiões do Brasil, e por isso não levam em consideração as diferenças existentes na pobreza entre zonas rurais e urbanas, regiões metropolitanas e não metropolitanas. Tampouco esses valores são corrigidos anualmente: não há regra estabelecida para a atualização das linhas, nem são elas indexadas a qualquer tipo de variável, como o salário mínimo ou a taxa de inflação. Outras metodologias, como a desenvolvida pela economista Sonia Rocha, pesquisadora do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (Iets), trabalham com a medição da pobreza a partir das necessidades mínimas alimentares e não alimentares dos indivíduos e do seu atendimento pela via do mercado, com valores corrigidos anualmente de acordo com a inflação dos preços dos alimentos e itens básicos de consumo. Metodologias que levam em conta a inflação e as diferenças regionais de custo de vida são mais eficazes na medição da pobreza, pois identificam indivíduos que seriam invisíveis, caso fosse utilizada uma linha única e sem atualização.

Após apresentar mais informações sobre as duas metodologias (a do governo federal e a de Sonia Rocha), comparamos neste artigo seus resultados para identificar as diferenças entre elas na contagem da população pobre brasileira. São também analisados os porquês dessas diferenças e como o governo pode aperfeiçoar a metodologia atual.

Acredita-se que a comparação apresentada neste artigo, apesar de ser exclusivamente descritiva, é inédita, até onde temos conhecimento,² e levanta evidências para uma conclusão importantíssima: a de que a metodologia utilizada pelo governo para contagem e definição dos pobres torna invisíveis milhões de brasileiros nas metrópoles e cidades urbanizadas. Assim, faz-se necessário enfatizar que este artigo não trata de uma mera discussão crítica de metodologias, ele está embasado em manejo de dados secundários e análises descritivas e comparativas dos mesmos.

2. CONCEITO DE POBREZA

Conforme Jaccoud, a definição de “pobreza” é diversa em épocas ou sociedades distintas. Mesmo que seja relacionada com situações de “carência”, é preciso saber “de que carências se trata e quais bens e serviços devem ser garantidos” (Jaccoud, 2010:121), e tais carências podem ser diferentes

¹ Atualmente se chama Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), encarregado da tarefa, estabeleceu o ponto de corte de R\$ 70,00 *per capita* para definir famílias em situação de extrema pobreza e o dobro desse valor R\$ 140,00 para definir a pobreza.

² Existem artigos que medem a pobreza com outros indicadores, tais como Ottonelli e Mariano (2014), Paes de Barros, Carvalho e Franco (2006) e Kageyama e Hoffman (2006). Contudo, não realizam comparações com a medida oficial do governo federal e/ou se restringem a regiões específicas do Brasil.

qualitativa ou quantitativamente dependendo da época ou região. De fato, as diferenças entre a pobreza dos países “ricos” e a dos “pobres” fizeram com que algumas organizações internacionais, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), adotassem metodologias diferentes para a medição do fenômeno “pobreza” nos países desenvolvidos e nos em desenvolvimento.³ Portanto, o governo precisa saber como a pobreza se manifesta em seu território para saber qual estratégia de medição desse fenômeno faz mais sentido na articulação de suas políticas e programas sociais.

Seja qual for a interpretação da pobreza, é consenso que o não atendimento das necessidades mínimas diárias de calorias e proteínas está ligado à noção mais elementar dela. Em qualquer sociedade, quem não possui meios de garantir a própria alimentação diária mínima é considerado pobre. Esse tipo agudo de pobreza, ligada à insuficiência de alimentos, é chamado de “indigência”. A medição e a definição da linha de indigência (que determina o valor mínimo de moeda necessário para suprir as necessidades alimentares de um indivíduo no período de um mês) são o primeiro passo de grande parte das metodologias de medição da pobreza. A partir da linha de indigência são definidas as linhas de pobreza, que podem englobar outros aspectos, como o acesso à renda, a serviços públicos e a abrigo. A linha de pobreza é a soma da linha de indigência com os demais custos mínimos para um indivíduo sobreviver numa dada sociedade.⁴

Quando falamos em linhas de pobreza e de indigência, estamos falando em medição por meio da variável “renda”. A renda é consagrada como a variável mais popular para esse uso, principalmente por conta de sua comparabilidade internacional e por ser o meio hegemônico, em sociedades monetizadas, para a obtenção de bens e produtos que proporcionem bem-estar; ainda assim, não é a única variável possível, e nem a mais recomendada, no caso de sociedades onde o nível de desenvolvimento social e produtivo é muito baixo (Rocha, 2003). Além de medições a partir de renda (linhas de pobreza) e de variáveis antropométricas (baseadas em valores ideais de peso e altura da população em cada idade), uma terceira via para examinar a pobreza é por meio de indicadores do atendimento de necessidades básicas (*basic needs*). Os defensores dessa abordagem argumentam que a pobreza é multidimensional (Rocha, 2003), por isso não pode ser definida somente como a falta de dinheiro ou de alimentação: a privação de outros aspectos, alguns tão objetivos quanto o acesso a postos de saúde e outros tão subjetivos quanto a religiosidade, também determina se um indivíduo é pobre ou não.

Cabe destacar perspectivas teóricas que medem a pobreza para além do critério monetário e que visam englobar outras dimensões da vida onde a pobreza também se manifesta. Em que pesce o fato de que não visamos discutir neste artigo essas outras abordagens, vale lembrar da abordagem de Sen (2010) sobre as capacitações. Segundo esse autor, podemos compreender melhor a pobreza levando em conta as necessidades objetivas e percepções, compreendendo as “chances de vida” das pessoas, os intitulamentos e capacitações ou recursos e habilidades, principalmente daquelas que vivem em contextos de vulnerabilidades e desigualdades sociais.

³ O Índice de Pobreza Humana (IPH) do Pnud separa as nações em “países em vias de desenvolvimento” (IPH-1) e “países industrializados” (IPH-2). Cada índice é formado por um conjunto de indicadores diferente.

⁴ Deaton (2004:3) lembra que os mais pobres entre os pobres gastam quase todo o seu dinheiro com comida, mas esse gasto fica menor, proporcionalmente ao seu orçamento total, conforme vão deixando a pobreza.

Seguindo essa mesma linha, Erikson (1996) considera que o elemento central para se entender as condições de vida de uma pessoa é o domínio dos recursos e como ela controla os meios que possui para conduzir suas condições de vida. Também para Cummins (1999 apud Asmus, 2004), a dimensão objetiva caracteriza-se por medidas culturalmente relevantes do bem-estar objetivo; já a dimensão subjetiva se caracteriza pela satisfação promovida pelas outras dimensões, que são avaliadas pela importância que o indivíduo atribui a elas.

Em termos de estudos que visam discutir e descrever a pobreza no Brasil, destaca-se o artigo de Otonelli e Mariano (2014) que mensura a pobreza na região Nordeste do Brasil sob um ponto de vista multidimensional, o qual envolve 19 indicadores (funcionamentos) distribuídos em quatro dimensões: educação, saúde, condições habitacionais e renda. Destaca-se também o trabalho de Schneider e Freitas (2013) para o qual consideram as necessidades materiais, sociais e de crescimento pessoal para definir a qualidade de vida das pessoas. Além disso, destacam-se os vários estudos realizados por técnicos do Ipea, tais como “Pobreza multidimensional no Brasil” de Paes e Barros, Carvalho e Franco (2006) e “Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional” de Kageyama e Hoffman (2006), os quais propõem medições de pobreza com um caráter multidimensional. Enfatiza-se que esses estudos, ainda que proponham novas medições da pobreza, não visam compará-las com medições oficiais governamentais usadas em políticas públicas, tal como o presente artigo se propõe a fazer.

De todo modo, a exemplificação desses trabalhos mostra que os indicadores escolhidos para estudos sobre pobreza devem ser heterogêneos, multidimensionais e relacionados com a realidade. Porém, os problemas metodológicos para definir quais dimensões usar, quais devem ser consideradas, qual o peso a ser atribuído a cada uma ainda estão longe de ser um consenso.

3. LINHAS DE MEDIÇÃO DE POBREZA NO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

Para entender a linha de pobreza oficial do governo federal brasileiro é necessário compreender sua origem como parte do Plano Brasil Sem Miséria. O PBSM, que coordena mais de 70 programas, serviços e benefícios públicos e envolve 11 ministérios, iniciou-se em 2011 com o objetivo de erradicar a extrema pobreza no Brasil e a previsão de durar quatro anos, mas na prática suas ações continuam ao longo de 2015 e 2016. Entre as iniciativas presentes dentro do guarda-chuva do PBSM estão velhos e novos programas direcionados para a garantia de renda, acesso a serviços e inclusão produtiva dos mais pobres entre os pobres, ou seja, daquelas famílias em condições tão vulneráveis que elas mesmas não têm condições de requisitar ajuda ao Estado. Para chegar até elas, o próprio Estado passou a buscá-las e incluí-las no Cadastro Único de Programas Sociais (CADÚnico), um grande cadastro da população brasileira de baixa renda, a partir do qual elas são inscritas em programas sociais como o Bolsa Família. Esse movimento foi chamado de Busca Ativa.

Para monitorar o sucesso do PBSM, houve a necessidade de se determinar quantos eram os pobres e extremamente pobres. Segundo Falcão e Costa (2014:69-70), a escolha da metodologia de medição da pobreza foi a mais pragmática possível. O governo descartou a criação de uma nova comissão técnica e adotou como linhas de extrema pobreza e pobreza as linhas já utilizadas na operacionalização do Programa Bolsa Família (R\$ 70,00 e R\$ 140,00, respectivamente),⁵ que tinham como vantagem

⁵ Conforme já informado na introdução do artigo, o cálculo do valor da linha de pobreza do MDS é feito dobrando-se o valor da linha de extrema pobreza.

já serem utilizadas num programa de grande porte e, segundo os autores, eram similares (à época) aos valores das linhas de pobreza utilizadas por Rocha e pelo Banco Mundial. Utilizando os dados do Censo Demográfico 2010, o IBGE e o MDS contabilizaram uma população de 16,27 milhões de brasileiros vivendo na extrema pobreza. Esse número seria monitorado ano a ano e corrigido com as informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad).

Apesar da afirmação de Falcão e Costa, não percebemos semelhanças entre as linhas do PBSM e a linha do Banco Mundial e muito menos com as linhas de Rocha. Mostraremos a seguir por que esse argumento da similaridade parece ser inadequado para defender a força metodológica da linha do PBSM.

A linha de pobreza do Banco Mundial (BM) é conhecida como *dollar a day* — apesar de valer atualmente US\$ 1,25/dia. Para defini-la, é feita uma média das linhas de pobreza nacionais de 115 países em desenvolvimento, equacionando-se o poder de compra das linhas mesmo quando calculadas em moedas diferentes. Para converter os US\$ 1,25/dia para reais (R\$) não se deve usar a taxa de câmbio comercial. Em vez dela, se utiliza a taxa de paridade do poder de compra (PPC) (Deaton, 2010). A PPC é mais estável e calculada de forma a preservar o valor real de compra das diferentes moedas do mundo.

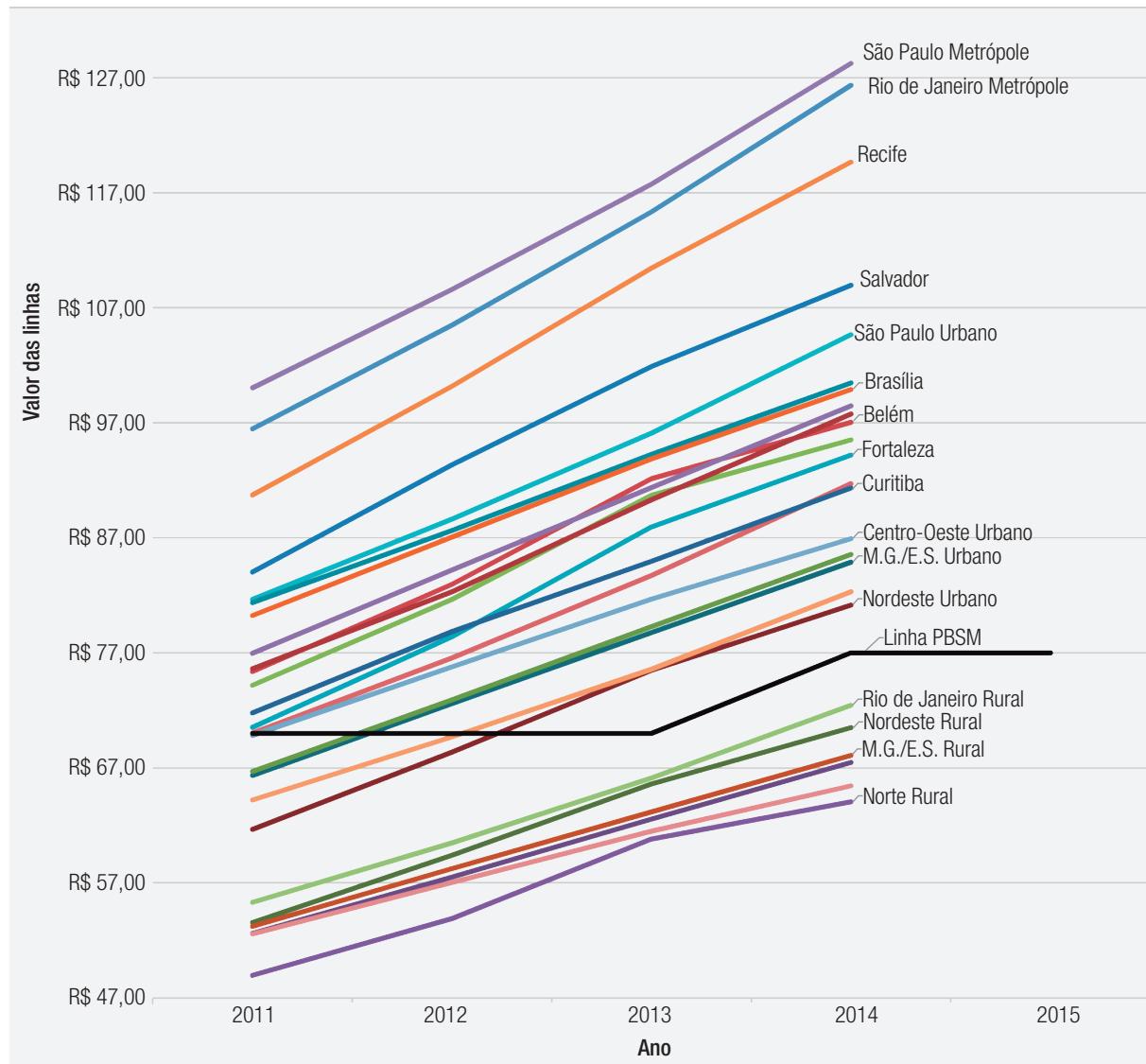
Se pegarmos o valor da linha do BM à época do lançamento do Brasil Sem Miséria (ou seja, em 2011), veremos que os US\$ 1,25/dia equivaliam no Brasil a R\$ 62,62/mês, valor 10% menor que os R\$ 70,00 da linha brasileira. Portanto, não possuíam o mesmo valor, ainda que possa se argumentar que a diferença é pequena. De qualquer forma, a linha do PBSM não tem os mesmos mecanismos de atualização que a linha do BM, o que faz com que, a médio prazo, por força da mudança de preços dos produtos, elas evoluam de forma independente até perderem a semelhança de valores.

De qualquer modo, a linha do BM não se constitui num bom referencial para uma linha nacional de pobreza, pois foi pensada para ser usada na comparação de números entre países e na medição do atingimento de metas internacionais, e não para o uso em políticas públicas internas. A comparabilidade internacional, apesar de reforçar “a consistência espacial das ações locais com o pensar global” (Neri, 2013:130), é uma faca de dois gumes, pois um padrão internacional sempre será uma medida generalista que demandará o sacrifício das especificidades internas. Diferentemente das linhas de Rocha, a do BM não é regionalizável, nem ao menos é uma média das medições brasileiras, mas sim de países que não necessariamente têm a ver com nosso perfil de pobreza.

A comparação entre a metodologia do governo federal e a de Rocha é ainda mais complexa que a do BM, porque Rocha trabalha com um conjunto de 50 linhas regionalizadas, sendo 25 de pobreza e 25 de indigência.⁶ Segundo Falcão e Costa (2014:73), a linha do PBSM está em sintonia com as linhas de Rocha, porque estas últimas “orbitavam os R\$ 70,00 por pessoa ao mês”. Mais correto seria dizer que *algumas* das linhas orbitavam os R\$ 70,00, ou que a média dos valores das linhas de indigência orbitavam os R\$ 70,00, conforme mostra o gráfico 1.

⁶O MDS chama de “miséria” ou “extrema pobreza” a situação em que se encontram os mais pobres entre os pobres; já Rocha usa o termo “indigência”, que é um pouco diferente, pois significa não ter o mínimo necessário para sanar as necessidades nutricionais. Os termos são similares o bastante para que a contagem de “extrema pobreza” do MDS e a contagem de “indigência” de Rocha sejam comparáveis.

GRÁFICO 1 VARIAÇÃO DOS VALORES DAS LINHAS DE INDIGÊNCIA DE ROCHA E DA LINHA DE EXTREMA POBREZA DO PBSM (2011 A 2015)



Fonte: Elaboração própria.

As linhas coloridas do gráfico 1 representam as 25 linhas de indigência de Rocha⁷ e suas variações de valor entre os anos 2011 e 2014, enquanto a linha preta representa a linha de extrema pobreza do PBSM entre os anos 2011 e 2015. Analisando as linhas de Rocha para 2011, vemos que, apesar de a maioria das linhas urbanas e rurais realmente ter valores próximos de R\$ 70,00, as linhas de todas as regiões metropolitanas eram superiores a esse valor. Também fica evidente, ao observar o gráfico, que a ausência de um mecanismo de correção anual de valores aumenta a diferença entre as duas metodologias ao longo dos anos. Em 2014, apenas seis das 25 linhas de indigência continuavam

⁷ No gráfico apenas algumas linhas estão nomeadas, para facilitar a visualização.

com valores menores ou iguais à linha do PBSM. Mesmo a correção tardia da linha para R\$ 77,00, no mesmo ano, não foi suficiente para cobrir a variação ocorrida na maioria das linhas de Rocha.

A formulação e a atualização das linhas de Rocha obedecem a um processo complexo. Primeiro é calculado o valor da cesta de alimentos mais barata que é de fato consumida dentro de uma população e que é capaz de sanar as necessidades calóricas mínimas dos indivíduos. O valor dessa cesta, com a quantidade de produtos ajustada para equivaler exatamente às necessidades mínimas calóricas, é o valor da linha de indigência. Se um indivíduo ganha mensalmente um valor abaixo dessa linha, ele teoricamente não tem como sobreviver na sociedade em questão (ao menos não por meio do mercado, pois ele pode, em tese, produzir seus próprios alimentos, se tiver condições para tal). A linha de pobreza é calculada somando-se à cesta alimentar o valor de uma cesta não alimentar com os gastos mensais básicos em outras seis categorias de consumo. Para calcular as linhas nas diferentes regiões, Rocha utiliza a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), a Pnad, o Endef 1974-75,⁸ indicadores de inflação anual e determinações internacionais sobre o consumo calórico mínimo (Rocha, 1997, 2000, 2003).

Por ter referências mais sólidas para a contagem da população pobre e indigente, consideramos a metodologia de Rocha mais acurada que a do governo federal, mas ainda assim ela pode produzir vieses. Algumas de suas pesquisas de referência, como a POF e o Endef, são antigas, com dados desatualizados. Além disso, o cálculo de uma média populacional de necessidades calóricas é problemático por dois motivos: primeiro, porque o resultado é sensível à interpretação do pesquisador sobre a distribuição da força de trabalho e a utilização da energia na população. Alguns trabalhos demandam mais energia (e, portanto, mais calorias) que outros, e a classificação de atividades ocupacionais como leves ou pesadas é relativa a interpretações de cada pesquisador. Segundo, uma média de necessidades calóricas desconsidera a necessidade de indivíduos cujo metabolismo necessita de mais calorias que a média populacional e que, portanto, seriam indigentes mesmo consumindo o equivalente à cesta alimentar mínima. Esses indivíduos não são computados no cálculo de Rocha. Por fim, os dados utilizados por Rocha não permitem estimar o impacto da produção própria no consumo das famílias. Algumas famílias, principalmente no meio rural, conseguem contornar a falta de dinheiro produzindo seu próprio alimento, o que não é captado numa metodologia baseada em linhas expressas em valores monetários (R\$). O número verdadeiro de indigentes nas zonas rurais, portanto, pode ser menor que o computado por Rocha.

4. RELAÇÃO ENTRE AS LINHAS DO PBSM E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Dado que nem as linhas de Rocha, nem a linha do BM resultam num valor exato de R\$ 70,00, parece provável que a referência principal para a linha de extrema pobreza do PBSM — talvez a única — seja o valor da linha de operacionalização do Programa Bolsa Família. De fato, os valores da linha do Bolsa Família, da linha de extrema pobreza do PBSM e do benefício básico do Bolsa Família são idênticos e a única atualização das linhas do PBSM ocorrida até hoje foi idêntica e simultânea à do Bolsa Família.⁹

⁸ O Estudo Nacional de Despesa Familiar (Endef) de 1974-75 foi, até hoje, a única pesquisa de consumo familiar conduzida em todo o território brasileiro. Seus dados são usados por Rocha no cálculo das linhas de indigência de regiões rurais e não metropolitanas. O uso de uma fonte de dados tão desatualizada é a principal fraqueza da metodologia de Rocha.

⁹ Em 2014, quando todas foram corrigidas para R\$ 77,00 (extrema pobreza) e R\$ 154,00 (pobreza).

O Programa Bolsa Família é um programa federal de transferência de renda não contributivo direcionado a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, de modo a aliviar a situação de pobreza e fome e promover a inclusão social dessas famílias (Campello, 2013:15). Além do benefício básico, existem benefícios adicionais, caso haja, na composição da família, gestantes, crianças na primeira infância e crianças e adolescentes em idade escolar, até 15 anos. O repasse dos benefícios está condicionado ao cumprimento de condicionalidades nas áreas de Educação (garantir uma frequência escolar mínima das crianças em idade escolar da família) e Saúde (manter a vacinação em dia, entre outras). O programa é coordenado em nível federal pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o mesmo responsável por determinar as linhas de pobreza do PBSM, mas sua gestão é descentralizada, sendo tarefa dos municípios cadastrar o público-alvo e encaminhar famílias elegíveis ao programa. A transferência dos repasses aos beneficiários é operacionalizada pela Caixa Econômica Federal.

As linhas de operacionalização do Bolsa Família foram herdadas do Programa Fome Zero, que operacionalizava transferências de renda utilizando dois parâmetros de renda: famílias com rendimentos de até R\$ 50,00 mensais *per capita* podiam receber R\$ 50,00/mês, mais um benefício adicional de R\$ 15,00 por criança de até 15 anos, até o máximo de três crianças; já famílias com rendimento *per capita* entre R\$ 50,00 e R\$ 100,00 mensais recebiam somente os benefícios adicionais, caso houvesse crianças na sua composição. Esses parâmetros de R\$ 50,00 e R\$ 100,00 foram baseados no já citado corte de 1 dólar por dia do Banco Mundial, mas — detalhe importante — a conversão de valores utilizou a cotação comercial do dólar de setembro de 1999, e não o fator PPC (Graziano et al., 2010:44-45), como é recomendado pelo próprio Banco Mundial. Desse modo, a linha de R\$ 100,00 tinha o valor convenientemente próximo ao do salário mínimo na época. Na prática, estava apto a receber o benefício quem ganhasse menos de um salário mínimo por mês.

Com a criação do Programa Bolsa Família em 2003, foram adotadas as linhas do Fome Zero, mas seus valores foram desindexados de qualquer outro indicador, seja a linha do Banco Mundial ou o salário mínimo. Correções nos valores dos benefícios e do ponto de corte dos participantes seriam feitas pelo governo federal com base em suas disponibilidades orçamentárias. O mesmo valia para o número de beneficiários, que seria estipulado pelo governo, não importando o real tamanho da população pobre.

Assim, as atualizações nos valores dos benefícios e das linhas de operacionalização do programa foram inconstantes, realizadas por meio de leis e decretos, como mostra a tabela 1.

TABELA 1 MUDANÇAS NOS VALORES DO BENEFÍCIO BÁSICO E DAS LINHAS DE OPERACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA AO LONGO DOS ANOS

Data	Jan. 2004	Abr. 2006	Jun. 2008	Abr. 2009	Jul. 2009	Abr. 2014
Benefício básico	R\$ 50,00	R\$ 50,00	R\$ 58,00	R\$ 58,00	R\$ 68,00	R\$ 77,00
Valor da linha 1	R\$ 50,00	R\$ 60,00	R\$ 60,00	R\$ 69,00	R\$ 70,00	R\$ 77,00
Valor da linha 2	R\$ 50,00 a R\$ 100,00	R\$ 60,00 a R\$ 120,00	R\$ 60,00 a R\$ 120,00	R\$ 69,00 a R\$ 137,00	R\$ 70,00 a R\$ 140,00	R\$ 77,00 a R\$ 154,00

Fonte: Adaptada de Hellmann (2015).

Nos mais de 10 anos do PBF, o hiato entre as correções no valor das linhas e benefícios já foi de dois anos, três anos, alguns meses, e chegou a cinco anos durante o período 2009-14. Durante esse mesmo tempo, a inflação e o salário mínimo foram atualizados anualmente, resultando num aumento do custo de vida. Porém, as correções do Bolsa Família não acompanharam esse ritmo.

A verdade é que o INPC pode ter servido como inspiração para as correções, mas não como referência exata, pois, se fosse assim, o benefício básico do Bolsa Família deveria ter sido corrigido em 2014 para R\$ 87,05 (resultado da inflação acumulada do período 2003-14 sobre o valor original do benefício), e não para R\$ 77,00. As atualizações esporádicas do Bolsa Família não têm referência exata em nenhum indicador, sendo, ao que indica seu desenho, influenciadas pela disponibilidade orçamentária do governo. Desse modo, a utilização do Bolsa Família como referência para a linha de pobreza se mostra problemática, pois se está fazendo o contrário do que seria recomendável: em vez de definir o orçamento de um programa de acordo com o cálculo do público-alvo, informado por linhas de pobreza confiáveis, o governo federal atualiza suas linhas de pobreza de acordo com a disponibilidade do orçamento do Bolsa Família.

5. COMPARAÇÃO ENTRE AS MEDIÇÕES DE POBREZA DO MDS E DE ROCHA

As metodologias empregadas pelo MDS e por Rocha têm resultados díspares na contagem da população pobre no Brasil. Por ter linhas adaptadas a diferentes realidades, atualizadas de acordo com a Pnad, os instrumentos de Rocha captam um número maior de pessoas vivendo na pobreza e indigência. Com instrumentos limitados (apenas duas linhas de medição) e desatualizados, o governo federal não consegue captar essas mesmas famílias.

São apresentados a seguir os resultados da comparação entre as duas metodologias para o ano de 2014. Foi realizada uma contagem da população pobre e indigente de acordo com os critérios presentes na metodologia de Rocha bem como das planilhas “Indicadores de Pobreza, segundo Unidades da Federação, regiões e estratos de residência — 2014” e “Indicadores de Indigência (ou Extrema Pobreza), segundo Unidades da Federação, regiões e estratos de residência — 2014”, elaboradas por Rocha em parceria com o Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (Iets) e disponíveis no site do Iets.¹⁰ A contagem do governo federal utilizada neste artigo foi extraída da ferramenta PIC Social, disponível no site da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).¹¹ Foram utilizados os indicadores “Quantidade de moradores de domicílios particulares permanentes com renda domiciliar *per capita* de R\$ 0,00 a 70,00” e “Quantidade de moradores de domicílios particulares permanentes com renda domiciliar *per capita* de R\$ 70,01 a 140,00”, com resultados disponíveis para todos os estados do Brasil mais o Distrito Federal.¹² Esses indicadores foram analisados no presente trabalho para determinar os números de pobres¹³ e extremamente pobres no Brasil e regiões segundo o MDS.

¹⁰ Disponível em: <<http://iets.org.br/dado/parametros-e-resultados-da-pnad-2014>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

¹¹ Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/?grupo=72>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

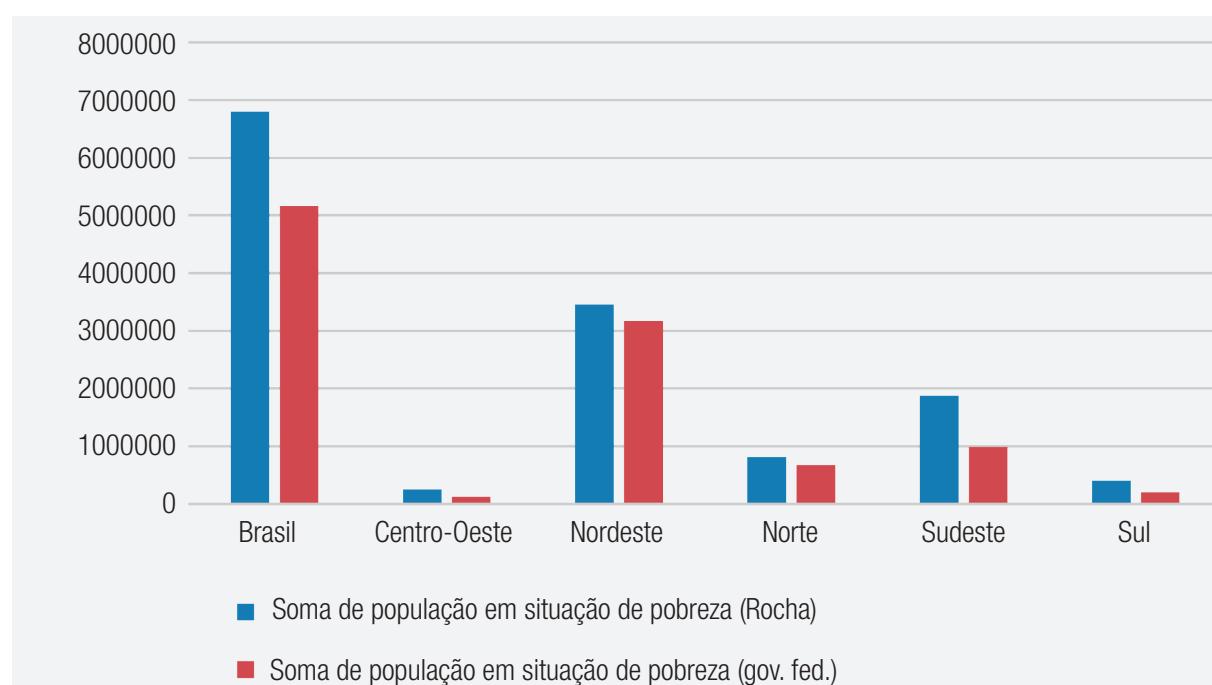
¹² Está incluída na contagem da Sagi a população residente em domicílios sem rendimento ou sem declaração de rendimentos que apresentam algum indicador proxy de pobreza (como ausência de banheiros ou de ligação domiciliar com algum sistema de abastecimento de água), conforme a metodologia de análise discriminante descrita no Estudo Técnico Sagi nº 15/2014.

¹³ No caso do cálculo de pobres, a contagem dos indicadores “Quantidade [...] de R\$ 0,00 a 70,00” e “Quantidade [...] de R\$ 70,01 a 140,00” foi somada.

Importante notar que em 2014 o governo federal atualizou o valor de suas linhas, de R\$ 70,00 e R\$ 140,00 para R\$ 77,00 e R\$ 154,00, respectivamente. Até a consecução deste artigo, o site da Sagi não havia sido atualizado com esses novos valores, portanto, nesta comparação ainda usamos como referência o valor das linhas do início do PBSM.

O gráfico 2, construído para este artigo com base nos dados mencionados, compara os resultados da medição de extrema pobreza do governo federal com os da medição de indigência de Rocha. O gráfico 3 foi construído pelos autores deste artigo para a comparação do resultado do número de pobres entre as duas metodologias.

GRÁFICO 2 NÚMERO DE INDIGENTES (ROCHA) E DE EXTREMAMENTE POBRES (GOVERNO FEDERAL) POR REGIÃO DO PAÍS (PNAD 2014)

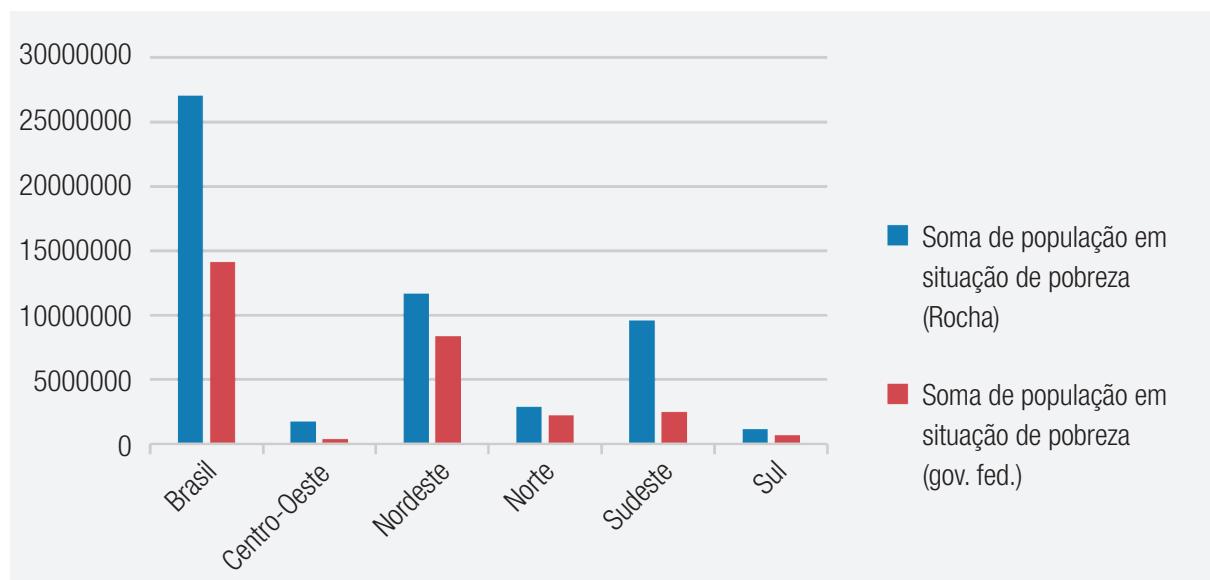


Fonte: Elaboração própria.

Para o país como um todo, o resultado das duas medições é diferente: enquanto o governo federal localiza 5,1 milhões de brasileiros vivendo na extrema pobreza, o número de brasileiros indigentes, para Rocha, é de 6,8 milhões. A distorção entre os resultados aumenta quando o que se mede é a pobreza: o resultado de Rocha é praticamente o dobro do calculado pelo governo (27 milhões contra 14,1 milhões).

Rocha identifica uma população pobre maior do que o governo federal em todas as regiões, mas a diferença é mais significativa nas regiões Centro-Oeste, Sul e, especialmente, no Sudeste. Já no cálculo da indigência/extrema pobreza para o Nordeste e Norte, a diferença de resultado entre as metodologias, se comparada com a das outras regiões, é menor.

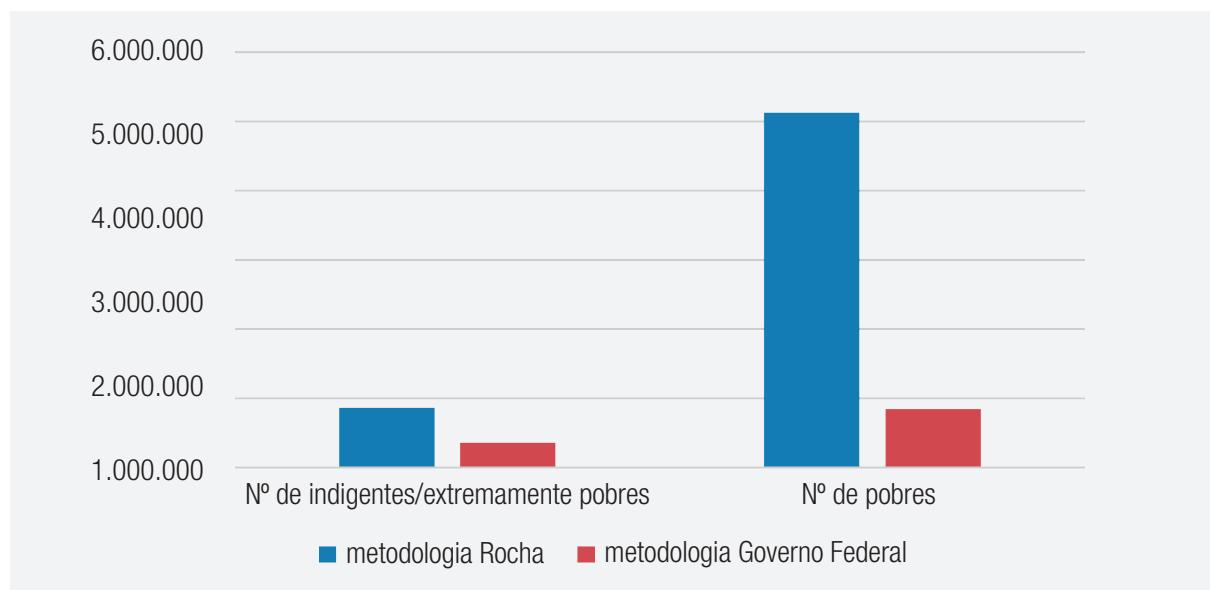
GRÁFICO 3 NÚMERO DE POBRES (ROCHA E GOVERNO FEDERAL) POR REGIÃO DO PAÍS (PNAD 2014)



Fonte: Elaboração própria.

As diferenças entre as estimativas de pobres na região Sudeste é o que mais pesa na disparidade da contagem total de pobres do Brasil entre as duas metodologias. O número encontrado por Rocha na região Sudeste é mais de quatro vezes maior do que a contagem de pobres do governo e representa quase metade dos 13 milhões de indivíduos “pobres” que são invisíveis para o governo federal. Apenas no estado de São Paulo a diferença na contagem é de cinco milhões.

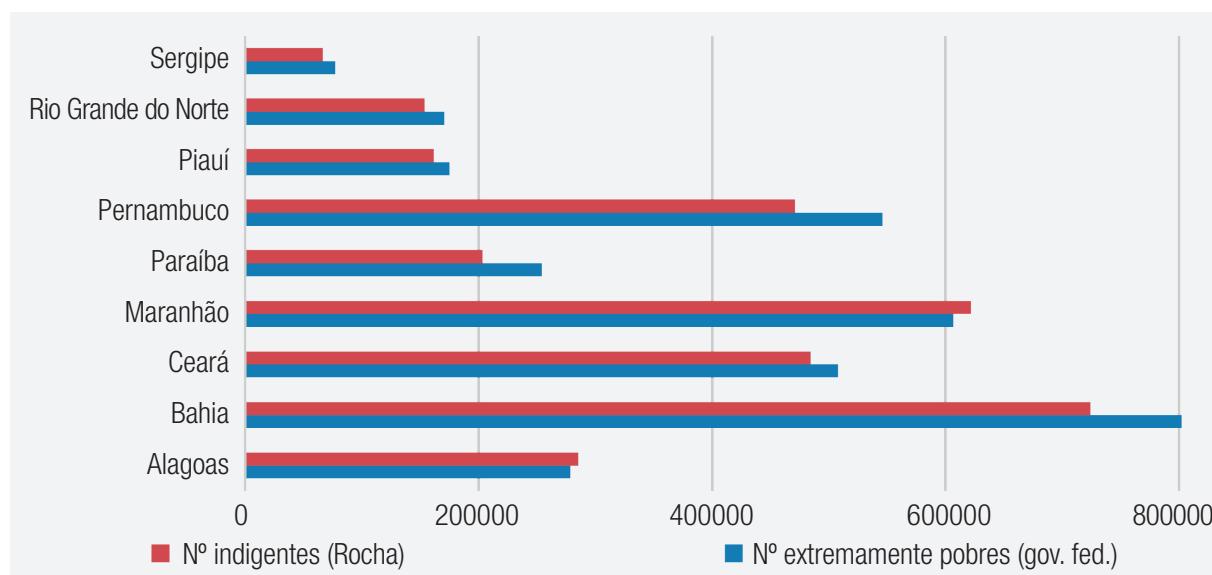
GRÁFICO 4 NÚMERO DE INDIGENTES/EXTREMAMENTE POBRES E POBRES NO ESTADO DE SÃO PAULO, SEGUNDO ROCHA E GOVERNO FEDERAL (PNAD 2014)



Fonte: Elaboração própria.

Comparativamente, nos estados do Nordeste a diferença entre a contagem de indigentes (Rocha) e extremamente pobres (governo federal) é baixa.

GRÁFICO 5 NÚMERO DE INDIGENTES (ROCHA) E EXTREMAMENTE POBRES (GOVERNO FEDERAL) NOS ESTADOS DO NORDESTE (PNAD 2014)



Fonte: Elaboração própria.

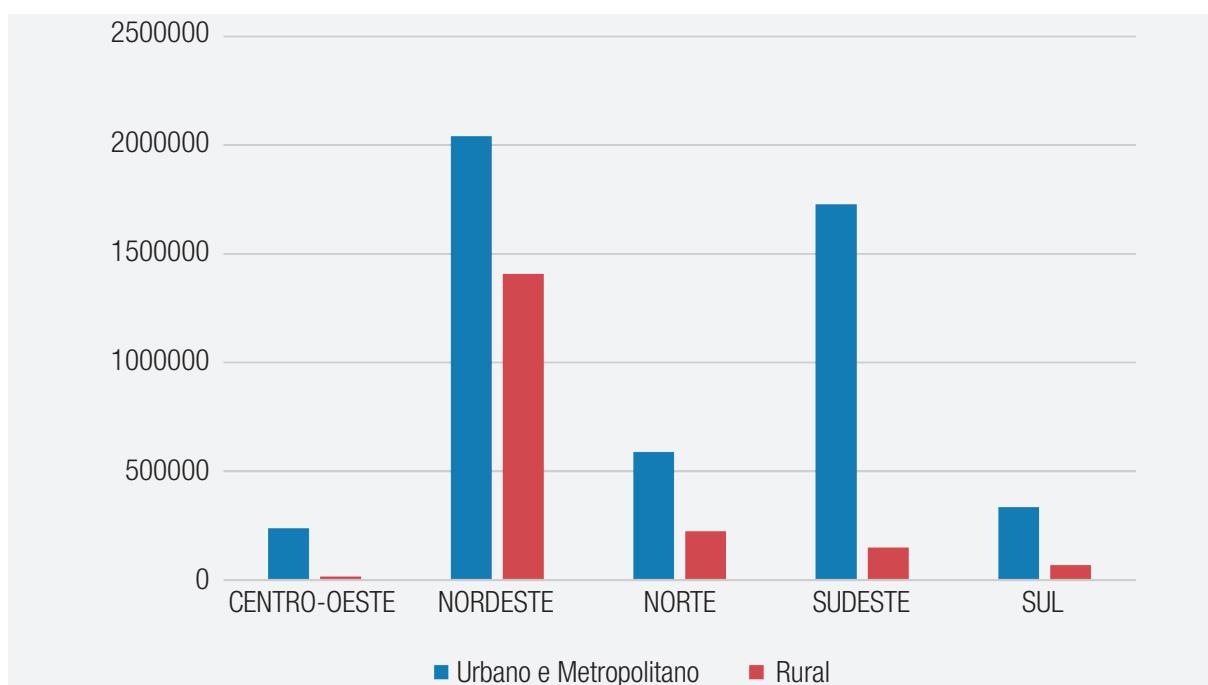
Maranhão e Alagoas são, inclusive, os únicos estados onde a contagem do governo federal é maior do que a de Rocha, o que pode ser explicado pela combinação de dois fatores: o baixo custo da cesta alimentar mínima na zona rural do Nordeste (R\$ 70,50 para ser mais exato) e a baixa taxa de urbanização de ambos os estados. O Maranhão é o único estado brasileiro com mais indigentes vivendo na zona rural do que na zona urbana (549 mil contra 325 mil, respectivamente).

O que faz com que os resultados das duas metodologias sejam díspares na região Sudeste e mais aproximados na região Nordeste? O caso do Maranhão nos fornece uma pista: quando o custo de vida de uma região é baixo, a linha de indigência será mais próxima da linha de R\$ 70,00 do PBSM. Já nas regiões onde o custo de vida é maior, a linha de indigência (e, consequentemente, a de pobreza) terá um valor elevado e, portanto, mais distante dos R\$ 70,00. Como o custo das cestas alimentar e não alimentar é menor nas regiões rurais e maior nas regiões urbanas, então uma hipótese plausível é que a distorção entre a medição de Rocha e do MDS será sempre menor nas regiões rurais e maior nas regiões com pobreza predominantemente urbana — pois nelas a linha de indigência tende a ser mais alta.

O gráfico 6¹⁴ mostra que a indigência rural é um fenômeno marcante da região Nordeste, mas pouco representativo das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, justamente aquelas onde são encontradas as maiores disparidades entre as medições de Rocha e do governo federal.

¹⁴ Rocha trabalha a contagem da população indigente em três grupos: rural, urbano e metropolitano. Como as regiões metropolitanas são majoritariamente urbanas, esse grupo foi agregado ao urbano na montagem do gráfico 6.

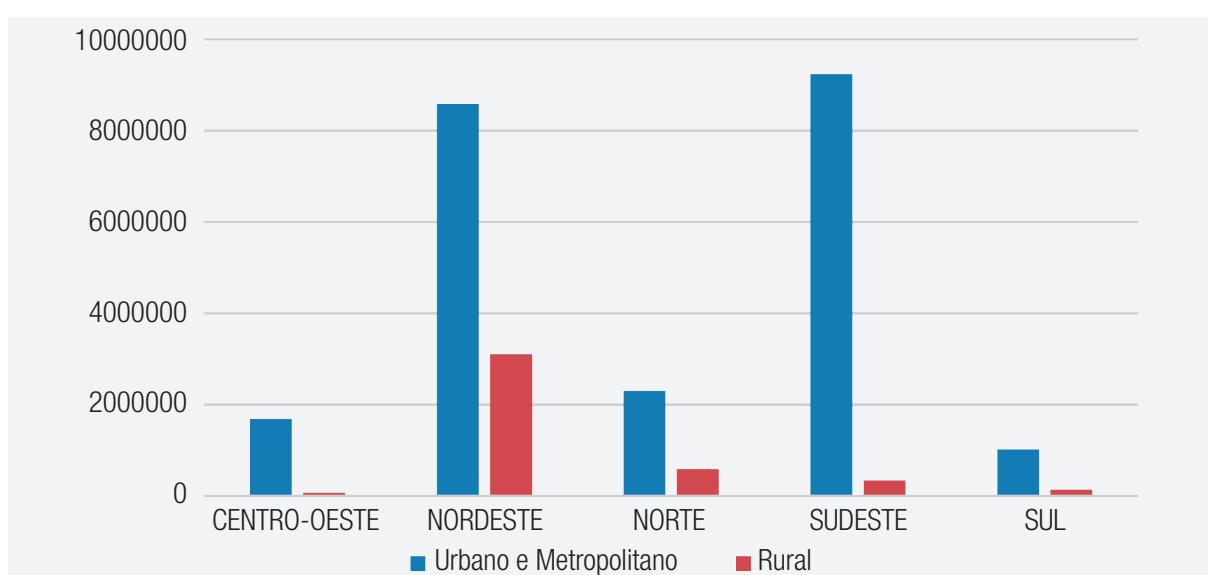
GRÁFICO 6 NÚMERO DE INDIGENTES POR REGIÃO DO PAÍS, DE ACORDO COM A SITUAÇÃO DE RESIDÊNCIA (ROCHA, PNAD 2014)



Fonte: Elaboração própria.

O mesmo padrão se repete para a pobreza, conforme o gráfico 7.

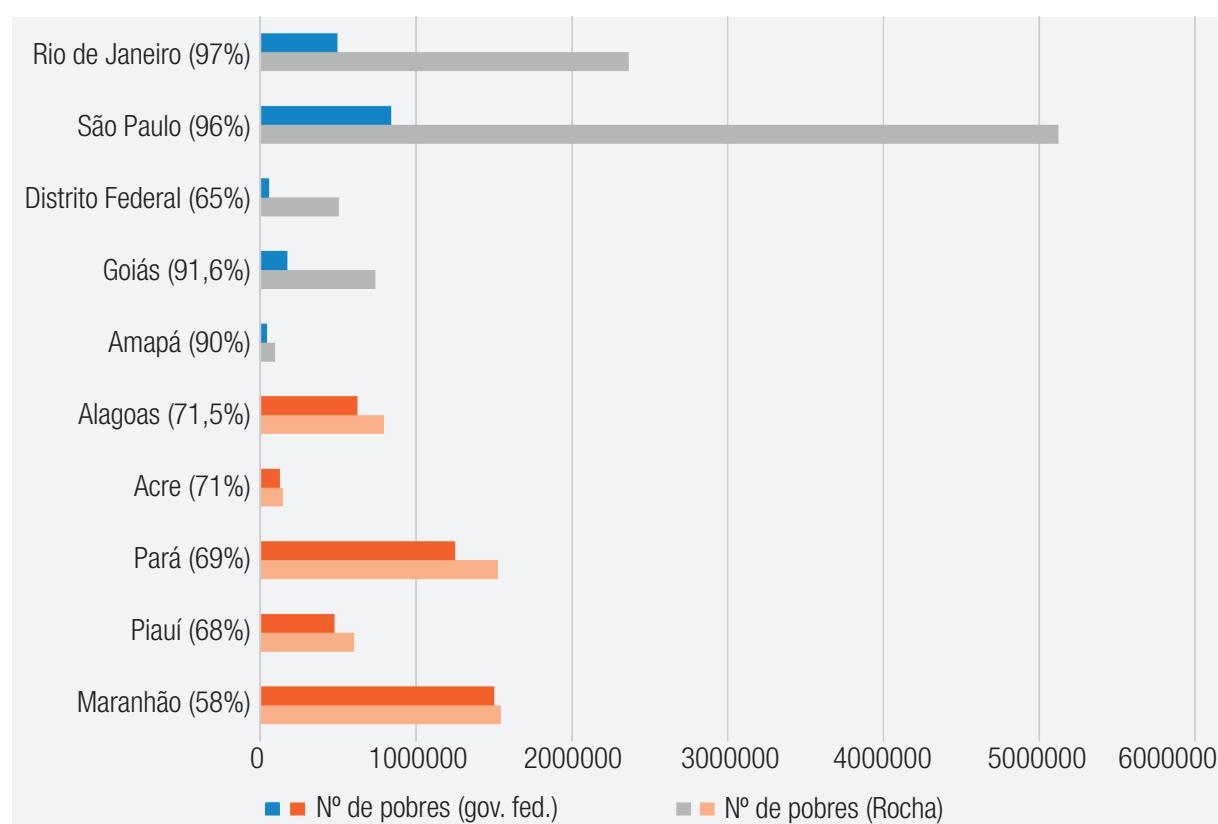
GRÁFICO 7 NÚMERO DE POBRES POR REGIÃO DO PAÍS, DE ACORDO COM A SITUAÇÃO DE RESIDÊNCIA (ROCHA, PNAD 2014)



Fonte: Elaboração própria.

Para verificar a relação entre taxa de urbanização e distorção entre as mensurações, o gráfico 8 apresenta lado a lado as medições das duas metodologias para a pobreza nos cinco estados com a maior taxa de urbanização do Brasil (incluindo o Distrito Federal) e nos cinco estados com a menor taxa. Observando os resultados, nota-se que a linha do PBSM não consegue captar tão bem a pobreza nas regiões altamente urbanizadas quanto as linhas de Rocha. Conforme o esperado, a distorção entre as duas medições é menor nos estados com menor taxa de urbanização. A porcentagem ao lado do nome do estado representa a taxa de urbanização.

GRÁFICO 8 COMPARAÇÃO DE MEDIÇÕES DE POBREZA NOS ESTADOS MAIS URBANIZADOS E MENOS URBANIZADOS (PNAD 2014)



Fonte: Elaboração própria.

Podemos concluir que a medição feita por meio das linhas governamentais de extrema pobreza e de pobreza tem efetividade limitada nos estados e regiões brasileiras onde o custo de vida é maior, onde se incluem as zonas mais urbanizadas. As linhas elaboradas por Rocha, por outro lado, conseguem captar um número maior de pessoas vivendo sem o mínimo suficiente para satisfazer suas necessidades básicas, justamente porque são sensíveis às diferenças regionais no custo de vida. Ao deixar de lado esse importante fator, o governo federal exclui de suas medições uma parcela significativa da população pobre, especialmente nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste. O resultado de

uma deficiência na medição da pobreza nessas regiões, que contêm estados populosos e altamente urbanizados como Rio de Janeiro e São Paulo, leva à exclusão de milhões de brasileiros das estatísticas de pobreza e também de sua exclusão no acesso a programas de transferência de renda.

6. CONCLUSÃO

A linha de pobreza e de extrema pobreza do PBSM foi criada com o objetivo de medir os avanços da erradicação da miséria no Brasil. Para isso, estabeleceu-se inicialmente um valor de R\$ 70,00, idêntico ao da linha de operacionalização e do benefício básico do Programa Bolsa Família. Até hoje as linhas do PBSM e do Bolsa Família são ligadas, de forma que as atualizações da primeira dependem de mudanças na segunda. Como as alterações no Bolsa Família são irregulares, a linha do PBSM só é atualizada quando o governo tem capacidade orçamentária para revisar o benefício do Bolsa Família.

Isso cria uma dificuldade para o monitoramento da pobreza no Brasil. O problema não está em delimitar um ponto de corte para o atendimento do Bolsa Família, mas sim em usar esse limite para monitorar a erradicação da pobreza extrema. Mais correto seria fazer o contrário: com base numa medição acurada do fenômeno, conduzida com rigor metodológico, traçar-se-ia um plano de erradicação da miséria. Do modo como foi estabelecido, o objetivo do PBSM de erradicar a pobreza extrema com o atendimento de 16,2 milhões de brasileiros reflete a dimensão do público que o governo consegue atender, e não do público que realmente existe. Como resultado, mesmo que o PBSM consiga cumprir com seu objetivo de retirar 16,2 milhões de brasileiros da miséria e o governo anuncie o fim da extrema pobreza, ela não estará, de fato, erradicada.

Paralelamente, existem instrumentos de medição desenvolvidos por Sonia Rocha que, ainda que não sejam perfeitos, são atualizados anualmente segundo pesquisas nacionais confiáveis, sendo, portanto, um termômetro mais seguro para medir o fenômeno real da pobreza do que as linhas do PBSM, que carecem de uma metodologia vinculada à realidade social. Comparando-se as duas metodologias, demonstrou-se neste artigo que a medição do governo federal carece de reconhecer ao menos 1,7 milhão de brasileiros como extremamente pobres, e mais 12,9 milhões como pobres. Considera-se que tal conclusão seja muito relevante para auxiliar na otimização da alocação de recursos para as políticas sociais brasileiras, especificamente do Plano Brasil Sem Miséria.

Não é incomum que os critérios de medição da pobreza sejam simplificados conforme a capacidade estatal de encarar o combate à miséria. A própria Sonia Rocha diz que linhas de pobreza que informam proporções de pobres muito elevadas são impraticáveis para uso no diagnóstico e orientação de políticas (Rocha, 2003:77-78). Portanto, a escolha do governo federal por uma metodologia que faça um recorte menor da população pobre se justificaria caso o número verdadeiro excedesse a capacidade estatal de atendimento, mas não parece ser o caso. Segundo os dados de Rocha, a população de indigentes e de pobres é, respectivamente, 3% e 13,8% da população brasileira — um número grande, mas operacionalizável.

A solução a ser apontada é óbvia: revisar a metodologia governamental, incorporando nela a regionalização das linhas e a atualização anual dos valores conforme a inflação. Revisar a composição do valor da linha, criar um mecanismo de atualização desprendido do Programa Bolsa Família e traçar linhas diferentes para zonas urbanas e rurais, regiões metropolitanas e não metropolitanas e entre estados são metas factíveis para um futuro plano substituto do PBSM. Os dados para isso existem,

como comprova Rocha. Faltam: motivação política para promover mudanças que, ao final, revisarão para cima o diagnóstico do número de pobres e miseráveis no Brasil; e capacidade orçamentária para expandir os programas sociais ante o súbito aumento desse público.

Para amortizar o baque orçamentário ocasionado por esse aumento, o governo federal poderia desenvolver parcerias com governos municipais e estaduais, como já ocorre com o Bolsa Família no estado e município do Rio de Janeiro e em diversos outros estados, onde o governo federal paga o valor referente ao benefício básico e as demais esferas de governo complementam esse valor, adequando-o ao custo de vida local. Transferências de renda locais não são nenhuma novidade: municípios tão variados como Franca, Guariba, Goiânia, Belo Horizonte, Jundiaí, Jaboticabal e Ourinhos, além do Distrito Federal (Soares e Sátyro, 2009:9), possuíam programas próprios de transferência de renda nos anos 1990, o que mostra algum grau de possibilidade de cofinanciamento do Bolsa Família em certos municípios. Isso não seria o suficiente para absorver todo o impacto no orçamento federal, mas o amortizaria parcialmente, ainda que ocasionando o aumento das despesas nas outras esferas federais.

Mesmo que esses programas não fossem expandidos num primeiro momento, a atualização das ferramentas governamentais de medição da pobreza se faz necessária, caso contrário estaremos medindo a realidade com uma régua com marcações equivocadas.

REFERÊNCIAS

- ASMUS, Rosa M. F. *Qualidade de vida na agricultura familiar*. Tese (doutorado) — Centro de Desenvolvimento Sustentável — Política e Gestão, Universidade de Brasília, Brasília, 2004.
- CAMPELLO, Tereza. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo C. *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013. p. 15-24.
- CAMPELLO, Tereza; MELLO, Janine. O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil Sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; DA COSTA, Patrícia V. *O Brasil Sem Miséria*. Brasília: MDS, 2014. p. 33-66.
- DEATON, Angus. *Measuring poverty*. Research Program in Development Studies. Nova Jérsei: Princeton University, 2004. Disponível em: <http://rrojasdatabank.info/deaton_povertymeasured.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2016.
- DEATON, Angus. Price indexes, inequality, and the measurement of world poverty. *The American Economic Review*, v. 100, n. 1, p. 1-34, 2010.
- ERIKSON, Robert. Descripciones de la desigualdad: el enfoque sueco de la investigación sobre el bienestar. In: NUSSBAUM, Martha C.; SEN, Amartya. *La calidad de vida*. México: Fondo de Cultura Económica, 1996. p. 101-120.
- FALCÃO, Tiago; DA COSTA, Patrícia V. A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil Sem Miséria. In: CAMPELLO, Tereza et al. (Org.). *O Brasil Sem Miséria*. Brasília: MDS, 2014. p. 67-96.
- GRAZIANO, José; BELIK, Walter; TAKAGI, Maya. Para os críticos do Fome Zero. In: GRAZIANO, José; Del GROSSI, Mauro E. *Fome Zero: a experiência brasileira*. Brasília: MDA, 2010. p. 39-52.
- HELLMANN, Aline G. Como funciona o Bolsa Família? Melhores Práticas na Implementação de Programas de Transferência de Renda Condicionadas na América Latina e Caribe. *IDB Technical Note (Social Sector. Social Protection and Health Division)*; IDB-TN-856. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2015.
- JACCOURD, Luciana. O Programa Bolsa Família e o combate à pobreza: reconfigurando a proteção social no Brasil? In: De CASTRO, Jorge A.; MODESTO, Lúcia. *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2010. v. 1, p. 101-136.
- KAGEYAMA, Angela; HOFFMAN, Rodolfo. Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 15, n. 1, p. 79-112, jan./jun. 2006.
- NERI, Marcelo C. Sistemas de pagamento subnacionais baseados no Bolsa Família. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo C. *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013. p. 125-136.
- OTTONELLI, Janaina; MARIANO, Jorge L. Pobreza multidimensional nos municípios da Região Nordeste. *Rev. Adm. Pública*, v. 48, n. 5, p. 1253-1279, set./out. 2014.
- PAES DE BARROS, Ricardo; DE CARVALHO, Mirella; FRANCO, Samuel. *Pobreza Multidimensional no Brasil*. Texto para discussão. Ipea, 2006. Disponível em: <www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1227.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2016.
- PAIVA, Luís H.; FALCÃO, Tiago; BARTHOLO, Letícia. Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo C. *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013. p. 25-46.
- ROCHA, Sonia. Do consumo observado à linha de pobreza. *Pesquisa e planejamento econômico (PPE)*, v. 27, n. 2, p. 313-352, ago. 1997.
- ROCHA, Sonia. *Indicadores de indigência, segundo unidades de federação, regiões e estratos de residência — 2014*. Planilha do Excel. Rio de Janeiro: Iets, 2015. Disponível em: <<http://iets.org.br/dado/parametros-e-resultados-da-pnad-2014>>. Acesso em: 15 abr. 2016.
- ROCHA, Sonia. *Indicadores de pobreza, segundo unidades de federação, regiões e estratos de residência — 2014*. Planilha do Excel. Rio de Janeiro: Iets, 2015. Disponível em: <<http://iets.org.br/dado/parametros-e-resultados-da-pnad-2014>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

ROCHA, Sonia. Opções metodológicas para a estimativa de linhas de indigência e de pobreza no Brasil. *Texto para Discussão n. 720 do Ipea*. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.

ROCHA, Sonia. *Pobreza no Brasil: afinal, do que se trata?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

SCHNEIDER, Sérgio; FREITAS, Tanise D. Qualidade de vida, diversificação e desenvolvimento: referências práticas para análise do bem-estar no

meio rural. *Revista Olhares Sociais*, v. 2, n. 1, p. 121-142, 2013.

SEN, Amartya K.; KLIKSBERG, Bernard. *As pessoas em primeiro lugar*. A ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. *Texto para Discussão n. 1.424 do Ipea*. Brasília: Ipea, 2009.

Giordano Benites Tronco

Bacharel em políticas públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e bacharel em comunicação social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). E-mail: giordano.tronco@outlook.com.

Marília Patta Ramos

PhD em sociologia pela Purdue University (EUA), com pós-doutorado na Universidade do Texas-EUA. Professora e pesquisadora da graduação e dos PPGs em Sociologia e Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: mariliaramos68@gmail.com.