

1619

TEXTO PARA DISCUSSÃO

ERRADICAR A POBREZA EXTREMA: UM OBJETIVO AO ALCANCE DO BRASIL

Rafael Guerreiro Osorio

Sergei Suarez Dillon Soares

Pedro Herculano Guimarães Ferreira de Souza

**Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada**

ERRADICAR A POBREZA EXTREMA: UM OBJETIVO AO ALCANCE DO BRASIL *

Rafael Guerreiro Osorio**

Sergei Suarez Dillon Soares**

Pedro Herculano Guimarães Ferreira de Souza**

* Os autores agradecem os excelentes comentários de Ana Cleusa Mesquita, Claudio Hamilton dos Santos, Jorge Abrahão de Castro, Marcelo Medeiros e, especialmente, de Fábio Veras Soares e Luis Henrique Paiva.

** Pesquisadores da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. Toda a programação usada para chegar aos resultados apresentados pode ser enviada aos interessados mediante solicitação aos autores.

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Wellington Moreira Franco

ipea

**Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 CRITÉRIOS PARA A DEFINIÇÃO DA “POBREZA EXTREMA”	9
3 O SISTEMA DE MONITORAMENTO	20
4 EXPANDIR O PBF PARA ERRADICAR A POBREZA EXTREMA	37
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	50
REFERÊNCIAS	56

SINOPSE

Neste texto, analisamos questões relativas à medida, ao monitoramento e ao custo da erradicação da pobreza extrema. Argumentamos que, para fins de erradicação da pobreza extrema, a renda monetária é a única variável aceitável e que uma linha de pobreza político-administrativa é a melhor opção. Para fins de cálculo, usamos uma linha de R\$ 67,00. Esta linha de pobreza extrema deve ser ajustada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC-alimentos) e a pesquisa para julgar o progresso da estratégia deve ser a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) contínua, a ser iniciada em 2011. Finalmente, existem limitações ao uso da renda: as famílias respondem sua renda de modo estratégico, estas mesmas rendas são medidas com erro e as dos mais pobres são sujeitas a grande volatilidade. Dadas estas limitações, o único modo de erradicar a pobreza extrema é conceder um benefício próximo da própria linha de pobreza extrema. Argumentamos a favor de uma estratégia incremental, cujo custo não deve ultrapassar 0,5% do produto interno bruto (PIB) para uma linha de R\$ 67,00.

ABSTRACTⁱ

In this text we address measurement, monitoring and cost issues relating to the eradication of extreme poverty in Brazil. We argue that, for the purpose of ending extreme poverty, income poverty is the relevant concept, and that an administrative extreme poverty line, decided upon politically, is the best criterion. For computational purposes, we use a R\$ 67 extreme poverty line. The extreme poverty line should be updated using food inflation (INPC-alimentos) and progress should be assessed using the upcoming quarterly continuous household survey. We finally argue that families report incomes strategically, that even if correctly reported, all incomes are measured with error, and that those of poor people are also highly volatile. Given these limitations, the only way to ensure the end of extreme poverty is to give to extremely poor families a benefit close to the poverty line itself. We finally propose an incremental strategy that will cost less than 0,5% of GDP, using a R\$ 67 line.

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.
The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.

1 INTRODUÇÃO

O progresso brasileiro no combate à extrema pobreza desde 2003 foi enorme. Naquele ano, 17 milhões de brasileiros sobreviviam com renda domiciliar *per capita* inferior a R\$ 50,00 mensais, um quarto do salário mínimo (SM) daquele ano. Um em cada dez brasileiros sofria com a pobreza extrema. Seis anos depois, em 2009, levando em conta a inflação, o número de pessoas vivendo abaixo dessa mesma linha de pobreza tinha caído a quase metade. Ainda assim, 9 milhões de brasileiros permaneciam extremamente pobres. Resgatá-los da situação de privação aguda que enfrentam é um objetivo premente que, embora ambicioso, hoje está ao alcance do Brasil.

Uma das principais causas dessa redução da pobreza extrema foi a expansão dos programas focalizados de transferência de renda, transformados no Programa Bolsa Família (PBF). Durante os últimos 15 anos, o Brasil implantou e desenvolveu uma estrutura de transferência de recursos para as famílias mais pobres que é eficaz, eficiente e relativamente efetiva. Tal construção se acelerou a partir de 2003, quando a estrutura foi reorganizada sobre os pilares do PBF e do Cadastro Único, o sistema de informações sobre os beneficiários potenciais dos programas de assistência social organizado pelo governo federal e alimentado por municípios. A capacidade dessa estrutura em fazer as transferências chegarem aos mais pobres é tão boa quanto à dos programas mais bem focalizados em outros países.

As transferências de renda têm sido fundamentais para a população extremamente pobre, pois parte considerável da força de trabalho das famílias nessa situação tem uma relação precária com o mercado de trabalho, o que faz com que suas rendas respondam de maneira tênue mesmo aos bons momentos da economia. Mas para muitas famílias extremamente pobres a transferência não é suficiente para a superação da pobreza extrema, apenas diminui um pouco a intensidade das privações. Uma parcela menor delas sequer recebe a transferência de renda. Os baixos valores das transferências e os erros de exclusão são os dois principais fatores que têm comprometido a maior efetividade do PBF no combate à pobreza extrema.

Todavia, ambos são problemas contornáveis, o primeiro mais facilmente que o segundo. Aumentar os valores das transferências é factível em termos orçamentários e os erros de exclusão podem ser minimizados mediante o aperfeiçoamento do cadastro e mudanças nas formas de tratamento dos erros de inclusão. Essas mudanças transformariam o PBF em um programa de garantia de renda mínima para os extremamente pobres. As evidências aqui reunidas mostram que esse caminho levaria à erradicação da pobreza extrema do Brasil com um benefício de R\$ 68,00 *per capita* – em reais de setembro de 2009 – a todas as famílias extremamente pobres. Mesmo levando em conta os erros de inclusão e as dificuldades inerentes ao monitoramento da renda dos beneficiários, o custo adicional de tal expansão, capaz de tirar mais 9 milhões de brasileiros da pobreza extrema, seria de R\$ 14 bilhões anuais, apenas 0,45% do PIB de 2009.

Assim, erradicar a pobreza extrema está ao nosso alcance porque, além do ambiente econômico favorável, existe um conjunto de leis, normas, práticas e instituições que permitem que as transferências focalizadas de renda sejam aumentadas em valor e cobertura, até que nenhum homem, mulher ou criança no Brasil fique com renda abaixo da linha de pobreza extrema por muito tempo.

O objetivo deste texto é discutir questões operacionais envolvidas nessa possível expansão do PBF e apresentar propostas substantivas para sua execução, partindo da estrutura que já existe e funciona bem e levando em consideração as restrições orçamentárias. A primeira questão é a definição do que é a pobreza extrema e de como identificá-la, que leva à investigação da relação entre o valor da linha e o custo da erradicação. A segunda questão é a montagem do sistema de monitoramento, a escolha de indicadores de pobreza, de índices de preços para atualização das linhas de pobreza extrema e de elegibilidade, da pesquisa domiciliar usada na mensuração e da meta a ser atingida – o número residual de pobres que ao ser atingido autoriza a conclusão de que a pobreza foi erradicada. Discutidas tais questões, simula-se a expansão do PBF em três etapas, culminado em um programa de garantia de renda mínima para os extremamente pobres, e se estimam os custos e os impactos da consecução de cada etapa sobre a pobreza extrema. A última seção resume as questões discutidas ao longo do texto.

2 CRITÉRIOS PARA A DEFINIÇÃO DA “POBREZA EXTREMA”

Definir “pobreza” em linhas gerais é relativamente fácil: é o estado de privação de um indivíduo cujo bem-estar é inferior ao mínimo que sua sociedade é moralmente obrigada a garantir. A pobreza em uma sociedade é o agregado dos estados de privação dos seus membros.

Não há nada errado com essa definição. O problema é que para lhe conferir alguma utilidade é necessária uma série de definições adicionais, e é aí, nos detalhes – diz a sabedoria popular – que mora o diabo. Precisa-se, nada mais, nada menos, de uma medida do bem-estar individual e da definição do mínimo de bem-estar moralmente aceitável, quantificado na mesma unidade de medida. Contudo, não há consenso sobre o que é o bem-estar, sobre como medi-lo, e muito menos sobre qual é o mínimo de bem-estar moralmente aceitável. Grande parte do debate sobre a pobreza e sua quantificação circula em torno dessas questões (SOARES, 2009a).

Como o Brasil nunca adotou oficialmente uma linha oficial de pobreza ou de pobreza extrema, defendemos que a linha de pobreza extrema seja “político-administrativa” expressa em unidades de renda domiciliar *per capita* mensal. Isso porque mesmo quando a linha de pobreza é definida empiricamente, por um método que prometa “objetividade”, muitas das decisões necessárias para obtê-la são de natureza política, e sob o manto de cientificidade desses métodos os pesquisadores podem tomar decisões que deveriam ser objeto de discussão. Não é problema que pesquisadores, ao conduzir suas pesquisas, tomem as decisões de acordo com a forma que consideram mais correta para medir a pobreza. Mas, no âmbito da política pública, suas percepções sobre a pobreza e suas decisões normativas não podem substituir as que advêm do consenso possível consubstanciado, por exemplo, nas linhas de pobreza administrativa estabelecidas para definir a elegibilidade para programas de assistência social e complementação de renda.

No presente trabalho, adota-se como linha de pobreza extrema o valor que definia a elegibilidade para o benefício incondicional do PBF no momento de sua criação: ter renda domiciliar *per capita* menor que R\$ 50,00 mensais, valor

correspondente a um quarto do salário mínimo no início de 2003. Atualizado de setembro de 2003 para setembro de 2010 pelo INPC, o valor arredondado dessa linha seria R\$ 70,00 o valor exato da linha de elegibilidade para o benefício incondicional desde julho de 2009. Essa linha também é próxima da linha internacional de pobreza usada para o monitoramento do progresso global em reduzir à metade a pobreza extrema no mundo.

Consideramos que a definição de pobreza extrema do PBF no momento de sua criação é a melhor opção que temos para a escolha da linha. Ela parte das definições existentes, aproveita os sistemas de informação já constituídos e todo o conhecimento produzido sobre os beneficiários – efetivos e potenciais – do PBF. Além disso, o PBF se firmou como o principal programa da política de enfrentamento da pobreza nos últimos anos e, como demonstramos em outro trabalho (SOARES *et al.*, 2010), os impactos do programa foram grandes em termos de redução da pobreza extrema, inclusive em períodos em que a dinâmica da queda da desigualdade e do crescimento econômico beneficiaram os pobres mas nem tanto os extremamente pobres.

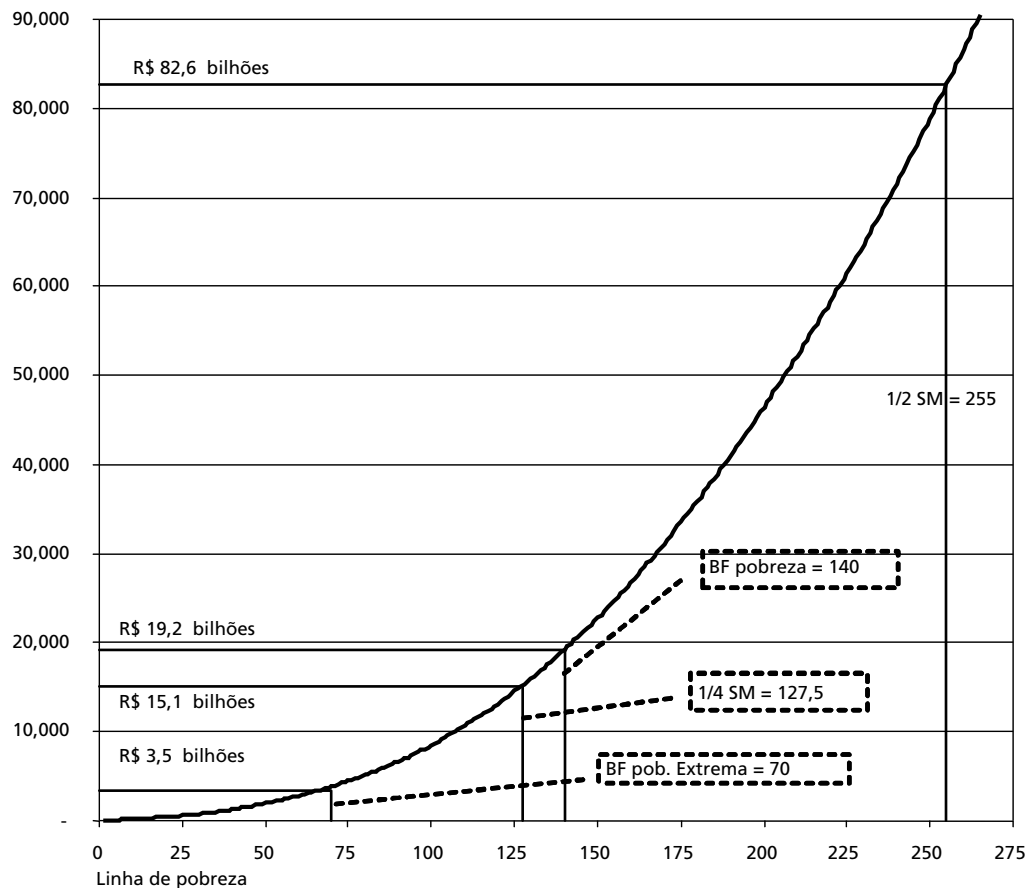
Nada obsta, é claro, a adoção de outros valores para a linha de pobreza extrema. Entretanto, três aspectos devem ser levados em consideração. O primeiro é o período durante o qual a linha será fixa, isto é, ajustada apenas pela variação de preços. O objetivo principal da definição da linha não é a identificação do público dos programas e ações, mas o monitoramento do desempenho da política governamental em enfrentar a pobreza extrema para atingir a meta de erradicação. Portanto, a linha deve ser absoluta por no mínimo quatro anos, o período de um mandato presidencial. O valor da linha deve ter como base algum ano anterior¹ ao início de um novo governo. Assim, de 2011 a 2014 a linha seria ajustada apenas pelo INPC; e em fins de 2014, em função dos resultados, poder-se-ia debater a manutenção ou o ajuste real da linha.

1. Setembro é um bom mês por simplificar a construção de séries históricas dos indicadores de monitoramento.

GRÁFICO 1

Hiato de pobreza em função do valor da linha de pobreza – Brasil, 2009

Hiato em milhões



Fonte: Microdados da PNAD/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Outro aspecto fundamental é a dissociação da linha de pobreza extrema usada no monitoramento das linhas que definem a elegibilidade para aceder aos benefícios dos programas sociais. A linha de pobreza tem que ser fixa, mas as de elegibilidade não, essas podem ser reajustadas em termos reais. Ou seja, a linha de pobreza deve ser vista como um piso, enquanto a linha de elegibilidade pode ser elevada quando houver condições orçamentárias favoráveis, o que é até desejável, pois o objetivo maior de tais programas inclui a redução da pobreza em sentido mais amplo, a despeito de sua erradicação não ser factível no curto prazo. Logo, os reajustes só não devem ser inferiores ao reajuste por preços da linha de monitoramento, o que comprometeria a efetividade da política. O mesmo vale para os benefícios.

Finalmente, no estabelecimento do valor da linha, é preciso ter muita atenção à exequibilidade de erradicar a pobreza extrema, pois, para além das questões fiscais, metas inexequíveis causam frustração e desmobilização. A simulação apresentada no gráfico 1 ilustra o problema. A relação entre o valor da linha – que define o número de pobres – e o hiato de pobreza – que é a quantidade de recursos necessária para erradicar a pobreza em um mundo sem ineficiência e custos administrativos – não é linear. Mesmo nesse mundo hipotético, se a linha fosse dobrada de R\$ 70,00 para R\$ 140,00 o hiato quintuplicaria. Acrescendo-se a tais valores os custos administrativos e ineficiências, o montante de recursos necessários para erradicar a pobreza extrema aumenta consideravelmente.

2.1 JUSTIFICATIVAS PARA A ESCOLHA DE UMA LINHA “POLÍTICO-ADMINISTRATIVA” BASEADA NA RENDA DOMICILIAR *PER CAPITA*²

O debate sobre a medição da pobreza revolve em torno de dois problemas: a medida do bem-estar individual a ser usada e a definição do mínimo de bem-estar moralmente aceitável, quantificado nessa unidade de medida.

Soares (2009a, p. 8) apresenta um esquema no qual a divisão inicial vem das duas respostas mais comuns para o primeiro problema: uma é usar a renda, tradicionalmente empregada como indicador de bem-estar; a outra é a da abordagem multidimensional, na qual normalmente indicadores de vários tipos de privação são agregados em um índice sintético. Depois, tanto os adeptos da renda quanto os “multidimensionalistas” se dividem quanto à forma de estabelecer o mínimo, isto é, a linha de pobreza. Soares descreve as sete metodologias mais usadas para a construção de linhas de pobreza, constituindo uma boa referência para o interessado em maiores detalhes. Sua exposição leva à inexorável conclusão de que todas as abordagens para estabelecer uma linha de pobreza enfrentam sérios problemas; por conseguinte, a escolha de uma não pode ser baseada em alegações de superioridade em respeito às demais. Logo, o principal critério para escolher uma metodologia de definição da linha de pobreza é sua adequação ao propósito que a requer.

2. A leitura desta seção é dispensável para quem não está interessado no debate sobre a definição de linhas de pobreza.

No âmbito do combate à pobreza, no entanto, a definição é imprescindível, pois a linha de pobreza é o critério que permite distinguir os pobres do restante da população. Ela também precisa ser operacional, isto é, ser passível de ser traduzida em informação para diagnosticar o tamanho do problema, avaliar a adequação e a efetividade da política existente e identificar as lacunas a serem preenchidas. Assim, embora as escolhas envolvidas tenham algum grau de arbitrariedade, a operacionalidade exige certas características que, juntamente ao propósito da linha, servem de guia.

2.1.1 A renda domiciliar *per capita* como indicador de bem-estar

Para o uso na política pública, uma definição operacional deve partir das formas já adotadas para definir a pobreza. Inventar formas de medir o bem-estar é relativamente fácil, mas mudar leis e sistemas de informação é um processo lento e caro, assim o ganho derivado de uma eventual mudança das formas tradicionais teria que ser muito grande para justificá-la.

No caso brasileiro, a tradição é medir o bem-estar pela renda domiciliar ou familiar *per capita* – há pequenas variações conceituais – do grupo doméstico. Tanto as linhas de pobreza “político-administrativas” quanto a maioria dos indicadores e dos estudos de pobreza normalmente consideram a renda domiciliar *per capita* como medida do bem-estar. Mesmo quando o mínimo é definido pelo consumo de uma cesta básica, a constatação da pobreza é feita pela insuficiência de renda para comprar a cesta, e não pela observação do efetivo não consumo da cesta, até porque, nas últimas três décadas, a principal fonte regular de dados para medir a pobreza foi a PNAD, que só investiga a renda, não o consumo.

No Brasil, a opção pela renda domiciliar *per capita* é imperativa por possibilitar a relação entre os dados disponíveis para o monitoramento e as definições de pobreza correntes na política pública. Essa escolha é justificada também pelo fato de que, em uma sociedade de consumo moderna e majoritariamente urbana, é por meio da renda que são obtidos os bens e serviços cujo consumo proporciona bem-estar. Os bens e serviços não adquiridos no mercado, como os proporcionados gratuitamente pelo Estado, constituem renda não monetária cujo valor monetário pode ser eventualmente estimado.

Além disso, há copiosas evidências de que a renda está fortemente correlacionada com praticamente tudo o que pode ser considerado fonte de bem-estar em outras dimensões – como o acesso ao saneamento, à saúde, e à educação. A pobreza, por certo, tem caráter multidimensional, mas esse é mais bem compreendido, e acompanhado, a partir da elaboração de perfis de pobreza – conjuntos de indicadores de dimensões diferentes do bem-estar calculados para quem sofre a insuficiência de renda – do que a partir de índices sintéticos que achatam a diversidade dimensional em um único número.

Some-se a garantia de que haverá dados regulares sobre a renda no Brasil nos próximos anos, pois os melhores indicadores são inúteis se não houver fontes de dados que permitam seu cálculo. Em 2011, o IBGE promoverá uma mudança profunda na forma de coleta de dados, instituindo o Sistema Integrado de Pesquisas Domiciliares (SIPD). As informações de renda passarão a ser coletadas trimestralmente e disseminadas com menor defasagem do que atualmente, o que permitirá um monitoramento mais fino e temporalmente próximo da pobreza. Fenômenos importantes como a volatilidade da renda dos pobres poderão ser mais bem estudados. Espera-se também que a pesquisa do terceiro trimestre guarde compatibilidade com a série histórica da PNAD, o que possibilitará análises com largo horizonte de tempo. Embora esteja prevista uma pesquisa anual simplificada de orçamentos familiares, de imediato o SIPD provavelmente não terá dados dessa. E usar a renda domiciliar *per capita* como indicador de bem-estar não impede o eventual acréscimo das informações sobre consumo às análises.

Recentemente, no âmbito da política pública, um índice multidimensional sintético de pobreza, o Índice de Desenvolvimento das Famílias (IDF), foi proposto e é empregado para alguns fins. No fundo, a preocupação subjacente à criação do IDF é a dificuldade de medir apropriadamente a renda em contextos nos quais ela é volátil, não contabilizada, ou que existam incentivos para que as pessoas a subdeclarem. Soares (2009a) discorre sobre os motivos de o IDF não ser, todavia, um bom substituto para a renda, tampouco uma boa forma de medir pobreza, como de resto outros produtos da abordagem multidimensional.

2.1.2 A linha político-administrativa de pobreza extrema

Escolhida a renda como indicador de bem-estar, é preciso definir o nível abaixo do qual as pessoas são pobres. No caso, o fato de se tratar da definição da pobreza “extrema” fornece um bom ponto de partida, pois a qualificação implica a linha inferior do conjunto de linhas de pobreza “aceitáveis”.

Nas abordagens relacionais, a pobreza depende do nível de renda de um grupo de referência, que pode ser a sociedade inteira. A ideia subjacente é a de que uma sociedade mais opulenta deveria conferir um mínimo “menos mínimo” aos seus cidadãos; a linha de pobreza deve então variar de acordo com o crescimento.

Embora no longo prazo as definições de pobreza sejam relativas nesse sentido, no curto prazo, mudanças constantes nos valores da linha não são úteis para monitorar a pobreza, menos ainda se metas estiverem envolvidas. No Brasil, por exemplo, é prática usar múltiplos do salário mínimo como linhas de pobreza. Mas, às vezes, ao invés de se fixar o salário mínimo de um ano-base, os dados de pobreza são todos recalculados em função do salário mínimo mais recente, em uma mistura de abordagem relativa e político-administrativa. Isso faz com que a nova linha de pobreza seja mais alta do que a anterior em valores reais. Com essa estratégia mista, erradicar a pobreza extrema será um objetivo praticamente inalcançável enquanto o salário mínimo continuar a ter reajustes reais que acompanham o crescimento do PIB. Para ter utilidade, a linha de pobreza precisa ter um valor absoluto real fixo por um período razoavelmente extenso.

Definir a pobreza extrema exige dividir os pobres segundo o grau de pobreza, o que não é novidade. Na bibliografia sobre pobreza, é comum encontrar sistemas em que dois ou mais tipos de linha são usados: por exemplo, uma linha de pobreza e outra, mais baixa, de miséria, indigência ou pobreza extrema. Também são relativamente populares assertivas de que a linha de pobreza seria duas, ou uma vez e meia, a linha de miséria ou indigência, relação que pode até ter alguma base empírica, mas não é constante. Em algumas abordagens, uma linha de pobreza extrema é o ponto de partida para a obtenção de linhas de pobreza.

As abordagens empíricas – por vezes denominadas “objetivas” ou “científicas” – da pobreza partem da premissa de que, a despeito da diversidade do conjunto de necessidades básicas elaborado por cada cultura, existe um subconjunto particular de necessidades biológicas de alimentação e água que é universal e absoluto. O primeiro mínimo seria a satisfação dessas necessidades. Quem não consegue satisfazê-las, entra em estado de intensa privação que pode comprometer o desenvolvimento e/ou o desempenho físico e intelectual. Por essa razão, a linha referida a esse “mínimo mínimo” é usualmente chamada de linha de miséria, indigência, pobreza alimentar ou pobreza extrema, mas não de pobreza. Essa forma de denominar as linhas traz o reconhecimento implícito de que outras necessidades além das biológicas devem ser satisfeitas para que uma pessoa não seja pobre, de modo que a linha de pobreza propriamente dita deva ser mais elevada do que a de pobreza extrema.

Dado ser possível estimar – considerando as variações de idade, sexo e atividade – quais são as quantidades ideais de calorias e outros nutrientes para manter uma vida saudável, as abordagens empíricas escolhem uma cesta de alimentos que proporciona os nutrientes e calorias na dose necessária, e estimam seu custo, que é transformado na linha de extrema pobreza.

Existem métodos diferentes para escolher a cesta, mas todos enfrentam o problema da normatividade, pois as cestas precisam não só fornecer os nutrientes, mas serem “comestíveis”, no sentido de permitirem o preparo de refeições saborosas com ingredientes aceitáveis. As diferentes formas de preparo dos alimentos, por sua vez, alteram as propriedades dos ingredientes: o valor nutricional do pão não é dado pela soma dos valores da farinha, do óleo, do sal, do açúcar e do fermento. Soares (2009a) comenta esses e outros problemas, e as várias decisões arbitrárias que devem ser tomadas para se chegar à cesta. Por exemplo, na definição do custo por caloria, a norma dos estratos superiores de renda resulta em uma cesta mais cara, mas ao minimizar o custo por caloria se está implicitamente aceitando uma espécie de “discriminação alimentar de classe” – ou seja, que “pobre tem que comer comida de pobre”.

Além disso, os resultados da aplicação desse método criam problemas para o uso em políticas públicas. Um deles é a variação dos preços dos alimentos. Como nas regiões mais pobres o custo de vida é menor, a linha de pobreza variaria por região, mas seria difícil explicar para os nordestinos os porquês de a linha de lá ter valor

menor que a do Sudeste. Isto afrontaria não só percepções individuais de justiça, mas também o princípio da isonomia. Pior, para fazer sentido em seus próprios termos, esse método teria de gerar uma linha de pobreza diferente para cada grupo doméstico, pois as necessidades nutricionais de um grupo variam de acordo com sua composição. Mesmo entre dois adultos do mesmo sexo e idade a necessidade de nutrientes pode variar muito: um estivador precisa de mais calorias do que um professor universitário. Chegar a uma linha nacional única é uma violência aos próprios fundamentos das abordagens empíricas.

Outro grande problema diz respeito ao monitoramento. Dada a dificuldade de levantar regularmente informações sobre os hábitos alimentares da população, o que se faz é calcular o custo da cesta e verificar a parcela da população que pode adquiri-la. Mas não necessariamente uma pessoa com renda insuficiente para comprar sua cesta deixa de satisfazer as necessidades nutricionais, pois a cesta pode ser obtida por outros meios. O Brasil possui gigantescos programas de distribuição de alimentos que incidem majoritariamente sobre os mais pobres, como o de aquisição de alimentos da agricultura familiar, e os de alimentação do trabalhador e do estudante da rede pública de ensino, além das doações privadas. Não é possível, com as bases de dados disponíveis, calcular o valor monetário destes benefícios e somá-los à renda dos beneficiados; logo, é incorreto dizer que alguém não satisfaz suas necessidades biológicas básicas simplesmente pela observação da renda.

Mesmo sendo conhecidos todos esses problemas, as abordagens empíricas para a construção de linhas são hegemônicas nos estudos acadêmicos sobre a pobreza. As disparidades entre as principais linhas calculadas por pesquisadores brasileiros (PELIANO, 1993; ROCHA, 1988, 1997; BARROS; FERES, 1998; NERI, 2007; SILVEIRA *et al.*, 2007), contudo, são prova do grau de arbitrariedade nas escolhas: a despeito de compartilharem o embasamento e serem calculadas a partir das mesmas bases de dados, decisões diferentes podem fazer um definir em R\$ 134,00 a linha de pobreza da região metropolitana de São Paulo, e outro em R\$ 339,00 (SOARES, 2009a, p. 28).

Apesar de tudo isso, pode-se perguntar se uma linha assim obtida não seria mais objetiva e desejável do que linhas administrativas que resultam, em última instância, de conveniências políticas e orçamentárias? Acreditamos que não. Por baixo do verniz de ciência, muitas das decisões necessárias para se chegar às linhas usando as abordagens

empíricas são fundamentadas nos valores dos pesquisadores ou de suas instituições. Isto pode não ser um problema na pesquisa acadêmica, mas em se tratando de uma definição para a política pública, tais decisões deveriam ser debatidas abertamente e democraticamente. O que não quer dizer que um eventual debate público produziria os consensos necessários para a definição da linha. Um comitê técnico estabelecido com tal intuito provavelmente enveredaria em discussões intermináveis. Isso, somado aos demais problemas já mencionados, tem feito muitos analistas desistirem de tentar estabelecer um critério científico em favor da objetividade simples das linhas de pobreza administrativas (SOARES, 2009a). Obviamente, nada obsta que o debate para o estabelecimento do valor da linha administrativa use também como parâmetros as linhas de pobreza empíricas existentes.

Linhas de pobreza político-administrativas não possuem nenhum embasamento científico nem a pretensão de representar o nível de renda que permite satisfazer as necessidades biológicas: seu caráter exclusivamente normativo é patente. O mínimo estabelecido pela linha de pobreza administrativa é um mínimo possível, função não apenas de uma concepção consensual de pobreza, mas também do espaço fiscal e das restrições orçamentárias. No Estado de direito, as políticas e os programas são normalmente objetos de lei, que contempla também o valor da linha – necessário para dimensionar o orçamento e estabelecer metas. Assim, a probabilidade de que a linha seja discutida na esfera política pelos representantes eleitos é grande.

A despeito da “acientificidade” e do caráter contingente, as linhas de pobreza administrativas são a melhor fonte para uma linha de pobreza extrema, por resultarem de um processo político que, idealmente, levou em consideração diferentes percepções e juízos sobre a pobreza, além das limitações orçamentárias. Estas linhas não agradam a todos, mas produzem alguns consensos: por exemplo, no debate político sobre o valor das linhas, frequentemente a alegação de que ele é baixo para representar a pobreza acaba produzindo um consenso sobre sua capacidade de representar a pobreza extrema.

Um caso emblemático é o da linha de pobreza internacional de um dólar por dia, meio administrativa, meio objetiva (SOARES, 2009a), usada pelas Nações Unidas para monitorar o progresso rumo aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). As versões dessa linha (BRASIL, 2010, p. 24, quadro 1) foram baseadas na meta-análise de linhas de pobreza de países extremamente pobres, e sua intenção

de representar a pobreza nos países mais pobres foi duramente criticada por não ser suficiente para dar conta da mesma tarefa em países menos pobres (PNUD, 2004). O reconhecimento da pertinência dessas críticas fez com que a linha fosse explicitamente qualificada como sendo de pobreza extrema no âmbito dos ODM. Esta estratégia política desloca o debate, pois não há consenso sobre se a linha de US\$ 1,25 por dia por pessoa representa a pobreza, mas não há dúvida de que representa a pobreza extrema em qualquer lugar do mundo.

A menção à linha de pobreza internacional cumpre, neste contexto, duas funções. A primeira é mostrar que uma linha de pobreza essencialmente administrativa para a maior parte dos países do mundo – sem ligação com uma cesta que satisfaça necessidades básicas – foi adotada no contexto internacional por uma instituição absolutamente capaz do ponto de vista técnico – o Banco Mundial – não por ser “a melhor” forma de medir a pobreza, mas por ser, entre as possíveis, a mais adequada ao propósito que motivou sua criação: fazer comparações internacionais, quantificar a pobreza extrema no mundo e monitorar sua evolução. Em 2009, a linha de pobreza internacional correspondia a R\$ 65,15 mensais *per capita*, pouco mais que a metade da linha da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) (R\$ 116,25), e pouco inferior à linha de elegibilidade para o benefício fixo do PBF (R\$ 70,00).

A segunda função é exorcizar a possibilidade de que essa linha venha a ser adotada no Brasil, pois, embora seu valor esteja próximo das definições nacionais de pobreza extrema, a conversão para dólares pelos fatores de Paridade de Poder de Compra (PPC) depende, mormente para anos que não os dos levantamentos do Programa de Comparações Internacionais (BRASIL, 2010, p. 24, quadro 1), não só da inflação no país considerado, mas também nos Estados Unidos, o que pode fazer com que as variações da pobreza sejam devidas à dinâmica dos preços de lá, e não daqui. Por exemplo, em 2009, a taxa anual de inflação nos Estados Unidos foi negativa, o que elevou o fator PPC, fazendo com que a linha de pobreza internacional fosse de aproximadamente R\$ 65,15 mensais; porém, se a inflação nos Estados Unidos tivesse ficado na média dos anos anteriores, o valor seria R\$ 62,86. Assim, a deflação lá aumentou o número de pobres aqui.

3 O SISTEMA DE MONITORAMENTO

Definida a linha de pobreza extrema, adentra-se o terreno relativamente plano da medição de pobreza.³ As abordagens consagradas para realizar essa tarefa são explicadas em vários trabalhos sobre a análise da distribuição de renda, por exemplo, Hoffman (1998), Cowell (2009), Lambert (2001) e Fields (2001). Do cânone da medição de pobreza se extraem facilmente as orientações gerais de um sistema de monitoramento do progresso na erradicação da pobreza extrema, que depende de quatro definições, que independem do indicador de bem-estar e da linha de pobreza escolhidos:

- Definição do conjunto de indicadores a ser usado no monitoramento.
- Definição de um índice de preços para atualizar a linha.
- Definição da fonte de dados de renda.
- Definição da meta: o nível de pobreza extrema que ao ser atingido autoriza a conclusão de que foi erradicada.

3.1 INDICADORES PARA O MONITORAMENTO DA POBREZA EXTREMA

A evolução da pobreza extrema pode ser avaliada segundo três aspectos: incidência, intensidade e desigualdade entre os pobres. O sistema de monitoramento proposto contém dois indicadores de incidência – um absoluto e outro relativo –, um indicador de intensidade, dois indicadores de desigualdade e um indicador sintético da incidência, intensidade e da desigualdade entre os pobres.

O indicador mais básico de pobreza é o número de pessoas abaixo da linha de pobreza. Este número é útil para o cálculo do custo e a avaliação do sucesso na erradicação da pobreza. Para vários outros fins é preferível expressar a quantidade de pobres como fração da população total. Nas comparações históricas, por exemplo, como a população cresce ao longo do tempo, é mais informativo saber o que acontece com a porcentagem de pobres na população; a pobreza em uma sociedade, em termos relativos, pode cair apesar do crescimento do número de pobres.

3. Para simplificar a exposição, a partir deste ponto as menções à pobreza devem ser entendidas como se referindo à pobreza extrema.

A quantidade de pobres e a razão entre a população pobre e a total são os dois indicadores fundamentais do sistema de monitoramento da pobreza extrema, medindo sua incidência. Espera-se que intervenções efetivas levem à redução da quantidade absoluta ou pelo menos à diminuição da proporção de pobres. O progresso rumo à erradicação da pobreza extrema deve ser avaliado pela redução do valor desses dois indicadores, principalmente o primeiro, pois erradicar a pobreza é, literalmente, reduzir a quantidade de pobres a zero.

Como tal erradicação não será alcançada instantaneamente, interessa também saber se as intervenções são efetivas em produzir outros tipos de redução da pobreza, além da diminuição da sua incidência. Se, por exemplo, pessoas recebem transferências que as tornam menos pobres, mas não as fazem chegar à linha de pobreza, a incidência da pobreza não muda, mas sua intensidade diminui. Este tipo de redução da pobreza apenas diminui a intensidade da privação sofrida pelos pobres. Contudo, em uma estratégia progressiva, reduzir a intensidade pode facilitar a erradicação.

Um indicador puro da intensidade é o hiato médio de pobreza, obtido pela divisão do hiato de pobreza – isto é, a soma dos valores que teriam que ser dados a cada pobre para igualar sua renda à linha de pobreza – pela quantidade de pobres. Como independe da incidência, o hiato médio pode proporcionar uma avaliação da pobreza diferente da dos indicadores anteriormente citados. Se, por exemplo, uma intervenção contra a pobreza fizesse transferências pequenas apenas para pobres próximos à linha, diminuiria a incidência e o hiato de pobreza, mas a intensidade indicada pelo hiato médio de pobreza aumentaria, pois os pobres remanescentes estariam em média mais distantes da linha de pobreza. Por vezes, é interessante dividir o hiato médio pela linha de pobreza, representando a distância média da renda dos pobres à linha como proporção da própria linha. É o caso, por exemplo, quando o objetivo é comparar hiatos médios referidos em linhas de pobreza de valores diferentes, ou para comparar os hiatos ao longo do tempo.

O hiato médio de pobreza como porcentagem da linha de pobreza, ou hiato médio relativo, é, portanto, o terceiro indicador fundamental de um sistema de monitoramento da pobreza extrema, indicando sua intensidade. Note-se que o hiato de pobreza pode ser obtido pela simples multiplicação do hiato médio relativo pela linha e pela quantidade de pobres, portanto sua apresentação é desnecessária.

Além de variar em incidência e intensidade, a pobreza também pode variar em sentido mais sutil, relacionado à desigualdade entre os pobres. É possível, por exemplo, imaginar uma situação na qual a incidência e a intensidade da pobreza ficam constantes ao longo do tempo, mas os mais pobres perdem renda e os menos pobres ganham. Nesse caso, o aumento da desigualdade entre os pobres também pode ser interpretado como aumento da pobreza.

Qualquer indicador de desigualdade que possua as propriedades da Curva de Lorenz, calculado somente para os pobres, pode ser usado em um sistema de monitoramento da pobreza extrema. Todavia, convém lembrar que os indicadores de desigualdade não são neutros quanto às avaliações das mudanças: uma variação na desigualdade que resulte em dominância de Lorenz será igualmente registrada, mas os indicadores divergirão ao medir sua magnitude. Aqueles comprovadamente mais sensíveis ao destino das rendas baixas serão mais sensíveis às reduções na desigualdade entre os mais pobres dentre os pobres; enquanto os mais sensíveis ao destino das rendas altas responderão mais às reduções de desigualdade entre os pobres mais próximos da linha.

Um bom candidato a indicador de desigualdade é o coeficiente de Gini calculado apenas para os pobres. Além de popular e de interpretação intuitiva, possibilita análises de como a composição das rendas influencia a desigualdade entre os pobres. E, como a renda mais alta entre os pobres é menor do que a renda mais baixa entre os não pobres, é possível calcular o quanto a desigualdade entre os pobres contribui para a desigualdade total medida pelo próprio coeficiente de Gini.

Contudo, o coeficiente de Gini tem a desvantagem de não ser decomponível por subgrupos quando há sobreposição de renda – caso de estados, municípios, grupos educacionais, raciais etc. –, o que pode ser compensado pelo uso de outro indicador que seja decomponível por subgrupos e que também tenha as propriedades da Curva de Lorenz. Esses requisitos levam quase que automaticamente à escolha de um dos indicadores de desigualdade da classe generalizada de medidas de entropia (SHORROCKS, 1980).

Entre esses, é preferível escolher um indicador da classe generalizada de medidas de entropia que possa ser calculado considerando as rendas zero, o que exige um parâmetro

de “cardinalização”⁴ maior do que um. Assim, o indicador de entropia com parâmetro igual a dois – a metade do quadrado do coeficiente de variação (desvio-padrão dividido pela média), ou $GE(2)$ ⁵ – se torna uma opção interessante. Foi justamente por ser aditivamente decomponível, respeitar as propriedades da Curva de Lorenz, e permitir o cálculo com rendas zero, que foi escolhido por Foster, Greer e Thorbecke (1984) como medida da desigualdade entre os pobres embutida em seu indicador de pobreza. Pelas razões expostas, o coeficiente de Gini e a estatística $GE(2)$ serão empregados como indicadores da desigualdade entre os pobres no sistema de monitoramento.

Da descrição dos indicadores, pode-se concluir que, uma vez definida a linha de pobreza, é a análise do tamanho da distribuição de renda entre os pobres (a quantidade de pobres, que é função do valor da linha), do seu nível (a renda média dos pobres, que é complementar ao hiato médio de pobreza), e de sua Curva de Lorenz (traduzida por um indicador de desigualdade) que informa todos os aspectos quantificáveis da pobreza e de sua evolução ao longo do tempo.

Assim, como ressaltou Kakwani (1999), a análise da pobreza pode ser entendida como uma análise de bem-estar restrita aos pobres, por isso é relevante considerar a desigualdade entre eles. Da mesma forma que, segundo qualquer concepção de bem-estar que leve em conta o princípio da utilidade marginal decrescente da renda, entre duas sociedades com renda média idêntica a de maior bem-estar é a de menor desigualdade, a aceitação do princípio também leva a escolher entre sociedades que, para uma linha de pobreza idêntica, têm a mesma proporção de pobres e o mesmo hiato médio de pobreza, aquela de maior desigualdade entre os pobres como sendo a mais pobre.

Sen (1976) foi pioneiro no debate sobre a importância de considerar a desigualdade entre os pobres na análise e propôs um indicador que o fizesse. Posteriormente, Foster, Greer e Thorbecke (1984) propuseram um indicador de pobreza semelhante ao de Sen, também sensível aos três aspectos da pobreza, mas empregando como indicador da desigualdade a metade do quadrado do coeficiente de variação.

4. Isso é, considerando uma variação na desigualdade entre dois momentos, com dominância de Lorenz, o parâmetro de “cardinalização” determina o quanto um indicador de entropia generalizada varia – a diferença entre seu valor em t_0 e t_1 .

5. Generalised Entropy.

O indicador de Foster, Greer e Thorbecke (1984), doravante designado indicador FGT, ao contrário do de Sen, tem a propriedade de ser decomponível por grupos. Além disso, os autores o desenvolveram como membro de uma família que o relaciona aos indicadores de pobreza “arquetípicos” (SEIDL, 1988). Nesta família, o primeiro indicador (P0) é simplesmente a proporção de pobres, sensível apenas à incidência da pobreza. O segundo indicador (P1) é o produto do hiato médio relativo pela proporção de pobres, sendo simultaneamente sensível à incidência e à intensidade da pobreza. O terceiro indicador da família (P2) é o FGT propriamente dito, e por ser sensível à incidência, à intensidade, e à desigualdade entre os pobres é denominado indicador da “severidade” da pobreza, sendo o indicador sintético que completa o sistema de monitoramento proposto.

O conjunto de indicadores propostos ao longo desta seção resolve integralmente o problema da quantificação da pobreza e seu monitoramento, possibilitando uma série de análises adicionais sobre fatores determinantes do comportamento da pobreza, incluindo as intervenções para combatê-la.

No box 1, os indicadores são hierarquizados em importância em função do objetivo de erradicação da pobreza extrema: o mais importante é reduzir o número de pobres. Porém, o ideal é que na trajetória rumo à erradicação, se houver momentos em que a redução do número de pobres não ocorra, que ao menos a incidência relativa e a intensidade da pobreza decresçam, e que a desigualdade entre os pobres as acompanhe.

BOX 1

Indicadores de monitoramento da pobreza extrema¹

Sejam: x uma variável contendo os valores de um indicador de bem-estar – no caso, a renda – dos a indivíduos i que compõem a amostra cujos fatores de expansão w somados resultam na projeção de população N ; z o valor da linha de pobreza; e P uma variável dicotômica que identifica os pobres, gerada pela avaliação da condição $x_i < z$, atribuindo a cada indivíduo o valor 1 se verdadeira e 0 se falsa.

Quantidade de pobres: $Q = \sum_{i=1}^a P_i w_i$

Proporção de pobres: $q = \frac{Q}{N}$

Hiato médio relativo de pobreza: $H = \frac{1}{zQ} \sum_{i=1}^a P_i w_i (z - x_i)$

Coefficiente de Gini dos pobres: $G = \frac{1}{2Q^2 z(1-H)} \sum_{i=1}^a \sum_{j=1}^a P_i P_j |x_i w_i - x_j w_j|$

Indicador GE(2) dos pobres: $GE(2) = \frac{1}{2} \left(\frac{1}{z(1-H)} \left(\frac{1}{Q} \sum_{i=1}^a P_i w_i (x_i - z(1-H)) \right)^{\frac{1}{2}} \right)^2$

Indicador FGT (P2): $FGT = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^a P_i w_i \left(\frac{z - x_i}{z} \right)^2$

Nota: ¹ Para calcular esses indicadores foi desenvolvido um comando em Stata, que pode ser obtido mediante solicitação aos autores.

Para fazer com que todos os indicadores se reduzam ao longo do caminho, é preciso que a política pública opere a erradicação começando pelo fim da fila, pelos mais pobres entre os extremamente pobres. Se a política impacta principalmente quem está perto da linha, a saída destes da pobreza gera redução da incidência e da desigualdade entre os pobres, mas aumenta a intensidade. De outra forma, se a política atingir principalmente os pobres medianos, haverá redução da incidência, mas isso pode acarretar aumento da intensidade e certamente provocará aumento da desigualdade entre os pobres.

3.1.1 Evolução da pobreza extrema no período 1995-2009

Com fins ilustrativos, calculamos a evolução dos indicadores sugeridos para o período 1995-2009. A linha de pobreza extrema usada no cálculo foi a de R\$ 50,00 *per capita* em valores de setembro de 2003, definida anteriormente. O índice de preços usado para ajustar o valor da linha para os demais anos foi o INPC cheio, ajustado segundo a sugestão de Corseuil e Foguel (2002), embora possivelmente o INPC-alimentos tivesse sido uma melhor opção, como discutido na próxima seção.

O principal indicador, o número de pobres, é apresentado no painel 1 do gráfico 2. Nota-se que houve pouco progresso na luta contra a pobreza até 2003, com o número de extremamente pobres flutuando entre 16 e 17 milhões de pessoas. De 2003 a 2006, houve grande sucesso no enfrentamento da pobreza extrema: 6 milhões de pessoas superaram essa condição. Contudo, o ritmo da redução caiu sensivelmente a partir de 2006, e apenas 1,5 milhões de pessoas deixaram a pobreza extrema até 2009.

Esse arrefecimento da queda da quantidade de pessoas extremamente pobres após 2006 é paradoxal, considerando que no período 2006-2009 o desempenho da economia brasileira foi, a despeito da crise, semelhante ao do período 2003-2006. Nos dois períodos, houve crescimento da renda média das famílias e queda da desigualdade de renda, quase no mesmo ritmo. Por que, então, o número de pessoas extremamente pobres não continuou a decrescer?

A resposta é que a pobreza extrema, ao contrário da pobreza em sentido amplo, responde de modo limitado ao crescimento geral da economia. Enquanto a renda das famílias entre a linha de extrema pobreza e outra linha mais elevada – por exemplo, meio salário mínimo – responde bem aos aumentos do emprego e da renda do trabalho e à diminuição da desigualdade entre os trabalhadores, o mesmo não ocorre com a renda dos extremamente pobres, para quem as transferências são fundamentais. Por essa razão, durante o período de unificação dos programas de transferência de renda no PBF e de sua expansão acelerada, o efeito sobre a pobreza extrema foi intenso.

A despeito da redução do ritmo da queda no número de pobres, o impacto do PBF sobre a pobreza extrema cresceu desde sua criação, atingindo em 2009 o maior nível: na ausência do programa a proporção de pessoas em pobreza extrema seria 32% maior que o observado (SOARES *et al.*, 2010).

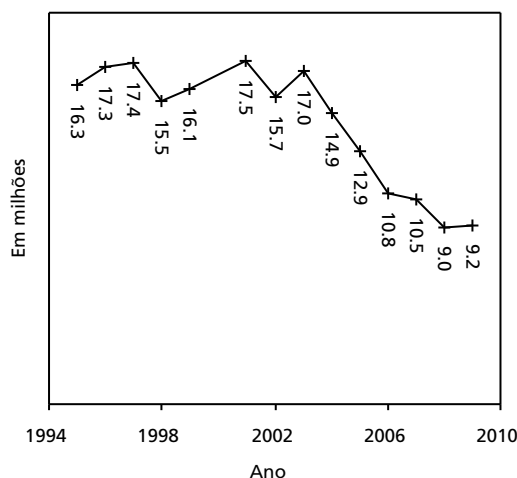
Além do efeito estático do PBF, Soares *et al.* (2010) também calcularam seu efeito dinâmico, simulando quanto teria sido a redução na pobreza extrema entre dois anos caso o programa não existisse. Ao fazê-lo, os autores constataram que em alguns períodos, como 2001-2003 – quando alguns dos predecessores do PBF já existiam – e 2007-2009, as transferências de renda não apenas contribuíram para reduzir a extrema pobreza, mas impediram o aumento que teria ocorrido na sua ausência.

Soares *et al.* (2010) consideram que o efeito dinâmico do PBF sobre a incidência da pobreza pode ser decomposto em duas partes: uma representa a manutenção do impacto sobre a pobreza extrema já alcançado pelo programa; e outra representa o impacto adicional em um período. Após o salto de cobertura, o impacto adicional do PBF sobre a pobreza extrema se reduz, à medida que aumenta seu efeito de manutenção. Sem mudanças no desenho, aumento real dos valores dos benefícios, e redução ainda maior dos erros de exclusão, o PBF continuará sendo fundamental para preservar os ganhos obtidos no combate à pobreza desde 2003, mas seu potencial de provocar reduções adicionais na pobreza extrema diminuirá progressivamente.

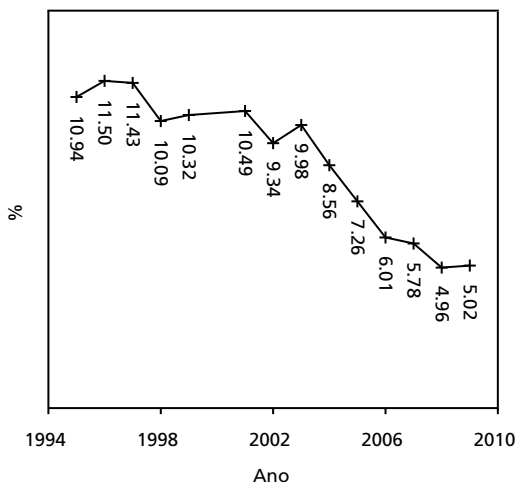
GRÁFICO 2

Indicadores de pobreza extrema – Brasil,¹ 1995-2009

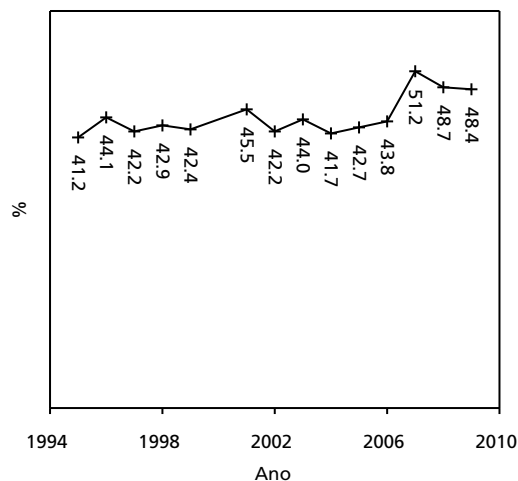
Painel 1 – Quantidade de pobres



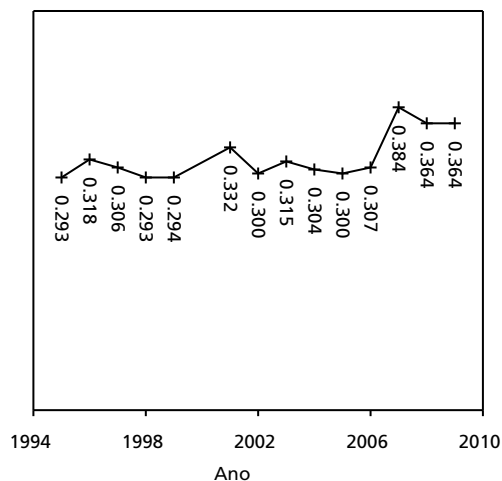
Painel 2 – Proporção de pobres



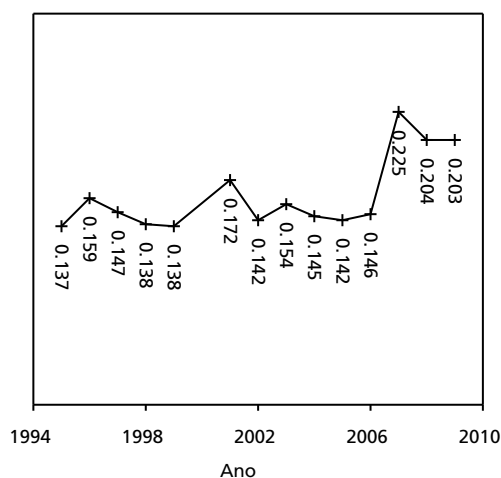
Painel 3 – Hiato médio relativo



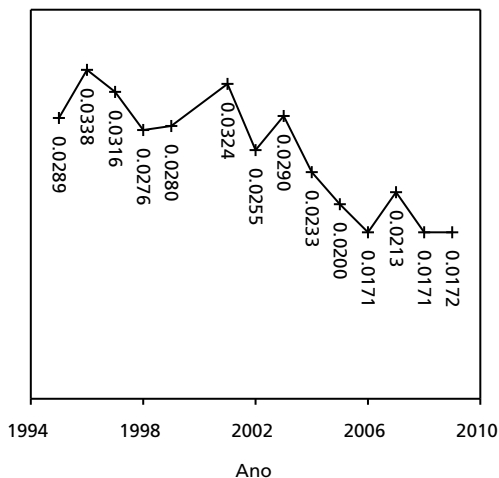
Painel 4 – Coeficiente de Gini dos pobres



Painel 5 – GE(2) dos pobres



Painel 6 – Indicador FGT



Fonte: Microdados da PNAD/IBGE.

Nota: ¹ Exceto residentes nas zonas rurais do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima.

De fato, isso já está acontecendo, como se depreende da dinâmica da pobreza extrema de 2006 a 2009. Uma crescente parcela desse público supera a pobreza extrema graças ao programa, mas para a outra parte o benefício apenas diminui a intensidade da pobreza. Nada sugere que o comportamento da pobreza extrema na próxima década será muito distinto do atual. A renda dos extremamente pobres provavelmente continuará a depender mais do comportamento das transferências que do mercado de trabalho.

A despeito do sucesso na redução da quantidade e da proporção de pobres, os demais indicadores de monitoramento revelam que há razões para se preocupar com a forma pela qual o PBF incide sobre os pobres. Tanto o hiato médio relativo quanto os indicadores de desigualdade entre os pobres permanecem estáveis até 2003, e não acompanham os indicadores de incidência na queda acentuada de 2003 a 2006. De 2006 para 2007, registram uma deterioração: aumento da intensidade da pobreza e da desigualdade entre os pobres. A piora nesses dois aspectos foi tão grande que o indicador FGT os acompanhou, a despeito da queda na proporção de pobres.

Essa deterioração ocorre porque grande parte dos que saíram da pobreza extrema eram os que estavam próximos da linha. Enquanto o PBF estava se expandindo, aparentemente o programa incidia de forma bem distribuída sobre os extremamente pobres. O fato de a intensidade da pobreza e a desigualdade entre os pobres ter crescido sugere que nos últimos anos o programa tem tido maior impacto em uma camada intermediária da pobreza extrema, que sobe para ocupar posições próximas à linha, sem cruzá-la, criando uma rarefação na zona intermediária da distribuição. Com isso, aumenta a distância entre as famílias extremamente pobres, o que é refletido nos indicadores de desigualdade entre os pobres. O aumento da intensidade, por sua vez, eclipsa parcialmente o sucesso do PBF em reduzir a incidência de pobreza extrema, pois indica que a maior parte daqueles que permanecem em tal situação são as pessoas que sofrem formas mais agudas de pobreza.

O comportamento dos indicadores, somado às evidências aportadas por outros estudos sobre o PBF, sugere que seu papel na redução da pobreza extrema tem sido limitado por só ser capaz de retirar dessa as famílias que estavam mais próximas da linha. Isto se deve, em certa medida, aos obstáculos para fazer as políticas chegarem aos que mais necessitam. Porém, a maior parte das pessoas extremamente pobres não está excluída do programa: o problema é que os benefícios que recebem não são suficientes para fazê-los cruzar a linha, porque a renda para determinar a elegibilidade é “*per capita*”, mas o benefício não.

3.1.1 Índice de preços para deflacionar a linha de pobreza extrema

Outros aspectos importantes do sistema de monitoramento são: a definição do índice que será usado para ajustar o valor original da linha às variações de preços; e a periodicidade do ajuste.

A periodicidade é uma questão simples, pois logicamente se a linha deve ter o mesmo valor a preços constantes, tem que ser ajustada sempre que a pobreza for medida a partir de novos dados de renda.

A partir de 2012, haverá disponibilidade trimestral de dados de renda, por conseguinte, é previsível que haja demanda por medições mais frequentes da pobreza extrema. Mas não há empecilho para a deflação, pois o Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor (SNIPC) do IBGE produz índices mensais.

Para o índice de inflação, a opção que se coaduna com a abordagem proposta é usar um índice já disponível no SNIPC, mais especificamente o INPC cheio ou o INPC-alimentos, que dizem respeito ao consumo de famílias cuja renda total está no intervalo de um a seis salários mínimos.⁶ A estrutura de ponderação do INPC deixa de fora parte das famílias extremamente pobres, mas, apesar disso, pode-se considerar que o INPC-alimentos é adequado para deflacionar a linha, e deve ser escolhido em detrimento do INPC cheio, pois o principal gasto das famílias mais pobres é com a alimentação. Ainda que a ponderação da cesta possa ser distinta, a variação de preços medida pelo INPC-alimentos também afeta as famílias com renda total abaixo de 1 salário mínimo.

Outra possibilidade seria usar os diversos itens de consumo do INPC cheio e ponderá-los de acordo com a cesta média das famílias extremamente pobres, observada na Pesquisa de Orçamento Familiar (POF), gerando um índice específico para o ajuste da linha. A estrutura de ponderação entre componentes seria a das famílias mais pobres, mas o mesmo não pode ser dito, com certeza, da estrutura de ponderação em cada componente. Em outras palavras, embora a cesta do índice talvez tenha mais carne e menos farinha que a cesta efetiva dos extremamente pobres, pelo menos o peso do gasto com alimentos no índice seria acurado. Soares e Osorio (2007) usaram uma abordagem semelhante para compor índices de inflação por centésimo da distribuição de renda de 1995 a 2005.

6. O Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) não é uma opção por que a ponderação de sua cesta considera segmentos mais abastados da população.

Finalmente, há a possibilidade de incumbir o IBGE de criar um índice de inflação exclusivo para o ajuste da linha de monitoramento, cuja ponderação reflita a cesta dos extremamente pobres. Entretanto, essa certamente não é uma opção que gerará resultados rápidos, e talvez nem seja possível na prática. Os índices do SNIPC excluem as famílias com renda inferior a 1 salário mínimo justamente por ser extremamente difícil registrar o seu consumo.

Por essas razões, sugerimos a adoção do INPC-alimentos para deflacionar a linha de pobreza extrema. O INPC-alimentos não enfrenta qualquer espécie de questionamento quanto a sua qualidade, é produzido de forma absolutamente transparente, é bem conhecido e amplamente empregado. Neste trabalho, todavia, por conveniência empregamos o INPC cheio, corrigido para ficar centrado no fim/início do mês, seguindo a argumentação de Corseuil e Foguel (2002).

3.2 A FONTE DOS DADOS DE RENDA

Os indicadores mais bem concebidos são inúteis se não houver fontes de dados que permitam seu cálculo. Por isso, defendemos em seção anterior o uso da renda como indicador de bem-estar. O Brasil tem longa tradição de coleta de dados sobre renda que remonta ao censo de 1960,⁷ e com certeza as novas pesquisas do IBGE continuarão a coletá-la, com melhorias substantivas.

Durante as últimas três décadas, a PNAD foi a principal fonte regular de dados sobre a renda, mas a partir de 2011 será substituída de forma gradual. Ao menos quatro novas pesquisas constituirão o Sistema Integrado de Pesquisas Domiciliares (SIPD): a Pesquisa Nacional de Saúde, a Pesquisa de Economia Informal Urbana, a PNAD Contínua e a POF anual. As duas primeiras não conterão dados adequados para o monitoramento da pobreza extrema, mas tanto a POF anual como a PNAD Contínua poderão ser usadas.

7. Alguns censos anteriores investigaram a renda, mas não de forma precisa.

Em relação à PNAD Contínua, a POF anual terá relação semelhante a que guardam entre si a POF e a PNAD atuais. A POF atual mede com maior precisão a renda em geral, principalmente a renda não monetária, e isto ocorrerá com a POF anual. A PNAD atual não permite, e a PNAD Contínua não permitirá estimar a renda não monetária. A POF anual também superará o problema da periodicidade, ao se tornar tão frequente quanto a PNAD atual.

As vantagens da POF são, entretanto, apenas aparentes. É fundamental haver maior coerência possível entre as metodologias usadas para medir a renda nos mecanismos de seleção e na fonte de dados para o monitoramento, a fim de minimizar as discrepâncias que inevitavelmente existirão. Dado que o mecanismo de seleção de beneficiários da estratégia de erradicação da pobreza extrema continuará a ser o Cadastro Único, ou algo semelhante, pois não faria sentido desperdiçar todo o investimento que se fez nele e o tornou peça-chave do sucesso do PBF, o mecanismo de seleção continuará sem uma medida de renda não monetária. Por esta razão, a POF anual não será a fonte de dados de renda mais adequada para o monitoramento.

A opção remanescente é a PNAD Contínua que resultará da fusão da atual PNAD com a Pesquisa Mensal de Emprego (PME). A PNAD Contínua tem duas grandes vantagens em relação à futura POF anual. A primeira é ser a sucessora da PNAD, que tem sido a principal fonte de dados de renda para o monitoramento da pobreza e da desigualdade no Brasil nas últimas quatro décadas. A captação da renda na PNAD Contínua não será idêntica à da PNAD atual, com modificações para tentar superar algumas críticas históricas e os problemas comuns enfrentados pelas pesquisas que colhem dados de renda (MÉDICI, 1988; ROCHA, 2002; OSORIO, 2009, p. 141-145). Apesar das mudanças, espera-se que a PNAD Contínua do terceiro trimestre guarde compatibilidade com a série histórica da PNAD atual.

A segunda grande vantagem da PNAD Contínua é o simples fato de que ela certamente irá a campo já em 2011, e a POF não. Como não é aconselhável mudar a fonte de dados do sistema de monitoramento antes do prazo fixado para a revisão da estratégia de erradicação da pobreza extrema, a PNAD Contínua termina por ser a

única opção possível para monitorar a estratégia de 2011 a 2014.⁸ O que não impede, como já mencionado, a incorporação dos dados da futura POF às análises.

Uma terceira vantagem da PNAD Contínua é que ela fornecerá um tipo de dado inédito no Brasil, um painel com informação completa sobre a renda domiciliar e cobertura integral do território, o que abrirá um imenso leque de possibilidades para novos estudos. Questões importantes, como o grau de volatilidade da renda dos pobres, poderão ser estudadas de forma mais adequada, gerando estimativas mais úteis e mais acuradas. Usar a PNAD Contínua no monitoramento permitirá ampliar a compreensão dos determinantes da pobreza pela incorporação dos resultados dos novos estudos.

Outra característica distintiva da PNAD Contínua será ter resultados trimestrais. Não é claro, entretanto, se isso constituirá vantagem ou desvantagem. Por um lado, dispor da informação sobre a pobreza atualizada com frequência pode auxiliar bastante os gestores dos programas e ações, principalmente na presença de choques, como crises econômicas, ou mesmo quebras de safra. Por outro lado, na ausência de choques, não é possível saber de antemão se resultados trimestrais gerarão informações relevantes ou apenas ruído. Portanto, sugerimos a adoção da PNAD Contínua como fonte de dados para o sistema de monitoramento; a periodicidade deve ser debatida, contudo poderá ser trimestral, semestral ou anual.

Finalmente, é preciso lembrar um problema incontornável, que afeta todas as fontes amostrais de dados, que é o das projeções de população. A expansão das amostras para estimar os números absolutos da população é feita tendo como referência uma projeção cuja qualidade diminui à medida que aumenta o tempo entre a estimativa e a última contagem populacional. Por mais competentes que sejam os demógrafos do IBGE e por melhores que sejam as informações utilizadas nos modelos, sempre existirá erro de projeção. E embora este erro normalmente não afete os indicadores relativos de pobreza, afeta diretamente o principal indicador para o monitoramento da erradicação da pobreza extrema, o número de pobres.

8. A PNAD atual irá no máximo até 2012.

3.3 A META DE ERRADICAÇÃO DA POBREZA EXTREMA

Em 2009, 9,47 milhões de brasileiros, ou 5,3% da população, sobreviviam em estado de pobreza extrema, com renda domiciliar *per capita* menor que o equivalente a R\$ 50,00 por mês em 2003 (R\$ 67,00 em setembro de 2009). Erradicar a pobreza extrema implica zerar estes indicadores. Porém, no mundo real, são dois os principais empecilhos para que a pobreza extrema seja zero nos dados de uma pesquisa domiciliar.

O primeiro, e mais facilmente contornável, é o período de captação da renda. No caso da PNAD atual, a renda é a do mês de referência. Isto faz com que parte dos “pobres” observados com renda zero na pesquisa seja composta de pessoas cuja renda permanente é muito superior à linha de pobreza.⁹ Uma família não pobre pode estar com renda zero no mês da observação por causa de decisões individuais dos provedores de renda, como investir tempo em qualificação ou mudança de emprego; ou também por causa de choques adversos e temporários, como falta de trabalho para trabalhadores autônomos, incapacidade temporária ou desemprego. A causa não é relevante, desde que seus efeitos sejam temporários e estas famílias tenham renda permanente elevada, contando com outros mecanismos, como poupança ou mesmo a solidariedade de parentes, para se proteger da falta temporária de renda.

As pessoas temporariamente com renda zero, mas não extremamente pobres, precisam ser subtraídas do conjunto dos pobres para não inflarem artificialmente os indicadores e comprometerem o alcance da meta. Na PNAD atual, a existência de tais pessoas é revelada pela comparação dos perfis da população com renda igual a zero, da população com renda maior que zero e menor que a linha de pobreza extrema, e da população não pobre.

A tabela 1 demonstra que os indivíduos com renda zero se assemelham mais aos não pobres do que aos pobres com renda maior que zero. Não obstante, entre os indivíduos com renda zero, há “pobres de fato”, aqueles que não experimentam a ausência de renda como uma situação temporária, ou cuja renda permanente é inferior à linha de pobreza.

9. Em outros países, por exemplo, o México, a renda mensal usada no cálculo de pobreza é uma média das rendas observadas em um período mais amplo, de seis meses. Assim, a não ser que a família fique sem renda durante todo o período, sua renda média será superior a zero.

TABELA 1

Indicadores selecionados para populações em diferentes níveis de renda – Brasil, 2009

Indicador	Renda zero	Pobres com renda maior que zero	Não pobres
Tamanho médio da família	3,1	5,5	4,0
Anos de estudo do chefe	6,2	3,3	6,8
Telefone celular no domicílio (%)	69	48	82
Telefone fixo no domicílio (%)	25	5	43
Microcomputador no domicílio (%)	18	2	37
Máquina de lavar no domicílio (%)	28	6	45

Fonte: Microdados da PNAD/IBGE.

Dada a diferença de perfil entre pobres e não pobres com renda zero, separar os últimos para não contá-los como pobres é uma tarefa relativamente simples, que pode ser realizada por meio da técnica estatística de análise de conglomerados. Indicadores dos dois grupos produzidos pela aplicação desta técnica a um conjunto de características da PNAD são apresentados na tabela 2. A população com renda zero pobre de fato é bem distinta da população dos temporariamente pobres.

TABELA 2

Indicadores selecionados para os dois subgrupos da população com renda zero – Brasil, 2009

Indicador	Pobres de fato	Temporariamente pobres
Número (milhares)	918	784
Tamanho médio de família	3,2	2,9
Anos de estudo do chefe	2,7	10,3
Telefone celular no domicílio (%)	55	84
Telefone fixo no domicílio (%)	17	34
Microcomputador no domicílio (%)	8	30
Máquina de lavar no domicílio (%)	17	41

Fonte: Microdados da PNAD/IBGE.

Para que os temporariamente pobres não sejam contados como pobres, basta, portanto, aplicar a análise de conglomerados aos dados e reclassificar os pobres temporários como não pobres *antes* de calcular os indicadores de monitoramento da pobreza extrema. Este ajuste, é claro, terá que ser feito a cada vez que se medir a pobreza a partir da PNAD Contínua. Ressalve-se que a disponibilidade de dados em painel talvez faculte a adoção de formas ainda mais eficientes de separação dos pobres temporários.

Não é necessário repetir o mesmo procedimento para pobres com renda maior que zero. Os indicadores socioeconômicos dos pobres com renda maior que zero (tabela

1) sugerem que se existem não pobres com renda menor que a linha de pobreza no mês, seu número é ínfimo e pode ser desprezado. Trabalhadores por conta própria não pobres, como advogados e médicos, podem ter renda zero em um mês não trabalhado, mas dificilmente em um mês trabalhado terão renda abaixo da linha de pobreza extrema.

Mesmo separando os temporariamente pobres, permanece impossível zerar a pobreza nos dados de uma pesquisa domiciliar por causa do segundo empecilho, determinado pela volatilidade da renda e pelo tempo mínimo necessário para que novos pobres sejam cadastrados e passem a receber os benefícios.

A concessão do benefício, por mais eficientes que sejam os procedimentos burocrático-administrativos, dificilmente será instantânea. A presença na pesquisa de “recém pobres” – pessoas que se tornaram elegíveis, mas que ainda não começaram a receber os benefícios – sempre impedirá que o número de pobres chegue a zero. Mesmo se no momento seguinte à entrevista da PNAD estas pessoas recebessem o benefício e saíssem da extrema pobreza, elas teriam sido caracterizadas como extremamente pobres. Portanto, a meta de erradicação da pobreza não deve ser chegar a zero, mas ao número de recém pobres em processo de cadastramento para a concessão do primeiro benefício.

Atualmente não há fontes de dados adequadas para estimar essa circulação de pessoas quase pobres ou pobres para a pobreza extrema, que se deve à volatilidade de suas rendas. As estimativas disponíveis da volatilidade de renda dos pobres, as de Machado e Ribas (2008) e de Soares (2009b), empregaram como fonte de dados a PME. Todavia, a PME só permite estimar a volatilidade de renda dos pobres das regiões metropolitanas, exigindo ainda o uso de técnicas de imputação das rendas não captadas pela pesquisa – todas as rendas não oriundas do trabalho –, e essas técnicas são imperfeitas.

Apesar das limitações, esses trabalhos estimaram que em torno de 8% dos pobres eram pessoas quase pobres no mês anterior. Se aplicados aos 5,1% da população em extrema pobreza apurados pela PNAD em 2009 – já expurgados os “renda zero” temporariamente pobres –, poder-se-ia estimar em 739 mil, ou 0,4%, da população brasileira, o número de pessoas entrando na pobreza extrema todo mês – da mesma forma, há pessoas que saem da pobreza, mas essas não são objeto de preocupação. Se o tempo do processo de cadastramento e/ou concessão de benefícios for de no máximo um mês – um prazo bem

curto, dadas as condições efetivas –, a meta de erradicação da pobreza seria atingida quando a população extremamente pobre se reduzisse a algo em torno de 700 mil pessoas. Em fins de 2012, quando já se contará com algumas rodadas da nova PNAD, será possível elaborar uma estimativa melhor desse número, ensejando a revisão da meta.

Por ora, as estimativas disponíveis sugerem que se o Brasil conseguir reduzir a extrema pobreza a 700 mil pessoas poder-se-á considerá-la erradicada. Para atingir essa meta, será necessário tirar da pobreza extrema quase nove milhões de pessoas, e ao mesmo tempo conter ao máximo o trânsito de quase pobres e de pobres para a extrema pobreza, evitando que ultrapasse 700 mil pessoas por mês.

4 EXPANDIR O PBF PARA ERRADICAR A POBREZA EXTREMA

O objetivo de erradicar a pobreza extrema é exequível, mas ambicioso. O que permite avaliá-lo como exequível é o sucesso do combate à pobreza extrema nos últimos anos, e o fato de os recursos adicionais necessários para alcançá-lo serem factíveis do ponto de vista do orçamento – o que será demonstrado nesta seção. Para erradicar a pobreza extrema até 2014, será preciso que o desempenho nos próximos quatro anos seja superior ao dos últimos oito anos. Será preciso tirar da pobreza quase nove milhões de pessoas, por volta de um milhão a mais que o conseguido de 2003 a 2009. Mas há uma grande diferença entre o período que se inicia agora e o anterior, que é a existência de uma estrutura burocrático-administrativa eficiente, eficaz e efetiva na operação das transferências de renda, cujos pilares são o Cadastro Único e o PBF. Hoje esta estrutura se encontra consolidada e pronta para ser expandida.

De fato, o PBF atualmente só não realiza a erradicação da pobreza extrema principalmente por causa de dois obstáculos.

O primeiro são os baixos valores transferidos. Grande parte das famílias extremamente pobres tem sua privação de renda diminuída em intensidade, mas os benefícios não são suficientes para a superação da pobreza extrema. Como dito, a linha de elegibilidade é *per capita*, e o benefício incondicional não. A remoção deste obstáculo exige que as transferências de renda passem a ser *per capita*, independentes da composição ou do tamanho das famílias, e que seu valor seja maior ou igual à linha de pobreza extrema.

O segundo obstáculo é o cadastramento das famílias extremamente pobres que ainda não participam do PBF. A efetividade de um programa como o PBF depende diretamente da qualidade do cadastro. Apesar das críticas e dos erros que necessariamente existem em uma operação dessa natureza, Soares *et al.* (2009) demonstraram que o Cadastro Único confere ao PBF um grau de focalização tão bom quanto o de programas que tiveram uma abordagem mais policalesca do cadastramento, o que aumenta o custo administrativo. Contudo, ainda existem famílias extremamente pobres não cadastradas, e erradicar a extrema pobreza exige que o sejam. Outro problema é a possibilidade de que parte das famílias extremamente pobres não receba o benefício em função dos limites estabelecidos pelas cotas municipais.

Mas minimizar o erro de exclusão não é só uma questão de recursos orçamentários, mas também política, administrativa, de recursos humanos, e de mobilização e engajamento social. Buscar ativamente a população extremamente pobre e cadastrá-la é uma tarefa que depende não só do governo federal, mas também dos municípios. O êxito do cadastramento depende principalmente do empenho dessas esferas de governo, mas pode ser maior na presença de cobrança e de participação da sociedade civil e também dos governos estaduais.

A expansão do PBF aqui simulada implica remoção dos dois obstáculos que hoje impedem a ampliação de seus efeitos “preventivos e curativos” sobre a pobreza extrema, resultando na sua transformação em um programa de garantia de renda mínima com cobertura integral da população extremamente pobre.

4.1 AS LIMITAÇÕES À MEDIÇÃO DA RENDA E AO CUSTO DA ERRADICAÇÃO DA POBREZA EXTREMA

Teoricamente, a resposta à pergunta “quanto custa erradicar a pobreza extrema?” é o tamanho do hiato de pobreza (gráfico 1). No mundo real, porém, o custo é maior por não ser possível achar cada pobre, medir sua renda uma vez por mês e lhe dar exatamente a quantia necessária para sair da pobreza. Existem erros no registro da renda, há o problema da sua elevada volatilidade entre os mais pobres, o incentivo ao comportamento estratégico na declaração de renda e os erros de inclusão. Estes problemas podem ser minimizados, mas não podem ser eliminados. Logo, uma estimativa realista de custos deve incorporar seus efeitos.

O erro no registro da renda, ou erro de medida, afeta todas as pesquisas domiciliares e registros administrativos. Por melhores que sejam os instrumentos de captação, a renda é medida com erro. No caso dos extremamente pobres, o problema do erro de medida é maior, pois entre eles é mais comum que a atividade econômica seja informal e exercida mediante o trabalho por conta própria. Este tipo de trabalhador pode fazer uma declaração incorreta de renda simplesmente por não ter a menor ideia de quanto ganha por mês. Guardadores de carros, por exemplo, não costumam manter a contabilidade do seu “negócio”, e o dinheiro ganho na atividade pode ser gasto quase imediatamente em uma marmita, na passagem de volta para casa, na padaria ou no mercado.

Mesmo que a renda da família fosse medida de forma precisa e acurada em um mês – por exemplo, o do cadastramento – não se pode assumir que a família terá a mesma renda no mês seguinte. A volatilidade de renda é maior para as famílias extremamente pobres por causa das suas atividades econômicas típicas. Se os adultos da família forem pequenos produtores, sua renda variará em função das condições de produção e dos preços no momento da venda. Se forem trabalhadores por conta própria urbanos, sua renda dependerá das condições dos mercados nos quais operam. Se forem empregados sem carteira, vivem diante da iminência da cessação da renda por demissão, sem direito a qualquer proteção.

Finalmente, o fato de as famílias saberem que a declaração de renda condiciona o recebimento do benefício inevitavelmente leva algumas a adotarem comportamentos estratégicos para sua renda ficar abaixo do patamar de elegibilidade. O comportamento mais óbvio é a subdeclaração ou a ocultação de fontes de renda de difícil verificação. Mas também é possível a declaração incorreta da composição familiar. No cadastro, a proporção de famílias chefiadas por mulheres é significativamente maior que em pesquisas domiciliares, o que sugere que alguns maridos são “omitidos”, provavelmente para que sua renda não seja contada ou porque a família considere ter mais chance de receber se for chefiada por mulher.

Tais erros no cadastramento levam a erros na concessão do benefício, como a exclusão indevida – deixar de fora pessoas que deveriam ser beneficiadas – e a inclusão indevida – dar o benefício para não pobres. Entretanto, os erros de exclusão e de inclusão reagem de forma diferente aos demais erros. Enquanto no caso do erro de exclusão a tendência é de subestimação, para o erro de inclusão a tendência é de superestimação.

Suponha-se que em um dado momento as rendas dos pobres são medidas com referência no último mês. Famílias extremamente pobres observadas em um mês bom para as suas atividades econômicas tiveram uma renda superior à linha de elegibilidade, mas que não reflete sua renda média em um período mais amplo, a qual é de fato inferior à linha. Portanto, essas famílias serão indevidamente excluídas por causa do erro de medida por volatilidade, a não ser que adotem comportamento estratégico. Mas se forem excluídas, não aparecerão no erro de exclusão, pois sua renda no momento da medição era “alta”. Assim o erro de exclusão tende a ser subestimado. Se tiverem comportamento estratégico, aparecerão como erro de inclusão naquele momento, mas considerando sua renda permanente, não estariam indevidamente incluídas – por isso o erro de inclusão tende a ser superestimado.

O erro de inclusão, todavia, é pouco importante do ponto de vista do PBF, pois as evidências mostram que o “vazamento” de recursos que acarreta se concentra na população quase pobre (SOARES *et al.*, 2007). E a volatilidade de renda nessa camada da distribuição permite a interpretação de que esse erro de inclusão é em parte virtual, porque uma parcela razoável dos que parecem ter sido indevidamente incluídos seria legitimamente incluída se a renda fosse medida em outro momento – e se nesse outro momento tivessem ficado de fora, apareceriam como erro de exclusão. Mesmo quando os indevidamente incluídos não transitam para a pobreza, mantendo-se acima, porém próximos, da linha, o vazamento pode ser considerado uma externalidade positiva, desde que sua existência não implique erros de exclusão.

Já o erro de exclusão é importantíssimo, pois representa a quantidade de pessoas que não recebem, mas deveriam receber a transferência. Se o PBF é entendido como o principal elemento de uma estratégia de erradicação da pobreza, a prioridade absoluta é a minimização da exclusão indevida.

Minimizar o erro de exclusão, no mundo real, leva ao aumento do erro de inclusão. Esta relação empírica, que se deve ao erro de medida, à volatilidade da renda, e aos comportamentos estratégicos, cria dois problemas para o PBF e sua expansão: um de ordem orçamentária e outro de ordem política. O primeiro é óbvio: o orçamento do programa precisa ser calculado levando em conta os erros, fazendo com que a erradicação da pobreza extrema seja mais cara do que seria em um mundo ideal no qual esses problemas não existem.

O problema político é causado pela divulgação de certos erros de inclusão indevida, como os de pessoas relativamente ricas ou de políticos e afins que recebem transferência. Denúncias destas situações produzem uma indignação social legítima, mas levam o PBF a ser atacado por exceções, pois tais casos não representam as situações típicas de inclusão indevida – pessoas próximas à linha no momento da observação com grande probabilidade de se tornarem pobres e terem sua inclusão legitimada em outro momento.

Soares, Ribas e Soares (2009) analisaram a relação entre os erros de exclusão e de inclusão durante a expansão do PBF no período 2004-2006. A conclusão a que chegaram foi que as unidades da Federação que mais tiveram êxito em minimizar o erro de exclusão foram as que tiveram maior aumento do erro de inclusão. Generalizando, segundo os autores, para cada pessoa legitimamente incluída outra pessoa foi indevidamente incluída.

Essa relação parece a princípio ser muito elevada: se para cada pobre há que se incluir um não pobre, não haveria um problema de cadastramento a ser resolvido? Com certeza, o cadastro e o cadastramento devem ser objetos de constante aperfeiçoamento. Não obstante, dificilmente resultados muito melhores seriam obtidos sem um aumento exponencial do custo administrativo. É desnecessário insistir no fato de ser inviável, não só por causa da restrição orçamentária, mas também pela impossibilidade logística, a verificação mensal precisa e acurada da renda de milhões de famílias. Dadas as características do erro de inclusão do PBF, é preferível que os recursos vazem para os quase pobres de hoje, que têm alta probabilidade de terem sido pobres ontem ou de virem a ser amanhã, do que serem consumidos pela estrutura administrativa.

Além disso, Soares *et al.* (2009) mostraram haver grande semelhança entre os resultados do mecanismo de focalização do PBF e os dos programas chileno (Chile Solidário) e mexicano (Oportunidades). Não obstante, estes mecanismos são muito mais caros e complexos que o do PBF, fazendo com que o último, a despeito da efetividade equivalente na focalização, seja muito mais eficiente, canalizando uma parcela maior dos recursos para os beneficiários. Não se conhece programa algum de transferência de renda em larga escala cuja focalização seja inequivocamente superior à do PBF.

Finalmente, é preciso glosar o esclarecimento de que parte dessa relação de um para um – para cada pessoa devidamente incluída uma é indevidamente incluída – é artificial e se deve à grande diferença entre as características da PNAD e do cadastro. A PNAD fornece uma medida da pobreza extrema que se refere a um único mês. Uma família que a PNAD aponta naquele mês como indevidamente incluída, muito provavelmente foi devidamente incluída no momento do cadastramento ou de concessão do benefício; de fato, uma família recebendo a transferência pode ter sido pobre durante 23 meses, e somente no mês em que foi observada pela PNAD estava um pouco melhor que o habitual.

4.1.1 As consequências das limitações

As limitações à medição da renda tornam impossível identificar com perfeição os extremamente pobres, e, por conseguinte, impossível medir precisamente a distância em reais que os separa da linha de pobreza para lhes conceder um benefício que os leve até esta linha. Pior, tentar medir o hiato com precisão levaria a um aumento do comportamento estratégico uma vez que todas as famílias, e não apenas aquelas próximas da linha de elegibilidade, teriam um incentivo para subdeclarar seus rendimentos. Não sendo possível medir, de fato, o hiato de cada família, o único modo de garantir que uma família superará a pobreza extrema é conceder-lhe um benefício *per capita* maior ou igual à linha. Isto equivale a tratar cada família extremamente pobre como se tivesse renda zero.

Essa maximização do hiato faz o custo mensal adicional para a erradicação da pobreza extrema ser igual ao número de pobres – após as transferências – vezes o valor da linha. Pode-se saber facilmente quantas vezes o custo é maior que o indicado pelo hiato de pobreza dividindo um pelo hiato médio relativo de pobreza ($1/H$ – o terceiro indicador o sistema de monitoramento). Para a linha de pobreza adotada, em 2009 o custo adicional era pouco mais que o dobro do hiato.

Esse cálculo, todavia, despreza o erro de inclusão, e o custo assim obtido ainda reflete um mundo ideal no qual não é possível saber a distância à linha de pobreza extrema, mas é possível identificar perfeitamente os pobres. Para derrubar esse último pressuposto, pode-se adotar a relação de um não pobre indevidamente incluído para cada pobre legitimamente incluído, o que dobra o custo mensal mínimo de erradicação da pobreza extrema. Considerando essa relação empírica entre o erro

de exclusão e o erro de inclusão, o custo adicional da erradicação da pobreza extrema passa a ser duas vezes a linha de pobreza vezes a quantidade de pobres ($2/H$ vezes maior que o hiato de pobreza).

Todavia, falta ainda considerar as diferenças entre a renda e a natureza dos registros da PNAD, a pesquisa domiciliar que fornece os dados de monitoramento, e do cadastro, o instrumento de seleção dos beneficiários. Sabe-se que os dados sobre o PBF e seus beneficiários provenientes da PNAD apresentam várias discrepâncias em relação aos do cadastro, entre elas a subestimação do número de beneficiários (SOUZA, 2010). Para obter uma boa estimativa do custo da erradicação da pobreza, é preciso corrigir o número de beneficiários da PNAD e ajustar a distribuição de renda da PNAD de forma a considerar as limitações na medição de renda e refletir a distribuição da renda dos pobres registrada no cadastro. A diferença entre a distribuição de renda ajustada e a original da PNAD faz os indicadores de pobreza apresentados adiante nas simulações de expansão do PBF serem um pouco distintos dos da seção 3.1.1.

Para identificar os beneficiários foi usada a abordagem de Foguel e Barros (2010) modificada por Soares *et al.* (2010), que consiste em assumir que todas as rendas inferiores ao benefício máximo do PBF (R\$ 200,00 em setembro de 2009) na variável “outras rendas” são benefícios do PBF. O resultado, pelas razões apontadas por Souza (2010), subestima o número de famílias beneficiárias: 9,2 milhões contra 12 milhões nos registros administrativos. Para corrigir os totais da PNAD, usou-se um *probit*, no qual a probabilidade de participar do PBF foi modelada em função da renda domiciliar *per capita*, da idade média e do tamanho do grupo doméstico, e do número de crianças. Mediante essa técnica, 2,8 milhões de grupos domésticos cuja distribuição de probabilidade de participar do PBF era similar à distribuição dos participantes foram reclassificados como beneficiários.

Para ajustar a renda da PNAD é preciso considerar as limitações apontadas: erro gerado por imprecisão na medida da renda, por volatilidade e por comportamento estratégico. Este ajuste pode ser obtido somando-se à distribuição da renda domiciliar *per capita* observada uma distribuição de probabilidade com média m e desvio-padrão s . O ideal seria estimar $F(m, s)$ mediante comparação entre a distribuição de rendimentos no cadastro e na PNAD para um mesmo mês. Devido às dificuldades computacionais em lidar com o cadastro e o pouco tempo disponível, optou-se por uma estratégia mais rápida, e $F(m, s)$ foi modelado como uma distribuição normal, com média e desvio-padrão obtidos por tentativa e erro.

Para a definição dos valores de m e de s considerou-se que: *i*) a renda no cadastro deve ser inferior à renda da PNAD, portanto m deve ser negativo; *ii*) m e s devem fazer a relação entre a redução da exclusão indevida e o aumento da inclusão indevida ser próxima de um para um; e *iii*) o número de famílias cuja renda é menor que a linha de elegibilidade, mas cuja renda simulada é maior (o erro de exclusão indevida simulado), deve ser residual. Os parâmetros $m = -42$ e $s = 26$ atendem essas condições.

Depois de obtida a nova renda domiciliar *per capita*, foi feita a análise de conglomerados para reclassificar como não pobres os indivíduos de renda zero cujas demais características indicavam estarem temporariamente pobres (subseção 3.3).

4.2 SIMULANDO O CUSTO DA EXPANSÃO DO PBF PARA ERRADICAR A POBREZA EXTREMA

A partir dessa distribuição de renda domiciliar *per capita* ajustada foi simulado o custo da expansão do PBF para a erradicação da pobreza. A simulação tem por referência setembro de 2009, usando a linha de pobreza extrema de R\$ 67,00 (equivalente a R\$ 50,00 em 2003), a linha de elegibilidade de R\$ 70,00 do PBF, e benefício de R\$ 68,00 (condicional e incondicional). Idealmente, o benefício deveria ser igual à linha, mas períodos de deflação distintos impossibilitam isso. Com um benefício de valor pouco superior à linha se garante que, ao receber o benefício, as famílias ultrapassarão ou atingirão a linha de pobreza – a diferença deve ser estabelecida considerando as projeções oficiais de inflação e a periodicidade do monitoramento e dos reajustes de benefícios.

É importante enfatizar que os custos estimados não levam em consideração prováveis efeitos positivos do crescimento econômico, tampouco de mudanças demográficas, e a simulação é conduzida como se a expansão acontecesse instantaneamente em setembro de 2009. Apesar de a articulação dos extremamente pobres com o mercado de trabalho ser tênue e sua renda responder mais ao nível das transferências, essa articulação existe e se a demanda por trabalho continuar crescendo, pode ajudar a reduzir a pobreza extrema, diminuindo o volume das transferências. As mudanças demográficas também estão levando a famílias menores e com menos crianças. E mesmo que não varie a demanda pelo trabalho dos extremamente pobres, se o PIB crescer, o custo relativo da erradicação da pobreza extrema diminuirá. Os custos da estrutura administrativa também não foram incluídos por serem de difícil estimação, mas, a princípio, a expansão pode ser conduzida sem grandes mudanças nessa estrutura.

A expansão foi dividida na simulação em três etapas arbitrárias:

- Etapa 1: o valor dos benefícios condicionados (variáveis) são reajustados para R\$ 68,00 e o limite de benefícios condicionados é abolido. Ou seja, as famílias extremamente pobres *já participantes* do PBF passam a receber um benefício condicionado por membro de até 17 anos de idade mais um benefício incondicional “dividido” por todos os membros adultos.
- Etapa 2: o benefício incondicional passa a ser pago por membro adulto ao invés de por família. As famílias extremamente pobres *já participantes* passam a receber R\$ 68,00 *per capita*, e são resgatadas da pobreza extrema.
- Etapa 3: o erro de exclusão é minimizado. Todas as famílias extremamente pobres passam a receber R\$ 68,00 *per capita* e a pobreza extrema é erradicada. O PBF se transforma em um programa de garantia de renda mínima com cobertura integral dos extremamente pobres.

A tabela 3 apresenta os indicadores de monitoramento para a distribuição da renda domiciliar *per capita* ajustada antes (“observado”) e depois da simulação da expansão para cada etapa completa. Nas duas primeiras etapas, a quantidade de pobres – o principal indicador – seria reduzida para pouco mais de metade e um quarto do observado. Na terceira etapa, a pobreza extrema seria erradicada, restando apenas 27 mil pessoas extremamente pobres, ou 0,01% da população. O indicador de pobreza FGT acompanha a quantidade de pobres, diminuindo a cada etapa.

O hiato médio relativo de pobreza, por outro lado, permanece constante ou até aumenta nas duas primeiras etapas, diminuindo bruscamente apenas na última. Isto ocorre porque, nas duas simulações intermediárias, a razão entre a quantidade de beneficiários que permanecem na extrema pobreza e a quantidade de pessoas extremamente pobres que não participam do programa diminui. O coeficiente de Gini entre os pobres e o GE(2) entre os pobres repetem essa dinâmica: em relação ao observado em 2009, ambos aumentam nas duas etapas intermediárias e diminuem intensamente na última. Estes resultados aludem à dificuldade de se atingir os mais pobres entre os pobres e ilustram o potencial de superá-la da expansão proposta para o PBF, se plenamente implantada.

TABELA 3

Indicadores de pobreza para cada etapa da expansão – Brasil, 2009

	"Observado"	Etapa 1	Etapa 2	Etapa 3
Quantidade de pobres (milhões)	8,229	4,257	2,242	0,027
Proporção de pobres (%)	4,4	2,3	1,2	0,0
Hiato médio relativo (%)	42,1	41,2	58,9	14,4
Coefficiente de Gini dos pobres	0,296	0,325	0,522	0,080
GE(2) dos pobres	0,136	0,178	0,441	0,010
Indicador FGT	0,012	0,007	0,006	0,000

Fonte: Microdados da PNAD/IBGE.

A tabela 4 mostra alguns indicadores adicionais. Comparando a renda média dos 5% mais pobres com a dos 10% mais pobres, nota-se que apesar da simulação incorporar os vazamentos, isto é, o erro de inclusão, a renda média dos 5% mais pobres apresenta uma resposta quase duas vezes maior que a dos 10% mais pobres: completada a expansão, a renda dos primeiros mais que dobra em relação ao observado. A redução da desigualdade de renda brasileira – um efeito colateral positivo a despeito de não ser objetivo do PBF – também é sensível: a expansão diminuiria em 2,8% o coeficiente de Gini.

TABELA 4

Renda dos pobres e coeficiente de Gini em cada etapa – Brasil, 2009

	"Observado"	Etapa 1	Etapa 2	Etapa 3
Renda média dos 5% mais pobres (R\$)	42	62	71	91
Variação da renda (%)	–	47,2	68,3	113,9
Renda média dos 10% mais pobres (R\$)	68	87	96	110
Variação da renda (%)	–	28,6	41,6	62,6
Gini Brasil	0,534	0,526	0,523	0,519
Variação do Gini (%)	–	-1,5	-2,1	-2,8

Fonte: Microdados da PNAD/IBGE.

Os indicadores da viabilidade financeira e da eficiência de cada etapa são apresentados na tabela 5. O custo adicional anual – isto é, o volume de recursos requeridos além dos R\$ 12,5 bilhões gastos pelo PBF em 2009 – cresce a cada etapa, indo de R\$ 6 a R\$ 14 bilhões. São valores plausíveis, pois a expansão completa representaria um aporte adicional de apenas 0,45% do PIB. Como a tendência para os próximos anos é de crescimento econômico, este custo adicional de 0,45% do PIB pode ser tratado como um teto. Não obstante, mesmo se o futuro não se mostrar favorável, é possível acabar com a pobreza extrema no país com um volume de recursos apenas pouco mais do que duas vezes maior do que o gasto pelo PBF em 2009.

A última linha da tabela 5 mostra os números relativos à eficiência de cada etapa em resgatar pessoas da pobreza extrema. Os custos são superiores aos esperados R\$ 816,00 anuais por pobre (benefício de R\$ 68,00 mensais) por que devido ao inevitável erro de inclusão e à volatilidade da renda o número de benefícios concedidos na simulação é superior ao número de pobres. As mudanças da primeira etapa são as mais eficientes para a redução da pobreza: o custo anual por pessoa resgatada seria de R\$ 1.523. No entanto, a perda de eficiência na consecução das demais etapas não é grande. O custo por pessoa resgatada da pobreza extrema é apenas 6% maior na segunda etapa e 12% maior na última.

TABELA 5

Custo adicional da implantação de cada etapa e eficiência – Brasil, 2009

	Etapa 1	Etapa 2	Etapa 3
Custo adicional anual (R\$ bilhões)	6,0	9,7	14,0
Custo adicional/PIB (%)	0,19	0,31	0,45
População resgatada (milhões)	4,0	6,0	8,2
Custo anual por pessoa resgatada (R\$)	1.523	1.618	1.708

Fonte: Microdados da PNAD/IBGE.

Note-se que na simulação, as duas primeiras etapas da expansão envolvem simplesmente o aumento do valor e da quantidade de benefícios transferidos para famílias que já participam do programa. Assim, se em 2009 um decreto tivesse mudado as regras do PBF abolindo simultaneamente os limites de benefícios e reajustasse seus valores – as duas etapas iniciais – teria retirado quase instantaneamente 6 milhões de pessoas da pobreza extrema a um custo adicional de apenas 0,31% do PIB (e de quebra teria reduzido o coeficiente de Gini em 2,1%). As únicas medidas administrativas necessárias teriam sido assegurar os recursos e reelaborar a folha de pagamentos do PBF para cada família extremamente pobre passar a receber R\$ 68,00 *per capita*. Ou seja, esses resultados extraordinários estão ao alcance de um golpe de caneta.

4.3 REDUZIR O ERRO DE EXCLUSÃO: O MAIOR DESAFIO

Para chegar à erradicação da pobreza extrema, contudo, faltaria ainda resolver o problema da redução do erro de exclusão. Na simulação, a minimização do erro de exclusão ocorre apenas na terceira etapa, ou seja, é tratada como posterior ao aumento dos benefícios, mas na prática deve ser gradual e concomitante às demais mudanças. Esta opção foi proposital para ilustrar o fato de que o PBF pode obter um

ganho brutal de efetividade na redução da pobreza extrema sem mudanças radicais, bastando alterar o valor e a quantidade dos benefícios concedidos às famílias que já participam do programa.

Reduzir o erro de exclusão, todavia, será muito mais difícil do que aumentar o valor e a quantidade dos benefícios – não por causa do custo, mas por causa dos desafios políticos e administrativos. Achar as famílias extremamente pobres que aparecem nas pesquisas domiciliares sem receber as transferências para cadastrá-las não será uma tarefa trivial.

Encontrar *algumas* famílias extremamente pobres certamente não é um problema no Brasil. Mesmo após os ganhos dos últimos anos, em qualquer periferia urbana ou área rural deprimida há famílias passando por situações de privação aguda. Afinal, de acordo com os cálculos anteriores, mesmo após as transferências há ainda quase 9 milhões de pessoas extremamente pobres.

Porém, encontrar *todas* as famílias extremamente pobres é bem mais difícil. Algumas se encontram em locais geograficamente isolados. Outras vivem em locais de difícil acesso ao poder público – como comunidades controladas pelo tráfico. Outras mudam de moradia com tanta frequência que contatá-las se torna muito difícil.

Mas quando se fala em erradicação, é necessário encontrar todas as famílias extremamente pobres. Isto coloca uma enorme responsabilidade sobre os ombros das secretarias municipais de assistência social, pois no arranjo de gestão descentralizada do PBF, *grosso modo*, os municípios identificam os pobres usando um instrumento padronizado e o governo federal paga os benefícios. O sucesso do PBF se deve a este arranjo, e a boa focalização obtida é produto da incorporação do saber local sobre os pobres em prol do cadastramento. Não é recomendável mudá-lo. Mas o fato de o sucesso depender bastante dos municípios em alguns casos pode se tornar problemático. Administrações municipais pouco eficientes, ou negligentes em relação aos pobres, podem não se engajar com o afinho necessário na busca ativa dos extremamente pobres, colocando em risco a meta de erradicar a pobreza.

Uma possível forma de reduzir esse risco é aumentar o valor do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) por família extremamente pobre. O IGD tem contribuído para aliviar a carga das secretarias. A fórmula do apoio financeiro é simples: um valor

máximo de R\$ 2,50 por família beneficiária multiplicado pelo IGD, que é uma média de quatro porcentagens.¹⁰ O valor médio não ponderado do IGD situa-se em torno de 74%, ou seja, em média as prefeituras recebem R\$ 1,85 por família beneficiária.

Além do aumento do incentivo financeiro, outra possibilidade é permitir que as secretarias estaduais de assistência social complementem os esforços de cadastramento nos municípios que não conseguirem cadastrar a quantidade de pessoas prevista. Outra medida pode ser aproveitar as redes sociais das famílias pobres e extremamente pobres já cadastradas, pedindo que seus membros indiquem às secretarias municipais de saúde o endereço de outras famílias que saibam não estarem cadastradas.

Outro problema ao qual se deve ter atenção é a possibilidade de que parte das famílias extremamente pobres não receba o benefício em função dos limites estabelecidos pelas cotas municipais. Essas cotas são determinadas por estimativas do número de pobres por município, realizadas em conjunto pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e pelo IBGE, a partir dos melhores dados e de modelos estatísticos sofisticados, e têm contribuído bastante para a efetividade da focalização do PBF (BARROS *et al.*, 2010). Tais estimativas também são úteis para o planejamento da expansão dos benefícios, indicando as áreas em que a cobertura da população-alvo é mais baixa. Em 2011, as informações da amostra do Censo 2010 estarão disponíveis para fazer novas estimativas de número de pobres em cada município. As novas estimações, com um pequeno tratamento estatístico, refletirão a realidade de 2011 ou 2012 quase como se tivessem sido coletadas nesses anos.

Entretanto, há uma limitação que nenhuma projeção de população, por mais sofisticada que seja, poderá resolver: quanto mais distante do último censo, mais defasada em relação à realidade será a informação na qual se baseiam. E mesmo essa realidade proporcionada pelo censo está sujeita a todas as limitações de captação de renda que afetam as pesquisas e o cadastro. A subestimação da população pobre municipal, seja pelo

10. O IGD é composto pela média simples de quatro porcentagens: i) famílias cujas informações cadastrais são coerentes e completas; ii) famílias cuja última visita ou atualização tenha ocorrido há menos de dois anos; iii) crianças beneficiárias com informação completa sobre contrapartidas educacionais; e iv) famílias beneficiárias com informação completa sobre contrapartidas de saúde.

próprio censo, seja por modelos estatísticos de previsão, pode levar à exclusão de grande número de pessoas extremamente pobres. Em um universo de quase 6 mil municípios, é altamente provável que vários municípios tenham sua população pobre subestimada.

Mas, para a erradicação, a exclusão indevida é inaceitável. Assim, as cotas devem ser meramente indicativas, para não limitarem o acesso de famílias extremamente pobres aos benefícios.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho objetiva contribuir para o debate sobre erradicação da pobreza extrema, discorrendo sobre os problemas da definição da linha, do monitoramento, da meta, e os custos da solução sugerida: a expansão do Programa Bolsa Família culminando em um programa de garantia de renda mínima para os extremamente pobres. Argumentamos que o Brasil conta com um bom arranjo institucional de combate à pobreza extrema, uma estrutura sustentada pelo PBF e pelo Cadastro Único. Essa estrutura tem excelente desempenho em realizar transferências de renda para as famílias pobres e, com poucas mudanças normativas e um aporte adicional de recursos pequeno como proporção do PIB, seria capaz de quase instantaneamente tirar 6 milhões de pessoas da pobreza extrema simplesmente aumentando o valor e a quantidade dos benefícios de famílias que já participam do programa. É um resultado extraordinário ao alcance de um golpe de caneta, que deixaria o Brasil muito próximo da erradicação da pobreza extrema – que para ser completada exigirá a busca ativa das famílias pobres que ainda não participam a fim de incluí-las no PBF.

A erradicação é possível porque as evidências de que dispomos sugerem que o PBF só não é mais efetivo em reduzir a pobreza extrema devido ao baixo valor por família das transferências – insuficiente para que parte delas cruze a linha – e ao fato de que ainda há famílias extremamente pobres fora do programa. Reduzir a exclusão indevida é uma tarefa mais difícil que a de aumentar o valor das transferências; contudo, superados estes dois obstáculos, a erradicação da pobreza extrema pode ser alcançada por meio do PBF.

A sugestão de política e a simulação apresentadas referem-se apenas à população em pobreza extrema e ignora outra parte dos beneficiários, as famílias pobres porém não extremamente pobres, que hoje recebem apenas os benefícios condicionais do PBF.

Nada impede que as regras para estas pessoas sejam alteradas, mas consideramos que o foco deve estar nos extremamente pobres. Uma das razões é o fato de que este é um segmento da população que a política social tem dificuldade, por várias razões, em alcançar. Perdendo este foco, corre-se o risco de beneficiar mais os “pobres menos pobres” e perder os extremamente pobres de vista, pois proporcionalmente eles terão menor peso se o valor da linha aumentar substancialmente, e se diluirão nas estatísticas. Outra razão é que o crescimento da economia e da oferta de emprego é mais bem aproveitado pelos “pobres menos pobres”, mas grande parte dos extremamente pobres não verá crescer a demanda pelo tipo de trabalho que podem oferecer, e para muitos treinamento e qualificação não será uma opção por causa do baixo dinamismo econômico das regiões em que residem. Tais pessoas continuarão a depender das transferências para escapar à pobreza extrema.

Na sugestão de política e na simulação, também não é alterado o esquema atual de condicionalidades. Os atuais benefícios variáveis, que passam a ser pagos por membro de até 17 anos, mantêm as condicionalidades atuais, por isso os designamos condicionais; e o atual benefício fixo passa ser pago por adulto de 18 ou mais anos, e como não possui nenhuma condicionalidade forte, o designamos incondicional. Uma família extremamente pobre composta por pai, mãe e oito filhos, seis crianças e dois adolescentes, receberia dois benefícios incondicionais e oito condicionais.

Os autores são contrários à criação de mais condicionalidades e também ao aumento de funções do PBF. Todas as políticas públicas devem na esfera de sua competência contribuir para a redução da pobreza em suas várias dimensões, e podem e devem usar o Cadastro Único e serem articuladas com o PBF sempre que pertinente, mas deve ser evitada a tentação de colocar progressivamente toda a responsabilidade sobre a política social nos ombros do PBF. É a política educacional, por exemplo, que tem a responsabilidade de melhorar o desempenho escolar das crianças, e não a condicionalidade educacional do PBF, até porque a qualidade da educação tem que ser melhorada para todas as crianças da rede pública, não só para as beneficiárias do PBF. Essa tentação pode surgir em função do desnível de eficiência e efetividade do PBF em relação a outros programas e ações, porém, tal competência provém justamente do alto nível de especialização do PBF em desempenhar sua principal função: fazer transferências de renda para os pobres.

Dito isso, podemos passar aos passos que consideramos necessários para sairmos da situação atual de redução de intensidade para a de erradicação da pobreza extrema. Eles envolvem a consideração de três questões discutidas no texto: *i*) a definição da linha; *ii*) o sistema de monitoramento e a meta; e *iii*) o perfil dos benefícios e os custos associados.

Quanto à definição da linha, discutimos duas questões: a medida do bem-estar individual a ser escolhida e a definição do nível mínimo que separa os pobres dos extremamente pobres. No primeiro quesito, defendemos o uso da renda monetária, tal como medida na PNAD, em detrimento de definições multidimensionais da pobreza, que, além de conceitualmente fracas, não são passíveis de erradicação no curto prazo. Por outro lado, a inclusão da renda não monetária ou a opção pelo consumo como indicador de bem-estar, embora conceitualmente sólidas, foram descartadas em função das dificuldades de medição.

No que diz respeito ao nível da linha, argumentamos a favor de uma linha de caráter explicitamente normativo que reflita consensos sobre a situação de pobreza extrema dos que estão abaixo dela, e que gere metas exequíveis no curto prazo. Linhas definidas a partir de necessidades calóricas foram descartadas por não serem adequadas nem para a definição nem para o monitoramento, além de envolverem opções arbitrárias de pouca visibilidade e de ferirem o princípio da isonomia na aplicação de políticas públicas, uma vez que produzem linhas que variam segundo características das famílias – como a região de residência. Assim, a melhor opção é adotar uma linha político-administrativa, que, em uma democracia, tende a resultar de um processo político que, idealmente, cotejou diferentes juízos sobre a pobreza – inclusive os baseados em linhas empíricas –, além de limitações fiscais e orçamentárias.

Desta forma, sugerimos a adoção da linha de pobreza extrema com a qual trabalhamos, correspondente à linha de elegibilidade para o benefício incondicional (fixo) do PBF, R\$ 50,00 em 2003, aproximadamente R\$ 67,00 em setembro de 2009 e R\$ 70,00 em setembro de 2010. Além de reforçar o caráter de continuidade da política pública de combate à extrema pobreza, tal valor gozaria de grande legitimidade também por ser muito próximo do valor da linha de pobreza internacional usada no monitoramento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Para não gerar confusão, a linha de pobreza extrema para fins de monitoramento deve ser mais baixa do que a linha de elegibilidade do PBF, e por causa da inflação, o valor dos benefícios deve ser um pouco superior ao da linha de pobreza extrema. Por isso, trabalhamos com uma linha de elegibilidade de R\$ 70,00 e com benefícios de R\$ 68,00 (em reais de setembro de 2009). Nada impede que o valor da linha de elegibilidade e dos benefícios sejam aumentados em termos reais se as circunstâncias permitirem, mas a linha de pobreza extrema do monitoramento deve ser ajustada apenas para compensar a inflação.

Uma vez definida a linha, uma tarefa imprescindível é o monitoramento do progresso no esforço na erradicação da pobreza extrema. Esta tarefa se subdivide em algumas definições: *i*) o conjunto de indicadores a ser usado no monitoramento; *ii*) um deflator e a periodicidade de atualização da linha e dos benefícios; *iii*) a pesquisa a ser usada como base de dados; e *iv*) uma meta de pobreza extrema que leve em conta as taxas de entrada e saída da pobreza e o tempo de concessão de um benefício.

O principal indicador a ser utilizado no monitoramento é o número absoluto de pobres extremos. Outros indicadores importantes são os que representam a incidência, a intensidade e a severidade da pobreza extrema, bem como a desigualdade de renda entre os extremamente pobres. O texto define um conjunto consensual de indicadores padrão que cobrem todos estes aspectos, e permitem uma série de análises adicionais.

Argumentamos que a deflação deve ser feita usando o INPC-alimentos, por já estar disponível e permitir facilmente a construção de séries históricas, mas nada impede a adoção de um novo índice de preços específico para os extremamente pobres. Mas o mesmo índice deve ser usado para deflacionar o valor da linha de pobreza extrema, o valor da linha de elegibilidade e o valor dos benefícios – embora o reajuste dos dois últimos possa ir além da reposição da inflação. Um detalhe complexo é a diferença dos períodos de reajuste. A linha de pobreza extrema deve ser reajustada a cada medida. Os benefícios e a linha de elegibilidade devem ser reajustados tendo em conta a projeção da inflação para que nos momentos de medição seu valor não seja inferior ao da linha de pobreza extrema.

A fonte de dados para o monitoramento deve ser a PNAD Contínua, que começará a ir a campo em 2011 e oferecerá medidas trimestrais de pobreza extrema para todo o Brasil.

No que diz respeito à meta, parte-se do princípio de que não é possível zerar o número de pobres na PNAD. A renda das pessoas mais pobres é volátil, particularmente a dos extremamente pobres. Como certo tempo necessariamente transcorre entre o cadastramento e o início da transferência, a renda de algumas famílias permanecerá abaixo da linha de pobreza extrema durante este período. Estimamos, baseados em pressupostos fortes, esta “pobreza de circulação” em 0,4% da população brasileira – o que equivale a um trânsito mensal de 700 mil pessoas para fora e para dentro da extrema pobreza. Atingindo-se este número na medição a partir da PNAD, poder-se-ia considerar a extrema pobreza erradicada do país. Esta estimativa poderá ser aprimorada em fins de 2012, quando algumas rodadas da nova PNAD estarão disponíveis.

Sobre a estratégia e o custo da erradicação da pobreza extrema usando o PBF como instrumento, chamamos atenção ao fato de que se deve lidar com as imperfeições do ambiente real da política, em que a medida da renda do cadastro sofre três limitações – compartilhadas em maior ou menor grau por todas as fontes de dados de renda. São elas: *i*) a renda das famílias, principalmente das mais pobres, é medida com erro e apenas em um momento específico do tempo; *ii*) a renda das famílias, principalmente das mais pobres, é volátil; e *iii*) quando a concessão de um benefício depende das respostas dadas em um formulário, pode haver comportamento estratégico por parte dos respondentes.

Uma consequência disso é que apesar de ser possível averiguar com poucas limitações se a renda de uma família se encontra acima ou abaixo de certo patamar, é impossível saber com exatidão a renda de cada família a cada mês. Ou seja, não é possível dar a cada família extremamente pobre exatamente o necessário para escapar à pobreza. Por essa razão é preciso tratar todas as famílias extremamente pobres como se tivessem renda zero e lhes conceder um benefício *per capita* de valor igual ou superior ao da linha pobreza extrema, para assegurar que as famílias beneficiárias estarão livres da pobreza extrema durante todo o período no qual a transferência é necessária.

Outra consequência das limitações da medição da renda é que os indicadores de pobreza obtidos em um momento serão sempre inferiores aos indicadores de pobreza que considerem períodos amplos de tempo. Se o objetivo é erradicar a pobreza extrema, é importante que ninguém desça abaixo da linha ao longo do tempo, e não apenas no momento em que a pobreza é observada e quantificada para o monitoramento. Logo, o número de benefícios pagos deve ser maior que o número de pobres registrados na PNAD, mais especificamente, as evidências de que dispomos sugerem que deve ser o dobro.

A partir dessas considerações, simulamos uma expansão progressiva do PBF em três etapas, terminado com sua transformação em um programa focalizado de garantia de renda mínima, que transfere mensalmente para cada pessoa extremamente pobre uma quantia igual ou superior ao valor da linha de pobreza extrema. As etapas da expansão não precisam ser as aqui escolhidas, e pode ser feita com mais incrementos ao longo do tempo, mas a erradicação da pobreza extrema só será alcançada se o resultado final da expansão for a transformação aqui proposta para o PBF.

As duas primeiras etapas da simulação envolveram apenas as famílias extremamente pobres que já participam do PBF e consistem no reajuste do valor dos benefícios para R\$ 68,00 (para uma linha de pobreza extrema de R\$ 67,00) e a abolição dos limites da quantidade de benefícios por família: na primeira etapa, o limite de três benefícios condicionais por criança e dois por adolescente; e na segunda, o benefício incondicional, que atualmente é fixo – no sentido de único – por família, passa a ser concedido por adulto. Ao fim dessas duas etapas iniciais, 6 milhões de famílias extremamente pobres que já recebem a transferência seriam resgatadas da pobreza extrema, a um custo adicional de 0,3% do PIB de 2009. Assim, o PBF garantiria R\$ 68,00 para cada pessoa de família extremamente pobre beneficiada.

Essas duas primeiras etapas garantem a erradicação da pobreza extrema entre os beneficiários do PBF, mas para a erradicação completa é preciso ainda trazer para o programa as famílias extremamente pobres remanescentes, minimizando o erro de exclusão. O grande problema para a consecução da terceira etapa é o fato de que, ao contrário das outras, ela não depende apenas da vontade do governo federal, por causa do arranjo institucional do programa que faz a tarefa de cadastrar os pobres remanescentes depender intensamente do engajamento de milhares de municípios.

De qualquer forma, o custo de resgatar todas as famílias extremamente pobres do Brasil – segundo a definição aqui adotada – por meio do PBF com a concessão de um benefício mensal de R\$ 68,00 *per capita* teria sido apenas R\$ 14 bilhões a mais que o gasto pelo programa em 2009, o equivalente a apenas 0,45% do PIB. Dadas as perspectivas positivas de crescimento econômico para os próximos anos tal percentual deve ser interpretado como um teto. Erradicar a pobreza extrema no curto prazo, portanto, é um objetivo ao nosso alcance.

REFERÊNCIAS

BARROS, R. P.; FERES, J. C. A proposal for drawing up indigence lines. *In*: ENCONTRO DO EXPERT GROUP ON POVERTY STATISTICS, 2. Rio de Janeiro, 1998. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/poverty/rio_agenda.htm>.

BARROS, R. P. *et al.* A importância das cotas para a focalização do Programa Bolsa Família. *In*: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010. v. 2.

BRASIL. Presidência da República. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. IV Relatório nacional de acompanhamento. Brasília: Ipea, 2010.

CORSEUIL, C. H.; FOGUEL, M. N. **Uma sugestão de deflatores para rendas obtidas a partir de algumas pesquisas domiciliares do IBGE**. Rio de Janeiro: Ipea, 2002 (Texto para Discussão, n. 897). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_0897.pdf>.

COWELL, F. **Measuring inequality**. London: Prentice Hall, 2009. Disponível em: <http://darp.lse.ac.uk/papersdb/Cowell_measuringinequality3.pdf>.

FIELDS, G. S. **Distribution and Development: A New Look at the Developing World**. Nova York: Russell Sage, 2001.

FOGUEL, M. N.; BARROS, R. P. The Effects of Conditional Cash Transfer Programmes on Adult Labour Supply: An Empirical Analysis Using a Time-Series-Cross-Section Sample of Brazilian Municipalities. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 40, n. 2, p. 259-293, 2010.

FOSTER, J.; GREER, J.; THORBECKE, E. A Class of Decomposable Poverty Measures. **Econometrica**, v. 52, n. 3, p. 761-766, 1984.

HOFFMAN, R. **Distribuição de renda: medidas de desigualdade e pobreza**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

KAKWANI, N. Inequality, welfare and poverty: three interrelated phenomena. *In*: SIELBER, J. (Org.). **Handbook of income inequality measurement**. Boston: Kluwer, 1999.

LAMBERT, P. **The Distribution and Redistribution of Income: A Mathematical Analysis**. Manchester: Manchester University Press, 2001.

MACHADO, A. F.; RIBAS, R. P. **Do changes in the labour market take families out of poverty?** Determinants of exiting poverty in Brazilian Metropolitan Regions. International Policy Centre for Inclusive Growth, 2008 (Working Paper, n. 44). Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper44.pdf>>.

MÉDICI, A. C. A mensuração da subjetividade: notas sobre a variável renda nas PNADs. *In*: SAWYER, D. O. (Ed.). **Pnads em foco: anos 80**. Belo Horizonte: ABEP, 1988, p. 121-151.

NERI, M. (Coord.). **Miséria, desigualdade e política de renda: o real do Lula**. Rio de Janeiro: CPS/IBRE/FGV. 2007. Disponível em: <<http://www3.fgv.br/ibrecps/RET3/index.htm>>.

OSORIO, R. G. **A desigualdade racial de renda no Brasil: 1976-2006**. 2009. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

PELIANO, A. M. T. M. (Coord). **O mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar**. Brasília: Ipea, 1993. Documento de Política n. 14.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Centro Internacional de Pobreza (CIP). Dollar a day – how much does it say? **Poverty in Focus**, sept. 2004.

ROCHA, S. **Estabelecimento e comparação de linhas de pobreza para o Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 1988. (Texto para Discussão, n. 153). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/1988/td_0153.pdf>.

_____. Do consumo observado à linha de pobreza. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 27, n. 2, ago. 1997. Disponível em: <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/view/730>>.

_____. **A investigação do rendimento na PNAD: comentários e sugestões à pesquisa nos anos 2000**. Rio de Janeiro: Ipea, 2002 (Texto para Discussão, n. 899). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2002/td_0899.pdf>.

SEIDL, C. Poverty measurement: a survey. In: BÖS, D.; ROSE, M.; SEIDL, C. (Ed.). **Welfare and efficiency in public economics**. Berlim: Springer-verlag, 1988.

SEN, A. Poverty: An Ordinal Approach to Measurement. **Econometrica**, v. 44, n. 2, p. 219-231, 1976.

SHORROCKS, A. F. The class of additively decomposable inequality measures. **Econometrica**, v. 48, n. 3, p. 613-625, 1980.

SILVEIRA, F. G. *et al.* **Dimensão, magnitude e localização das populações pobres o Brasil**. Brasília: Ipea, 2007 (Texto para Discussão, n. 1278). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1278.pdf>.

SOARES, S. **Metodologias para estabelecer a linha de pobreza: objetivas, subjetivas, relativas e multidimensionais**. Rio de Janeiro: Ipea, 2009a (Texto para Discussão, n. 1381). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1381.pdf>.

_____. **Volatilidade de renda e a cobertura do Programa Bolsa Família**. Rio de Janeiro: Ipea, 2009b (Texto para Discussão, n. 1459). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/TD_1459.pdf>.

SOARES, S.; OSORIO, R. G. **Desigualdade e bem-estar no Brasil na década da estabilidade**. Brasília: Ipea, 2007 (Texto para Discussão, n. 1270). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1270.pdf>.

SOARES, S.; RIBAS, R. P.; SOARES, F. V. **Focalização e cobertura do Programa Bolsa Família**: qual o significado dos 11 milhões de famílias? Rio de Janeiro: Ipea. 2009 (Texto para Discussão, n. 1396). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1396.pdf>.

SOARES, F. V. *et al.* Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. *In*: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Ed.). **Desigualdade de renda no Brasil**: uma análise da queda recente. Brasília: Ipea, 2007.

SOARES, S. *et al.* Programas de transferência condicionada de renda no Brasil, Chile e México: impactos sobre a desigualdade. **Estudios Econômicos**, número extraordinário, 2009.

_____. Os impactos do benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza. *In*: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. **Bolsa Família 2003-2010**: avanços e desafios. Brasília: Ipea, 2010. v. 2.

SOUZA, P. H. G. F. **Uma metodologia para decompor diferenças entre dados administrativos e pesquisas amostrais, com aplicação para o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada na PNAD**. Brasília: Ipea, 2010 (Texto para Discussão, n. 1517). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1517.pdf>.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Njobs Comunicação

Supervisão

Cida Taboza

Fábio Oki

Jane Fagundes

Revisão

Ângela de Oliveira

Cristiana de Sousa da Silva

Lizandra Deusdará Felipe

Luanna Ferreira da Silva

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Editoração

Anderson Reis

Danilo Tavares

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto gráfico

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Tiragem: 500 exemplares



Ipea – Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada



SECRETARIA DE
ASSUNTOS ESTRATÉGICOS
DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

