

POBREZA: UM CONCEITO A SER DISPUTADO EM 2014 ?

Antônio Claret
Fundação João Pinheiro (FJP)
✉ antonioclaret@gmail.com

Resumo: Na última década o Brasil avançou de forma considerável no que se refere à redução da pobreza monetária. No momento em que o Programa Bolsa Família passa a compor, com crescente naturalidade, o cenário da seguridade social no país, a disputa pela definição do conceito de pobreza retorna a ribalta e dá sinais de que pode emergir como um dos temas centrais da disputa eleitoral de 2014. De um lado, o PT defende tacitamente a consolidação do índice monetário de mensuração da pobreza com o intuito de exaltar as conquistas dos últimos 10 anos. De outro, o PSDB trabalha explicitamente para popularizar a concepção de pobreza multidimensional e ressaltar os desafios restantes no provimento de serviços públicos³³.

Palavras-chave: disputa eleitoral; PT; programa bolsa família; PSDB; pobreza multidimensional

Abstract: In the last decade Brazil has considerably advanced in regard to the reduction of income poverty. To the extent that Bolsa Família program begins to compose, with an increasing ease, the social security scenario in the country, the dispute over the definition of poverty concept came back to the limelight and hints as a possible central theme of the election dispute in 2014. On the one hand, PT (Worker's Party) tacitly supports the idea of a consolidation of monetary index to measure poverty aiming at exalting the achievements from the last 10 years. On the other hand, PSDB (Party of Brazilian Social Democracy) is working hard to popularize the concept of multidimensional poverty and emphasize the remaining challenges in the provision of public services.

Keywords: election dispute, PT, Bolsa Família Program, PSDB, multidimensional poverty.

Introdução

A primeira década do século XXI, no Brasil, foi marcada por uma notável redução da pobreza monetária e da desigualdade de renda. A estabilidade econômica e as elevações reais do salário mínimo, associadas às transferências de

³³ A posição do PSB nesta disputa conceitual é ainda indefinida. Existem poucos elementos para avaliação, uma vez que a aliança Marina/Eduardo é ainda uma grande novidade e o Partido vive um momento de realinhamento programático.

ANTÔNIO CLARET
OPINIÃO
POBREZA: UM CONCEITO A SER DISPUTADO EM 2014?

renda tiveram um papel decisivo neste processo. De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, o Ipea³⁴, de 2002 a 2012, a extrema pobreza no Brasil caiu 69,2%. “É irrefutável que a pobreza e a desigualdade vêm diminuindo no Brasil de forma sustentada e que as transferências de renda assistenciais, em geral, e o Bolsa Família, em particular, têm contribuído para esta evolução favorável” (ROCHA, 2011).

O Programa Bolsa Família (PBF) logo substituiu o natimorto Fome Zero como a principal marca do Governo Lula. O sucesso dessa estratégia de transferência de renda às famílias mais pobres gerou resultados positivos também em termos de dividendos eleitorais. Marques et al. (2009), analisando a relação entre o impacto do Bolsa Família e o resultado das eleições de 2006, conclui que o Programa foi responsável por 45% do total de votos em Lula. O Programa seguiu se fortalecendo e contribuiu também para a vitória de Dilma Rousseff em 2010. Atualmente, são 13,8 milhões de famílias beneficiárias em todo o Brasil, o que significa a quase totalidade das famílias com renda inferior à R\$ 70 mensais, alvo preferencial do PBF.

Na medida em que expande sua cobertura, o PBF ganha contornos cada vez mais nítidos de política de Estado. O consenso que envolve o Programa é reverberado inclusive pelo PSDB, principal partido de oposição nos últimos dez anos. Nas eleições de 2010, o então candidato Serra chegou a propor o aumento do valor da transferência e a concessão de 13º pagamento para a Bolsa³⁵. Neste ano, o potencial candidato do partido em 2014, o senador Aécio Neves, disse que o Bolsa Família tem o DNA tucano e que já “faz parte da paisagem econômica e social do

³⁴ O estudo do Ipea sobre a redução da pobreza e da desigualdade no Brasil será publicado no livro “Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania”, que será lançado no próximo dia 30 de outubro de 2013.

³⁵ Debate Problemas Nordestinos (Sistema Brasileiro de Televisão - SBT), em 20 de setembro de 2010. Disponível em <http://goo.gl/IcFgBq>

ANTÔNIO CLARET
OPINIÃO
POBREZA: UM CONCEITO A SER DISPUTADO EM 2014?

Brasil”³⁶. No final do mês de outubro, o PSDB protocolou projeto no Senado que incorpora o Bolsa Família à Lei Orgânica da Assistência Social (Loas).

Em meio ao processo de consolidação, consenso e alcance da quase totalidade do público alvo, o PBF vive o paradoxo do impacto cada vez menor em termos de retornos eleitorais. O cientista político César Zucco (2013), ao estimar os efeitos da transferência de renda condicional nas últimas três eleições presidenciais no Brasil, sugere que o Bolsa Família é significativo no curto prazo e contribui para a vitória do partido no poder. No entanto, no longo prazo, não possui capacidade para induzir realinhamentos substanciais dos eleitores. O autor aponta para os retornos marginais decrescentes, em termos eleitorais, da expansão da política de transferência de renda.

Assim, o desafio do PT para as eleições que se avizinham parece ser o de sustentar a concepção de pobreza como ausência de renda, deste modo, exaltar as conquistas dos últimos 10 anos nesse plano e estancar o revés político previsto por Zucco (2013). Por sua vez, o PSDB busca apresentar uma concepção alternativa, compreendendo a pobreza na linha de Amartya Sen (2010), como ausência de capacidades. A partir desse enfoque, o Partido espera ressaltar a precariedade dos serviços públicos brasileiros e convencer a sociedade de que, ao contrário da propaganda oficial, ainda é preciso muito para vencer a miséria no país.

Pobreza monetária vs. Pobreza multidimensional

O enfoque monetário é atualmente o mais conhecido e difundido entre países. A concepção que subjaz ao conceito é a de que em um mercado capitalista os recursos financeiros podem ser trocados por bens, logo, cabe aos pesquisadores definirem o montante financeiro suficiente para a definição de um padrão mínimo

³⁶ Entrevista no “Programa do Ratinho” (Sistema Brasileiro de Televisão – SBT), em 22 de maio de 2013.

ANTÔNIO CLARET
OPINIÃO
POBREZA: UM CONCEITO A SER DISPUTADO EM 2014?

de bem-estar, tendo em vista, por exemplo, os preços dos produtos da cesta básica. A ideia de *linha de pobreza* é central a essa concepção. A partir do conhecimento desse valor de corte, caberia aos governos trabalhar para fazer com que as pessoas cruzem tal linha.

A noção de pobreza como ausência de renda conduz a política social brasileira e o governo aposta alto na difusão deste conceito. Em março de 2013 uma peça publicitária veiculada pelo Governo Federal na TV aberta, sob o título “O fim da miséria é só um começo”, dá a noção exata do conceito de pobreza adotado. Segundo a propaganda, o mês de março teria sido um marco para o fim da miséria³⁷ no Brasil, pois 2,5 milhões de pessoas passaram a receber o Bolsa Família, se integrando aos 22 milhões de brasileiros que *cruzaram a linha da miséria* em dois anos. Sair da pobreza significa, portanto, atravessar essa fronteira monetária e isso fica explícito, não só pelo roteiro, como pela própria estética do vídeo, que usa de uma linha em primeiro plano para narrar o feito.

Imagem 1 - “O fim da miséria é só um começo”



Fonte: Peça publicitária “O fim da miséria é só um começo” – Governo Federal, 2013.

Por sua vez, os tucanos tentam desconstruir a noção de pobreza monetária oferecendo uma abordagem alternativa: a noção de pobreza multidimensional. Esse enfoque tem origem na abordagem das capacidades de Amartya Sen. Segundo o autor, “o desenvolvimento pode ser compreendido como um processo de expansão

³⁷ A propaganda relata que existe apenas um resquício de miseráveis – “basta identificar os últimos brasileiros”, porém que “se todos se unirem nesta busca rapidamente superamos a miséria”.

ANTÔNIO CLARET
OPINIÃO
POBREZA: UM CONCEITO A SER DISPUTADO EM 2014?

das liberdades³⁸ reais que as pessoas desfrutam” (SEN, 1999, p.17). Sen (2010) observa que algumas vezes o baixo desenvolvimento encontra-se relacionado diretamente com a pobreza econômica e a falta de renda. Em outros casos, porém, a privação de liberdades pode significar a ausência de acesso a serviços públicos, desde saneamento básico até a educação de qualidade.

Essa abordagem se materializa no Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), concebido por pesquisadores da Universidade de Oxford³⁹ e utilizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), desde 2010, no Relatório de Desenvolvimento Humano. O Índice leva em consideração dimensões como saúde, educação e moradia para a definição da situação de pobreza. A metodologia do IPM já vem sendo utilizada como padrão oficial de mensuração da pobreza em países como Colômbia e México. No Brasil, ele é utilizado nos dois principais estados administrados pelo PSDB: Minas Gerais e São Paulo.

Os tucanos querem mostrar que ainda é preciso considerar como pobres aqueles brasileiros que cruzaram a linha dos R\$70 mensais, porém que não sabem ler e ainda vivem em situação precária. A concepção de pobreza como privação de capacidades em múltiplas dimensões é recorrente nos discursos, entrevistas e artigos de Aécio Neves. Em setembro de 2013, no artigo intitulado “Andando para Trás”, para o jornal *Folha de S. Paulo*, o senador analisa os resultados da Pnad 2012 e conclui:

Por isso, (Governo Federal) insiste em tratar a pobreza pela ótica exclusiva da privação de renda, quando o mundo caminha na direção de percebê-la como uma privação mais ampla, também de direitos e serviços. Essa visão, mais realista e mais justa com milhões de famílias, esbarra nos maus resultados da gestão federal em diversas áreas, na propaganda e no discurso salvacionista do governo.

³⁸ Quando discute sobre os significados das liberdades cruciais, o autor cita as liberdades políticas, oportunidades econômicas, facilidades sociais, garantias de transparência e segurança como algumas das liberdades elementares, sem as quais não seria possível falar em expansão das capacidades humanas.

³⁹ Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI).

ANTÔNIO CLARET
OPINIÃO
POBREZA: UM CONCEITO A SER DISPUTADO EM 2014?

O panorama social tende a se transformar mediante a mudança da metodologia de mensuração da pobreza, do método monetário para o método multidimensional. A pesquisa Carências Sociais do IBGE, realizada com base na Pnad 2011, revelou que 58,4% dos brasileiros possuíam pelo menos um tipo de carência social⁴⁰. No total, quase um terço dos brasileiros (32,2%) careciam de acesso a serviços básicos e 31,2% encontravam-se em situação de atraso educacional. Essas duas realidades aparentemente paradoxais - de um lado consideráveis avanços na redução da pobreza monetária, de outro carências sociais persistentes – servirão de munição para os postulantes à presidência da república em 2014.

Considerações Finais

Diante da disputa pela definição do conceito de pobreza, o desafio do PT é mostrar que já somos um Brasil sem miséria graças, principalmente, ao Programa Bolsa Família. Ao defender o conceito de pobreza como ausência de renda, os petistas esperam exaltar seu legado na redução da pobreza monetária e da desigualdade e também estancar o revés na redução dos retornos eleitorais do PBF previstos por Zucco (2013). O desafio do PSDB é convencer a sociedade de que a miséria e a pobreza seguem existindo, pelo menos enquanto seguirem precários o acesso e a qualidade dos serviços públicos. Ao apresentar uma concepção de pobreza alternativa, os tucanos esperam revelar fragilidades da atual gestão concentrando o foco do debate eleitoral nas carências sociais e nas múltiplas dimensões da pobreza. Os desdobramentos e resultados deste debate serão conhecidos em 2014.

40 Carências Sociais: i) atraso educacional; ii) acesso à seguridade; iii) acesso à serviços básicos (água, esgoto, coleta de lixo, energia elétrica); iv) características do domicílio (casas com paredes que não eram de alvenaria ou de madeira aparelhada; com telhado cujo material predominante não era telha, laje ou madeira aparelhada; ou, ainda. com mais de 2,5 pessoas por dormitório.)

ANTÔNIO CLARET
OPINIÃO
POBREZA: UM CONCEITO A SER DISPUTADO EM 2014?

Referências

ALKIRE, Sabina; FOSTER, James. *Counting and Multidimensional Poverty*. *Oxford Poverty and Human Development Initiative*. Working Paper n. 32., Oxford, dezembro de 2009. 44p.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do programa bolsa família. *Dados*, v.52, n.1 [cited 2013-10-14], p. 53-83, 2009.

MARQUES, Rosa Maria; LEITE, Marcel Guedes; MENDES, Áquilas; FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen. Discutindo o papel do Programa Bolsa Família na decisão das eleições presidenciais brasileiras de 2006. *Rev. Econ. Polit.*, v.29, n.1, 2009.

ROCHA, Sonia. O programa Bolsa Família: evolução e efeitos sobre a pobreza. *Econ. soc.*, Campinas, v.20, n.1, Abril 2011 .

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. 1ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. 461p.

ZUCO, César. When Pay Outs Pay Off: Conditional Cash-Transfers and Voting Behavior in Brazil 2002-2010. *American Journal of Political Science*, v.47, n.3, p.810-822, 2013.