

# Brasil sem miséria?

**Marcelo Neri**

---

A presidente Dilma Rousseff elegeu a erradicação da miséria como prioridade. Será possível? A resposta depende de várias escolhas. Estou agora pressionado pelo tempo para finalizar o artigo que será publicado após algumas dessas escolhas terem sido anunciadas no lançamento do plano homônimo a este artigo (sem interrogações). Entretanto, muitas outras decisões serão ainda tomadas ao longo do tempo, não só pelo governo federal, mas também por estados, municípios, sociedade civil.

O governo começou a delinear a estratégia com a definição de uma linha oficial. Participei de comissões com esse objetivo durante os governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Apesar da riqueza dos debates, a experiência foi frustrante, pois ao fim e

ao cabo não se anunciou a tal linha oficial de miséria. Dilma resolveu em 100 dias pendenga de duas décadas.

A linha de miséria define o tamanho do problema assumido pelo Estado. Se fosse de um salário mínimo de 2009 por pessoa, o déficit a ser suprido pelas novas ações seria R\$ 314 bilhões ano, se a linha descesse a meio salário mínimo seriam R\$ 70 bilhões, agora se a linha caísse de novo à metade teríamos um déficit de R\$ 14,3 bilhões por ano. Aumentos na linha aumentam mais do que proporcionalmente o déficit assumido. Na passagem de  $\frac{1}{4}$  para um salário mínimo o déficit é multiplicado por 22,4. Cabia ao governo federal fixar de uma vez por todas sua linha oficial de pobreza, caso contrário usa-se na prática frações de salário mínimo, um mal numerário.

## **Fronteira**

Trabalho aqui inicialmente com a linha da FGV de R\$ 138 mês por pessoa a preços da média nacional ajustada por diferenças regionais de custo de vida. Valor próximo de  $\frac{1}{4}$  do novo mínimo e do maior valor de entrada ao Bolsa Família. À linha da FGV, o déficit seria de R\$ 21,7 bilhões ao ano, ou R\$ 9,33 por brasileiro ao mês. Este número corresponde ao déficit de renda que coincidiria com o custo mínimo de um programa de transferência de renda, que desse a cada miserável o suficiente para chegar à linha traçada. Por exemplo: quem tem zero recebe R\$ 138; quem tem R\$ 100 recebe R\$ 38; e quem tem R\$ 138 não recebe nada. Agora, se optássemos por um programa de renda mínima de R\$ 138 para todos

os brasileiros, esse valor seria multiplicado por 14, uma impossibilidade orçamentária.

O custo ficará menor ao longo do tempo se o bolo continuar a crescer com mais fermento entre os mais pobres. Num cenário continuísta o contingente de miseráveis que era de 49 milhões, em 2003, 29 milhões, em 2009, cairia para 17 milhões em 2014, já com crescimento populacional. O custo mínimo baixaria para R\$ 11,8 bilhões ao ano. Se levarmos em conta a renda não monetária que corresponde a 25% da renda dos pobres, que será possível no novo sistema de estatísticas baseado em consumo em confecção nas oficinas do IBGE, esse custo adicional de R\$ 7 bilhões ano representaria menos de 0,25% do PIB.

O valor nacional estipulado de R\$ 70 por pessoa para a linha foi percebido como baixo. De fato, como vimos, a média da linha da FGV é mais do que o dobro do valor oficial escolhido a preços de hoje. Há, porém, hipersensibilidade do gasto público *vis-à-vis* a linha de pobreza traçada — elasticidade cinco, isto é, se a linha dobrar, o custo mínimo da erradicação da miséria seria cinco vezes maior!

Curiosamente, no dia seguinte ao anúncio de ajuste fiscal em março, o governo

anunciou reajuste médio de 19% aos benefícios do Bolsa Família. Nessa aparente contradição, há objetividade: o custo fiscal do reajuste nominal foi 0,1% do PIB, apesar de beneficiar  $\frac{1}{4}$  da nossa população. A vantagem de buscar o mais pobre dos pobres com a escolha de uma linha mais baixa, é combinar efetividade social e fiscal. Qualquer real adicional na linha custa caro ao orçamento nacional.

### Meta

A escolha da linha oficial é operacional, coincidindo com o valor do primeiro critério de entrada ao Bolsa Família já estipulado. Ele também é próximo à linha de US\$ 1,25 por dia ajustada pelo custo de vida internacional (PPC) da primeira meta do milênio, que é reduzir à metade a miséria em 25 anos (de 1990 até 2015). Muitos dirão, com alguma razão, que não se trata propriamente de uma linha de extrema pobreza, pois os seus valores não variam com o custo de vida das regiões e continuamente com a inflação. Ao mesmo tempo, a proximidade praticamente elege uma linha oficial de extrema pobreza no sentido estrito da palavra.

A linha oficial confere simbologia internacional à meta nacional o que facilitará diá-

## A linha oficial da miséria confere simbologia internacional à meta nacional, o que facilitará diálogos entre diferentes níveis e mandatos de governo

logos entre diferentes níveis e mandatos de governo. O reforço do federalismo social ensejado pela nova meta federal é um dos aspectos mais promissores do novo contexto. O Estado e a cidade do Rio de Janeiro já anunciaram de forma independente linha oficial de US\$ 2 por dia da linha mais alta das metas do milênio, complementando o Bolsa Família. Nem todas as soluções para cada família virão de Brasília. Há que se turbinar o federalismo social entre os três níveis de governo.

Em 2006, pesquisa do CPS/FGV identificou que o Brasil tinha atingido essa meta da ONU. Agora, o país se propõe a realizar mais (queda

No Censo, a miséria parece ainda maior, com 8,5% contra 5,38% da Pnad e 3,68% da POF que é a melhor base

de 100%) em menos tempo (quatro anos). Será possível? Lula fez 50% em oito anos, FHC 32%, em nove (incluindo o real — vide [www.fgv.br/cps/dd](http://www.fgv.br/cps/dd)). Teoricamente, basta que sobre um miserável para perdermos a guerra.

A meta é uma espécie de Santo Graal, inatingível, mas cuja busca enobrece o espírito (e o corpo) da sociedade brasileira. Nem a oposição mais refratária será contra ela. Mais importante do que a meta em si, é o peso conferido a ela. O lema geral da nação virou “país rico é país sem pobreza”. FHC, nosso maior sociólogo, moveu suas peças no xadrez político para a nova classe média.

### Medidas

O Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e o IBGE acabaram de lançar estudo baseado no Censo 2010 que indica 8,5% abaixo dessa linha de cerca 16 milhões de miseráveis, 58% maior que a da Pesquisa Nacional por

Amostra de Domicílios (Pnad) de 2009 que seriam 5,38%. E como de novo nosso estudo revela que a pobreza pela Pesquisa Mensal de Emprego (PME) caiu 16,2%, entre 2009 e 2010, aumentando a discrepância.

Em 2001, nosso “Mapa do Fim da Fome” já mostrava que pelo Censo a pobreza indicada pela FGV era 14% maior que a da Pnad. Mais recentemente, mostramos a Pnad superestimando em 46% a pobreza frente à Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF).

No Censo, a miséria parece maior: 8,5% contra 5,38% da Pnad e 3,68% da POF, que é a melhor base de dados disponível por incorporar renda não monetária (25% da renda dos pobres). O primeiro passo



deveria ser para frente. O ideal é replicar o trabalho anterior do IBGE e MDS, combinando com técnicas de imputação a riqueza geográfica do Censo com a qualidade da renda da POF. Até porque o sistema estatístico nacional se move nessa direção com a incorporação de despesas de consumo na Pnad já neste ano.

Os frutos mais baixos do combate à miséria já foram colhidos, será necessário nova tecnologia. A reiterada ênfase nas crianças — em particular as da primeira infância —, seguindo a lógica e o instinto femininos da presidente, sugere inversão dos termos do debate de compensar perdas passadas, para prevenir males e criar oportunidades futuras que é mais barato, e muito melhor.

O primeiro conselho é deixar a economia fazer o melhor trabalho possível de crescimento inclusivo, ajudado por reformas pró-trabalho como desoneração da folha de pagamentos etc. O segundo é além de dar o peixe agora, ensinar os pobres a proverem seu sustento no futuro, baixando os custos vindouros do programa e abrindo as portas de entrada na cidadania. Terceiro há que se buscar sempre o mais pobre dos pobres, dando mais a quem tem menos, como já ilustrado. A função objetiva do programa seria chegar ao menor orçamento para se aliviar uma dada pobreza, e a alocação mais

justa para um dado orçamento (para os iniciados: visar o P<sup>2</sup> e não o P<sup>0</sup>).

O quarto princípio seria ir para além da renda reportada pelas pessoas e levar em conta toda a informação disponível no Cadastro Social Único tal como presença de vulnerabilidades (mulheres grávidas, pessoas com deficiência etc.) e o acesso a ativos (educação e trabalho de todos os familiares, tipo de moradia, alcance a serviços públicos e outros programas sociais etc.). Isso equivale a buscar quem é pobre, e não quem está pobre, ou diz que está pobre. Isso será crucial se a opção preferencial for de fato pelo mais pobre. As experiências dos programas Família Carioca lançado pelo prefeito do Rio, Eduardo Paes, e do Renda Melhor pelo governador Sérgio Cabral ilustram a opção prática de dar mais a quem tem menos, de tratar os diferentes pobres na medida de sua diferença, construindo sobre a estrutura do CadÚnico e do Bolsa Família, o mapa e o caminho mais próximo ao fim da miséria.

Bolsa Família 2.0 é o nome do jogo. Pode-se aproveitar sua escala industrial acoplando incentivos à poupança, microsseguros, microcrédito e consignação, dando mais liberdade de escolha aos pobres de uso dos recursos, ao mesmo tempo criando condicionalidades mais elaboradas que os

desafiem a serem menos pobres no futuro. O advento do Prova Brasil e do Enem possibilita premiar avanços dos estudantes pobres, sem tensionar a relação escola-aluno. Há ainda que se inibir incentivos contrários ao trabalho pelos beneficiários usando esquemas à la EITC (Earned Income Tax Credit) americano.

Outra extensão é aumentar a quantidade e qualidade dos agentes de desenvolvimento social. O exemplo dos agentes de crédito do Crediamigo incentivados por prêmios por produtividade é ilustrativo. Criar a um custo adicional técnicos dedicados às famílias pobres, seguindo o exemplo chileno do Puento defendido por Ricardo Paes de Barros. Cada família teria uma espécie de Bernardinho, levantando a bola para ela cortar sua escolha de programa customizado.

Peço desculpas ao leitor desavisado pela sopa de letras, números e conceitos acima. Talvez refletindo isso, meu filho de 14 anos, recentemente me questionou: “Pai, o sujeito já é extremamente pobre, você ainda o chama de miserável!”. 

---

Marcelo Neri – Centro de Políticas Sociais e Escola de Pós-Graduação em Economia da FGV  
mcneri@fgv.br e www.fgv.br/cps  
www.fgv.br/cps