

Resenha bibliográfica

POBREZA: A SISTEMATIZAÇÃO QUE FALTAVA AO ENFOQUE BRASILEIRO

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

Lena Lavinias
Do IE/UFRJ

Quem tem por hábito acompanhar o debate sobre pobreza no Brasil foi contemplado, pela veia de um autor já consagrado, com uma sistematização de fôlego e qualidade sobre o assunto. Para os neófitos, o ganho é igualmente valioso, pois, em lugar de intermináveis consultas bibliográficas, que raramente conseguem colmatar lacunas acerca de temas e questões adjacentes, tem-se à disposição uma obra de referência, que coloca os pontos nos “is” e esclarece o fundamental, sem ambigüidades ou elipses analíticas.

Didático sem academicismo, objetivo, sem reduzir o escopo da sua abordagem, assim o livro de Sonia Rocha, *Pobreza no Brasil: afinal de que se trata?*, coloca nas mãos do leitor, qualquer que seja seu perfil e interesse pelo tema, uma chave metodológica para entender não só do que se fala quando o tema é pobreza, mas também do bom uso de bases de dados variadas para identificação e mensuração do problema. Pois “o fato *pobreza*”, no dizer de Destremeau e Salama (2002), “qualquer que seja seu grau ou definição, é sempre assimilado ao *problema* da pobreza, seja no plano ideológico e moral, seja no plano político e econômico”.

Rocha constrói indicadores, mas antes traduz, com rigor, todos os procedimentos adotados para derivar das bases de dados nacionais — tais como a Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) e o Estudo Nacional da Despesa Familiar (Endef) — linhas de pobreza e linhas de indigência. Chega a elas, servindo-se do consumo observado, calculado a partir de *cestas* regionalizadas, cuja composição foi refeita, e seus preços, derivados e deflacionados.

São revisitadas três décadas de estimativas acerca do número de pobres e da intensidade da pobreza no Brasil, enfocando o fenômeno nos estratos metropolitanos, urbanos e rurais, cobrindo todas as regiões e unidades da federação. Os dados sofrem distintos níveis de desagregação e permitem, através de um grande número de tabelas, cotejar a proporção, o número absoluto e a participação dos pobres e indigentes, bem como o hiato médio de renda em cada caso, para cada lugar. Facilitando a compreensão do tema em pauta, quadros e tabelas esclarecem

índices, coeficientes, conceitos e procedimentos, tornando agradável e quase linear, graças ao seu encadeamento lógico, o que muitas vezes é percebido como um emaranhado de pontos cujos elos parecem nós impossíveis de serem desatados. No quesito formatação, entretanto, deixa a desejar a ausência, na primeira edição, de um *índice remissivo*, que facilite ao leitor descobrir rapidamente resposta a sua indagação. Nada que não possa ser revisto e corrigido nas próximas edições, que não hão de faltar.

Quase um manual, não fosse a densidade e a profundidade com que ausculta a questão, o livro de Sonia Rocha faz do debate sobre a mensuração da pobreza algo quase trivial, acessível aos leigos ao mesmo tempo em que atua como divisor de águas entre especialistas, densificando e segmentando o campo acadêmico, já que a metodologia para contar os pobres e os indigentes não é una e indivisível. Ela deriva, evidentemente, de como se conceitua pobreza. A literatura especializada sobre o tema é tudo, menos escassa ou repetitiva, em particular entre economistas. No espectro de contribuições que vai de Rowntree a Sen, observa-se uma recorrente ampliação do escopo do que é destituição, trazendo novos desafios para a própria disciplina, para o tema e para os *policymakers*. Nesse processo, o deslocamento se faz em direção à incorporação de aspectos vários do problema dificilmente quantificáveis, que não podem ser convertidos apenas em déficits de renda. O livro mais recente de Atkinson *et alii* (2002) consiste em um instigante e consistente exemplo dos caminhos percorridos no âmbito da União Européia (UE) para dar conta do que não pode mais ser descartado como impreciso ou supérfluo. Qualquer que seja a linha escolhida, carrega consigo muito de arbitrário. O essencial é justificá-la teoricamente.

Sonia Rocha, com competência, retrata suas próprias escolhas,¹ já evidenciadas ao longo de um conjunto de artigos que, por toda a década de 1990, alimentou distintas estimativas e, sobretudo, muita polêmica. Seu foco é a insuficiência de renda no acesso a um conjunto de bens básicos. Nesse sentido, Rocha é tradicionalista. Sua adesão à matriz de Rowntree sobrevive há quase um século de mudanças nas formas de pensar a pobreza e contabilizar os pobres e os não-pobres. Como recorda Atkinson (1998), o estudo pioneiro de Rowntree de 1899

1. Vale recordar que, apesar das pressões — inclusive projeto de lei de autoria do senador Eduardo Suplicy (PT/SP) —, o governo brasileiro, na gestão de Fernando Henrique Cardoso, julgou mais oportuno e adequado não instituir uma linha de pobreza e de indigência oficiais. Ao contrário, preferiu considerar e conviver com distintas metodologias. Dentre as várias enumeradas, constava a de Rocha, cujos resultados destacavam-se por reduzir a magnitude da pobreza *vis-à-vis* as demais linhas. Isso se explica pela forma como Rocha determina as cestas alimentares e seu respectivo aporte calórico, somando, ao consumo alimentar estimado, o não-alimentar, cuja aproximação é de elaboração mais tortuosa. De fato, não é simples medir o que seja o consumo mínimo ou ideal do que se convencionou chamar necessidades básicas não-calóricas. O livro da jovem Dirce Koga, *Medidas de Cidades*, ao retratar os esforços de criação de indicadores sociais de pobreza e exclusão territorializados, que dão conta de dimensões não-monetárias do bem-estar, é um bom exemplo das grandes avenidas por onde circulam experiências inovadoras e igualmente bem fundamentadas no Brasil. A metodologia aplicada é a que foi desenvolvida para o Mapa da Exclusão/Inclusão Social, pelo Centro de Estudos das Desigualdades Sócio-Territoriais (Cedest), de São Paulo.

fundamentou-se no pressuposto de mínimos necessários para a mera manutenção da eficiência física.

Embora incorpore alguns ensinamentos de Townsend (o primeiro a questionar a associação pobreza-fome e a restrição das necessidades humanas às necessidades de sobrevivência física, tais como alimentar-se ou vestir-se), Rocha opta, explicitamente, pelo enfoque da pobreza absoluta e, conseqüentemente, adota um padrão absoluto de medida da pobreza. Há os que estão acima da linha e abaixo da linha, considerando um determinado padrão de consumo que lhes é característico e que não varia no tempo. É constante. Os ajustes se dão pelo lado dos preços para aquisição desses bens e serviços, incidindo, assim, no maior ou menor acesso. Onde existe hiato de renda na aquisição dessa cesta, então há pobreza, ou até indigência. Desconsidera, portanto, mudanças significativas nos bens e serviços e também na forma de acesso a eles. Por um lado, o intervalo de aplicação de *surveys* como a POF e o Endef, sendo de aproximadamente uma década no caso brasileiro, torna impossível qualquer atualização do padrão de consumo e acesso, senão através de preços. Por outro, estabelece padrões de consumo e acesso interno a cada classe de renda, que muitas vezes são reflexo do grau de exclusão e da vulnerabilidade. Uma medida relativa quebraria essa visão segmentada, pois definiria um padrão médio.

Ora, Townsend, ao formular o conceito de necessidades básicas — Rocha insiste em manter como referência “a abordagem dos *basic needs*” em inglês —, introduz a idéia de pobreza relativa, ou seja, “a pobreza passa a se situar no tempo, considerando a estrutura social e institucional vigente, não sendo expressa apenas em função da insuficiência de renda” [Townsend (1993)]. Em outras palavras, afirma que o conceito de necessidades básicas é dado, forçosamente, pelo grau de desenvolvimento econômico e social da nação como um todo, logo, como medida relativa.

Gough, também economista e também britânico, leva mais longe o raciocínio de Townsend e elabora com Doyal uma teoria das necessidades humanas [ver Gough (1979 e 2000) e Gough e Doyal (1991)]. Sinteticamente, caracterizam necessidades básicas como as precondições universais à existência de cada indivíduo, que asseguram participação e envolvimento em sua própria vida. São eles: saúde física e autonomia — esta reunindo um conjunto vasto de quesitos. Isso vai além do apenas sobreviver. Exige um *quantum* de boa saúde física. Só que saúde também não basta, porque os seres humanos, ao contrário das outras espécies, precisam de autonomia para empreender, agenciar, realizar, isto é, capacidade de fazer escolhas criteriosas sobre o que deve ser feito e como fazer. “Necessidades básicas são por princípio objetivas e universais. Objetivas porque sua especificação teórica e empírica independe das preferências deste ou daquele in-

divíduo, sendo comum a todos. E universais, porque sua falta comprometeria, prejudicaria, invalidaria qualquer indivíduo, em qualquer cultura ou sociedade, da mesma maneira”[Gough (2000)], e isso certamente não se resume a transportes, consumo de energia elétrica ou afins.

Embora longa, essa digressão visa contribuir para melhor situar a escolha de Rocha no uso de linhas de pobreza absoluta no caso brasileiro. Ela, aliás, posiciona-se ante o debate internacional nos primeiros capítulos do livro. Mas sua opção não reflete apenas a farta disponibilidade de dados oriundos dos nossos *surveys*, aliada ao rigor acadêmico² da precisão dos números, ou de o Brasil, ao fazer parte do mundo em desenvolvimento, contar ainda com um passivo de pobreza grande e déficits agudos. Ao descartar a adoção de uma linha de pobreza relativa, Rocha se situa, deliberadamente, no campo das soluções focalizadas no combate à pobreza, razão pela qual, aliás, a debilidade do sistema de proteção social vigente no país — inconcluso, de baixa cobertura, quase nada universal — não figura como determinante do número de pobres e da intensidade da pobreza em suas análises. Para Gough, ao contrário, as políticas sociais não são apenas o instrumento adequado para suprir necessidades básicas em caso de deficiência, mas um dever moral que preside à criação de um arcabouço institucional voltado para esse fim, qual seja, um sistema de proteção social público e universal.

Se a UE adota uma medida relativa, estabelecendo patamares de destituição calculados a partir de uma fração da renda mediana, isso não ocorre apenas como solução de facilidade ou porque enquanto *sociedades da pós-escassez*³ as democracias ocidentais não enfrentem casos de pobreza extrema, muito pelo contrário. É bom recordar que, com o recrudescimento dos fenômenos de exclusão e miséria, o combate à pobreza e em favor da inclusão torna-se prioridade no âmbito da UE, com o lançamento, já no início da década passada, dos Planos de Ação Bienais contra a Pobreza e a Exclusão Social (PANincl)⁴ logrando instituir uma conceituação comunitária dos dois fenômenos. Sem substituir uma à outra, a UE estipula que ambos os termos “remetem à situação de pessoas que não podem participar plenamente da vida econômica, social e cidadã, e/ou cujo acesso a uma renda ou a recursos (pessoais, familiares, sociais, culturais) mostra-se inadequado a ponto de comprometer a qualidade e o nível de vida considerados aceitáveis na

2. Ciente de que cabe ao pesquisador eleger e explicitar suas escolhas na definição de *proxies* de consumo, Rocha justifica suas opções. Prefere, por exemplo, substituir metodologias de praxe, como a que praticam os Estados Unidos, e que consiste em estimar o consumo não-alimentar aplicando-se o coeficiente (3, no caso) sobre o percentual do gasto com alimentos (derivada do coeficiente de Engels, que mede a relação despesa alimentar/despesa total), por uma investigação da despesa não-alimentar extraída da POF (regiões metropolitanas) ou da Endef (não-metropolitanas). Isso lhe permite inferir o gasto médio por classe de renda de forma mais precisa, nos itens habitação, vestuário, transporte, comunicação, despesas pessoais, saúde etc.

3. Termo cunhado por Anthony Giddens.

4. A meta é a erradicação da pobreza em 2010.

sociedade em que vivem. Numa tal situação, é raro que tais pessoas tenham pleno acesso a seus direitos fundamentais”[União Européia (2002)]. A forma de superação do problema passa, diz ainda o documento oficial da UE, pela adesão a uma concepção de política comum (o propalado modelo europeu de proteção social), estruturada em três princípios básicos: *a*) promoção da universalidade; *b*) promoção de patamares de igualdade; e *c*) garantia de solidariedade.

Também no Brasil, o debate sobre as linhas de pobreza está na ordem do dia das preocupações nacionais, tal como ao final dos anos 1990, quando uma equipe de *experts* debruçava-se sobre o extraordinário acervo de dados estatísticos de que dispomos para chegar a um consenso sobre a boa linha, mediante atualização da composição das cestas, o que acaba sendo incontornável para acompanhar a evolução do padrão de consumo. Uma vez redefinida a constante (nova cesta), basta ajustar seus preços pelo índice mais adequado, segundo variações no poder de compra da população.

Atualmente, ecoam vozes dissonantes no que tange à manutenção desse modelo. Uma delas é a do secretário de Trabalho e Solidariedade da Prefeitura de São Paulo, o economista Márcio Pochmann, que, entre outros, tem-se posicionado favoravelmente à adoção de uma linha de pobreza relativa. Não resta dúvida de que a implementação de programas sociais focalizados, de escopo reduzido, escorados em contrapartidas e com caráter compulsório, fortalece o enfoque de Rocha — linhas estabelecidas com base em um padrão de necessidades mínimas, de caráter relativo no tempo e na sociedade. No entanto, a compreensão de que também a sociedade brasileira se complexifica e que novas demandas, por vezes de difícil percepção, não são apenas exigência do mercado de trabalho dos países europeus, mas realidade nossa, pode nos orientar na direção de uma medida relativa, como, por exemplo, uma linha de pobreza de 50%, 40% ou 30% do valor mediano da renda nacional. Se isso acontecesse, o esforço para acabar com a pobreza implicaria, sem dúvida, mais e melhores soluções para encarar o desafio. Se o padrão é de sobrevivência mínima, fica sem dúvida bem mais barato, mas também menos transparente, pois o mínimo continuará sendo estabelecido com base no padrão dos próprios pobres.

O risco que se corre com a reprodução de um padrão de pobreza absoluta quase constante é manter em níveis relativamente baixos o divisor de águas da apartação social, posto que as demandas variam significativamente por classe de renda, em particular numa sociedade tão desigual como a brasileira. Afinal, autonomia e liberdade na gestão do cotidiano não são — ou não deveriam ser — coisas apenas de cidadãos de Primeiro Mundo.

Na conclusão, a autora sintetiza dez pontos que seriam consensuais no enfrentamento da questão da pobreza no Brasil. Talvez esse consenso seja mais

restrito do que se supõe, quiçá inexistente. Pontos de convergência existem, mas possivelmente não abarcam todos aqueles elencados por Rocha. Pelo menos, é o que indica o debate atual acerca do melhor desenho dos programas do governo federal no combate à fome e à pobreza e do rumo das políticas sociais. Por enquanto, as clivagens prevalecem. Sonia Rocha, em seu livro, estrutura seu próprio campo. Oferece uma metodologia bem fundamentada, um enfoque que se sustenta, por ser rigoroso. Por isso, sua leitura é indispensável.

BIBLIOGRAFIA

- ATKINSON, A. B. *Poverty in Europe*. London: Blackwell Publishers, Cap. 1, 1998.
- ATKINSON, A. B. *et alii*. *Social indicators. The EU and social inclusion*. London: Oxford University Press, 2002.
- DESTREMEAU, B., SALAMA, P. *Mesures et démesures de la pauvreté*. Paris: PUF, p. 18, 2002.
- GOUGH, I. *The political economy of the welfare state*. London: Macmillan Press, 1979.
- _____. *Global capital, human needs and social policies: selected essays 1994-99*. London: Palgrave, 2000.
- GOUGH, I., DOYAL, L. *A theory of human needs*. Macmillan Press Ltd, 1991.
- KOGA, D. *Medidas de cidades*. São Paulo, Cortez, 2003.
- ROCHA, S. *Pobreza no Brasil: afinal de que se trata?*. 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- TOWNSEND, P. Conceptualising poverty. *The International Analysis of Poverty*. London: Harvest Wheatdheaf, p. 35, 1993.
- UNIÃO EUROPEIA. *Rapport conjoint sur l'inclusion sociale*. Bruxelas: Comissão Européia, 2002, 255p.