

Comparações da pobreza entre países

ANDREA VIGORITO¹

Por causa da natureza altamente polêmica dos estudos sobre a pobreza, alguns dos problemas das medições internacionais são idênticos àqueles que os países enfrentam para estabelecer uma linha de pobreza nacional. O Banco Mundial propôs que essas comparações fossem feitas em relação ao consumo ou à renda e, em especial, fixou um limiar de US\$ 1/dia por pessoa, baseado na paridade do poder de compra de 1985. As medidas baseadas na renda – embora possam ser úteis – tornaram-se insuficientes num contexto em que os conceitos de pobreza ficaram mais complexos e menos unidimensionais. Hoje, existe um consenso amplo de que o acesso à saúde e à educação é tão importante quanto a renda. No futuro, esse consenso provavelmente incluirá o empoderamento e a participação cidadã.

O estabelecimento de linhas de pobreza nacionais tem um papel importante na formulação das políticas econômicas e sociais. Nesse sentido, Atkinson (1993) propôs considerar a existência de linhas de pobreza como instituições e levar em conta seu papel relevante na avaliação do desempenho social de um país ao longo do tempo. Porém, será válido estender esse raciocínio para a esfera internacional? Será que o estabelecimento de uma linha de pobreza mundial ajudará a avaliar os esforços realizados para reduzi-la, como proposto, por exemplo, pelas Metas de Desenvolvimento do Milênio? Neste texto, sem discutir a pertinência de uma meta particular de redução de pobreza, serão analisados os problemas de se estabelecer uma linha única de pobreza internacional.

As comparações de pobreza entre os países têm objetivos diversos: por exemplo, a avaliação comparativa das condições de vida da população em regiões ou países diferentes, ou a alocação de recursos da ajuda financeira internacional. No entanto, com frequência, a concentração de esforços para identificar as pessoas pobres acontece sem muita discussão sobre os conceitos implícitos nas comparações de bem-estar entre as pessoas, pois a maior parte dos estudos traz contribuições às controvérsias sobre políticas ou se referem à própria formulação dessas políticas.

Porém, de forma explícita ou não, o fato de realizar comparações internacionais entre países sobre as privações da população exige o estabelecimento de vários critérios como ponto de partida. Especialmente, requer uma conclusão: se é necessário, e também possível, estabelecer uma linha de pobreza comum para a comparação de todos os países, assim como determinar suas características.

Kanbur (2001) argumentou, de forma muito convincente, que essa idéia de contar as pessoas pobres do mundo na base de uma linha comum tem como contexto o que denominou “a abordagem de Ministério da Fazenda” e reflete a preocupação de muitas instituições de formular políticas de luta contra a pobreza. Porém, essas preocupações não são percebidas da mesma forma pela sociedade civil, o que leva a enfrentamentos, pois as perspectivas

e os horizontes de tempo das comparações são diferentes. Do ponto de vista dos organismos internacionais, especialmente das instituições financeiras internacionais, é importante fazer a classificação dos países. No entanto, essas classificações feitas com base num único limiar simplificam necessariamente a realidade, deixando de lado muitos aspectos importantes do ponto de vista nacional e da sociedade civil.

Nesse sentido, o Banco Mundial (BM) tem defendido a conveniência de realizar essas comparações com relação ao consumo e à renda e, em especial, de fixar um limiar de US\$ 1/dia por pessoa, baseado na paridade do poder de compra de 1985.² Em defesa dessa posição, Ravallion (2002) argumenta que o uso de linhas de pobreza nacionais para realizar comparações internacionais leva a tratar de forma distinta pessoas ou domicílios cujos patamares de consumo real são similares.

Reconhece também que essa linha de pobreza extrema do BM é conservadora, pois, de acordo com esse critério, pessoas que são consideradas pobres pelos padrões nacionais passam a não ser quando essa linha é utilizada. Mesmo concordando com o uso de linhas de pobreza comparativas entre países, deve ser determinado em que medida essas linhas serão absolutas ou relativas. Nesse sentido, cabe perguntar se uma medida internacional de pobreza deveria considerar a falta de renda absoluta ou também levar em conta as desigualdades de renda. Ravallion forneceu evidências de que o BM preparou linhas de pobreza relativas que ainda estão baseadas numa linha de pobreza internacional comum.

Por outro lado, Ravallion também indica que os especialistas do BM, quando analisam regiões ou países, não utilizam essas estimativas internacionais, baseando-se nas linhas de pobreza nacionais. Esse fato fica claro, por exemplo, nos relatórios de países elaborados pela instituição.

Um dos questionamentos sobre essa linha de pobreza é o fato de não ser derivada de um critério de capacidades ou cesta de necessidades básicas. Esse aspecto tem sido criticado por diversos autores, entre eles, Pogge e Reddy (2002). Dificilmente, uma

¹ Economista, fez mestrado na London School of Economics. É pesquisadora e docente no Instituto de Economia, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade da República (Uruguai). Seus interesses principais na pesquisa estão centrados na pobreza e desigualdade econômica.

² A metodologia de derivação da linha internacional de pobreza do BM está descrita em vários documentos, entre os quais, Banco Mundial (2000). Basicamente, esse conceito foi derivado de um estudo de linha de pobreza nacional realizado em mais de 30 países, levando-se em conta as linhas dos países mais pobres.

linha de consumo básica mundial poderia ser fixada dessa maneira, quando há enorme diversidade nas formas de conseguir os requisitos calóricos e nutricionais básicos nas diferentes partes do mundo e mesmo dentro de regiões. Qualquer critério desse tipo levaria seguramente a estabelecer cestas cujo valor monetário seria diferente de um país a outro. Por sua vez, a passagem da cesta alimentar para uma linha de pobreza também geraria novos problemas, pois os preços relativos dos bens não-alimentícios diferem significativamente entre os países.

Arbitrariedade

A Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (Cepal) escolheu um caminho intermediário, pois suas estimativas de pobreza são realizadas com base em cestas básicas alimentares nacionais – que surgem de pesquisas de gastos ou provêm de cestas padrão de acordo com o país. Depois, são multiplicadas pelo coeficiente de Orshansky, obtendo-se as linhas de pobreza regionais (Cepal, 2000). Essa metodologia, que pretende harmonizar hábitos nacionais com critérios de comparabilidade internacionais, também foi questionada no contexto regional, por causa da arbitrariedade de fixar em 0,5 o coeficiente de Engel, embora isso tenha origem em estimativas anteriores realizadas pela organização.

O limiar do BM provavelmente é baixo em regiões onde as rendas são medianas, porém a incidência da pobreza é alta e a desigualdade muito elevada, como é o caso da América Latina. Esse subcontinente foi catalogado como a região mais desigual do mundo, especialmente em relação a seu Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*. Embora seja provável que a proporção de pessoas que vivem abaixo desse limiar na América Latina seja menor do que a correspondente a vastas zonas da Ásia e da África, na região há problemas graves de desnutrição, e o custo das cestas básicas alimentares fixadas por muitos países supera o limite do BM. Um limiar excessivamente baixo, embora tenha a virtude de destacar regiões onde as condições de vida são muito extremas, deixará de lado outras realidades não tão agudas, porém igualmente problemáticas em termos de equidade regional. Para tornar visíveis essas situações não tão extremas, será necessário recorrer a outras medidas ou a indicadores adicionais.

Por outro lado, o estabelecimento de um limiar comum baseado na renda ou nos gastos deixa de lado as grandes diferenças que existem entre países em relação ao custo e acesso aos serviços. Assim, se os acessos a serviços públicos de saúde, moradia e educação diferem entre países, as necessidades insatisfeitas em cada um deles serão substancialmente distintas. Em seu estudo comparativo de países relativamente similares, como são os membros da União Européia, especialmente o Reino Unido e a França, Gardiner e colegas (1995) expõem os sérios problemas de comparabilidade para conseguir séries de rendas compatíveis e analisam os impactos dos sistemas diferentes de saúde e habitação sobre essas comparações. Também assinalam as

dificuldades de fixar critérios que permitam compatibilizar as informações. Seus resultados mostram que a inclusão de estimativas corretas das diferenças de acesso à habitação e ao sistema de saúde entre os países membros da União Européia levou a classificações distintas dos países.

As avaliações de pobreza de muitos países evoluíram na direção de concepções mais amplas do que a mera carência de renda, na direção do conceito mais abrangente – embora, às vezes, mais vago – da exclusão social. Os esforços do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), que se cristalizam no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), também apontam na direção de ampliar as dimensões para avaliar o desempenho dos diversos países (ver, por exemplo, Pnud, 2002). Se o conceito de pobreza torna-se mais amplo e complexo, caberia perguntar por que ainda se procura simplificar tanto os índices e as classificações. Embora seja certa a existência de um vínculo importante entre exclusão social e pobreza, o fenômeno da exclusão social pode ocorrer entre grupos que não se diferenciam muito em sua situação econômica.

Para que as comparações tornem-se mais frutíferas, talvez seja necessário considerar em conjunto as classificações de pobreza entre países e a evolução da pobreza em relação ao limiar estabelecido por cada país. De fato, os critérios de medição de pobreza variam entre regiões. Em todos os países do continente americano são utilizadas linhas de pobreza absolutas. Mas, na maior parte dos países da União Européia, as linhas relativas são preferidas, pois se considera que, uma vez ultrapassado certo limiar de necessidades básicas, torna-se mais importante a distância entre os indivíduos em relação ao acesso a recursos da sociedade do que seus graus de satisfação de necessidades em termos absolutos.

Por outro lado, a renda e o consumo são variáveis cuja medição é problemática, especialmente no contexto dos países subdesenvolvidos. Nesse sentido, o BM tem contribuído para desenvolver medições e metodologias de correção. A renda é uma variável especialmente difícil de ser captada e medida. É provável que a qualidade dos dados varie significativamente de um país a outro, pois as pesquisas domiciliares utilizam critérios diferentes, cobrem áreas distintas, incluem fontes de renda diferentes e as populações dos vários países têm propensões diferentes a declarar uma renda menor do que ganham.

Além disso, utilizar somente a renda num determinado momento é uma fonte de erro significativa, especialmente entre as pessoas pobres, que têm renda errática. Em muitos países, toda a renda – ou uma boa parte dela – é recebida em espécie. Embora seja recomendada a utilização do consumo como indicador, pois a renda é mais flutuante, na prática, muitos países utilizam a renda porque não dispõem de séries periódicas de dados de consumo.

Por outro lado, há questionamentos específicos sobre a exatidão da metodologia do BM para determinar padrões internacionais de pobreza. Pogge e Reddy (2002) questionam

diversos aspectos dessas estimativas, especialmente a forma de utilização dos indicadores de paridade de poder de compra (PPP, na sigla em inglês). Esses autores criticam o fato de o BM utilizar na construção desses índices os preços de todos os bens de consumo, e não somente daqueles que são consumidos pelas pessoas pobres. Isso ocorre porque, entre países, os preços relativos variam consideravelmente de um bem para outro, especialmente entre bens comercializáveis e não-comercializáveis. Enquanto os primeiros não sofrem variação significativa entre países, os segundos têm mudanças importantes.

De acordo com Pogge e Reddy (2002), os indicadores de PPP são estimados pela ponderação dos preços incorporados ao índice pelo consumo médio do respectivo item. Assim, as comparações internacionais deveriam estar baseadas nos bens e serviços consumidos pelas populações de baixa renda, e não em outros tipos de bens. Como resultado dessa opção metodológica – e também por causa de mudanças recentes nos procedimentos de cálculo –, os índices de pobreza estão subestimados, e as tendências da pobreza induzem a erro. Esses autores consideram que seria possível fazer comparações internacionais de pobreza corrigindo as estimativas de PPP. É necessário realizar um esforço maior nessa direção.

Em sua resposta a Pogge e Reddy, Ravallion (2002) reconhece que as estimativas de PPP têm problemas sérios e que deveriam refletir o consumo dos domicílios de renda menor na distribuição. Porém, apesar disso, não considera que as propostas metodológicas de Pogge e Reddy permitam produzir melhores estimativas de pobreza. Em especial, argumenta que a metodologia de cálculo de PPP proposta por Pogge e Reddy também apresenta graves nós.

Faces da pobreza

Kanbur (2001) assinala que, diferentemente do que acontecia há 25 anos, hoje existe um consenso amplo de que os acessos à saúde e à educação são tão importantes quanto ao acesso à renda e que, no futuro, esse consenso provavelmente incluirá o empoderamento e a participação na vida cidadã.

Por esse motivo, o método da renda precisa ser complementado com outras dimensões, que levem em conta a qualidade de vida das famílias ou dos indivíduos, pois nem todo indivíduo apresenta a mesma taxa de conversão de renda, aquilo que Sen (1992) denominou de *funcionamentos*. Esse conceito refere-se somente à insuficiência de igualdade de oportunidades, como mecanismo de avaliação da equidade e da pobreza. Assim, os *funcionamentos* seriam a capacidade de aproveitar essas oportunidades em diferentes dimensões (conseguir alimentar-se, acesso a serviços de saúde, à habitação etc.).

Como resultado dessa abordagem, a relação entre renda e capacidades varia parametricamente entre comunidades, famílias e mesmo entre indivíduos da mesma família. Isso tem origem em dois elementos: primeiro, está ligado a diferenças de idade, gênero, papéis sociais, localização geográfica do domicílio e outras variáveis

sobre as quais os indivíduos podem ou não ter controle; segundo, podem existir dificuldades individuais para converter renda em *funcionamentos*. É provável que pessoas com necessidades e talentos distintos precisem de renda diferente para atingir os mesmos resultados e que a desigualdade pode chegar a ser mais intensa daquilo que é percebido somente no espaço da renda.

Essas considerações indicam que a identificação da pobreza centrada exclusivamente no método da renda deixa de fora dimensões valiosas no momento de definir o acesso do indivíduo aos recursos da sociedade e, em especial, quando se fazem comparações internacionais.

Se agora passamos a analisar a pobreza, a identificação da combinação mínima de capacidades básicas pode ser uma boa forma de apresentar o problema do diagnóstico e da medição da pobreza. Isso pode levar a resultados muito diferentes daqueles obtidos quando nos concentramos na inadequação da renda como critério para identificar os pobres. A conversão da renda em capacidades básicas pode variar muito entre indivíduos e também entre sociedades distintas, de modo que a possibilidade de alcançar níveis minimamente aceitáveis das capacidades básicas pode estar associada a níveis de renda diferentes, minimamente adequados. Pode ser muito equivocado identificar e avaliar a pobreza concentrada na renda, baseado na especificação da renda numa “linha de pobreza”, que não varie entre as pessoas. (Sen, 1996, p. 68)

No entanto, isso não equivale a descartar a idéia de fixar um limiar para a renda. Com efeito:

Como a renda não é desejada por si mesma, qualquer noção de pobreza baseada na renda deve referir-se, direta ou indiretamente, a essas finalidades básicas que promovem a renda em sua função de meio para fim. De fato, nos estudos de pobreza sobre os países em desenvolvimento, a renda da “linha de pobreza” é muitas vezes derivada de modo explícito de referências a padrões de nutrição. Uma vez reconhecido que a relação entre renda e capacidades varia entre as comunidades e entre as pessoas da mesma comunidade, será considerado que o nível de capacidades minimamente aceitável é variável – dependerá de características pessoais e sociais. No entanto, caso seja viável atingir capacidades mínimas por meio do fortalecimento do nível de renda (dadas as demais características pessoais e sociais de que dependem essas capacidades), será possível (para as características sociais e pessoais especificadas) identificar uma renda mínima adequada para atingir os níveis de capacidade minimamente aceitáveis. Uma vez estabelecida essa correspondência, já não importa se a pobreza é definida em termos de uma falha da capacidade básica ou como fracasso em obter a renda correspondente minimamente adequada. (Sen, 1996, p. 69)

Por outro lado, em seu trabalho comparativo entre a Índia e a China, Sen demonstra como os países cujo PIB são muito similares têm grandes diferenças em termos de capacidades básicas de sobrevivência e educação. Esse fato nos alerta também sobre as limitações das comparações unidimensionais.

Por que utilizar a renda?

Até o fim do século 20, a análise da pobreza e desigualdade realizada por economistas interessou-se principalmente pelo espaço da renda e do consumo e prestou pouca atenção a outras conceituações. Em sua análise das origens dos estudos de pobreza, Ruggeri-Laderchi (2000) sugere que essa falta de conceituação é típica dos estudos de pobreza produzidos por economistas desde o nascimento desse campo de estudos na Grã-Bretanha, no século 19. De acordo com sua interpretação, a falta de interesse nas definições alternativas de pobreza estaria relacionada à visão positivista, predominante nas primeiras análises de pobreza, especialmente nos estudos de Rowntree e Booth, cuja preocupação principal era mais fazer estimativas da pobreza e encontrar mecanismos para sua redução do que questionar idéias sobre sua natureza.

Para usuários(as) e produtores(as) de estudos sobre a pobreza, a renda incorpora outras dimensões do bem-estar ou, pelo menos, eles(as) consideram que a insuficiência de renda estará suficientemente correlacionada com privações em outras dimensões, de modo que seja uma boa medida de síntese. Além disso, nas regiões em que a pobreza e a desigualdade aparecem em patamares extremos (e se agravando), pode ser compreensível que aproximações imperfeitas como as linhas de pobreza baseadas no consumo e comparações de bem-estar baseadas na renda sejam consideradas como atalhos suficientemente bons para chegar aos problemas mais agudos.

Entretanto, estudos empíricos realizados por Ruggeri-Laderchi no Peru e no Chile mostraram que nem sempre as outras dimensões da pobreza são coerentes com a renda. O mesmo pode ser deduzido da miríade de estudos que analisam a incidência de necessidades básicas insatisfeitas e da pobreza de renda, e mesmo das próprias classificações de países feitas pelo Pnud, de acordo com o IDH.

Também é preciso levar em conta que a renda é uma variável extremamente atraente para os economistas porque é um conceito muitíssimo mais fácil de vincular à análise padrão da mudança econômica e permite ligar a evolução da pobreza e desigualdade ao restante da economia, especialmente à evolução do mercado de trabalho. Tal possibilidade facilita retirar dessas análises de pobreza implicações em termos de políticas públicas (Rius e Vigorito, 2000).

Além disso, a renda satisfaz as exigências disciplinares de quantificação, pois pode ser tratada como uma variável contínua. Essa diferença entre a renda e outras variáveis que podem ser

utilizadas para quantificar a pobreza é muito importante. A sofisticação das técnicas disponíveis para aplicar em indicadores baseados na renda também ajuda a dar a impressão de objetividade que parece tão crucial para a legitimidade da análise econômica em muitas áreas (Rius e Vigorito, 2000).

Embora as tentativas de realizar comparações internacionais no espaço da renda não devam ser abandonadas, as classificações dos países não podem ser restritas à renda. A inclusão de outros indicadores dá resultados mais verdadeiros do que uma medida universal de pobreza extrema. O esforço de coleta de dados e produção de informações do *Social Watch* deveria, em conjunto com outras fontes de informações internacionais, ajudar a gerar classificações mais ricas, produzindo avanços na sistematização e produção de indicadores novos e mais valiosos. Assim, as dimensões de acessos à água e ao saneamento, à desnutrição, à esperança de vida no nascimento e à distribuição de renda provavelmente oferecerão, consideradas em conjunto, um bom ponto de partida para descrever a evolução e o patamar atual das condições de vida nos países em desenvolvimento. ■

Referências

- ATKINSON, A. B. *The institution of an official poverty line and economic policy*, WSP/98, Sticerd, London School of Economics, 1993.
- BANCO MUNDIAL. *World Development Indicators 2000*, 2000.
- _____. *World Development Report 1999/2000*, 1999.
- CEPAL. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile, 2000.
- EVANS, M.; PAUGAM, S.; PRÉLIS, J. *Chunnel vision: poverty, social exclusion and the debate on social welfare in France and Britain*. Documento para discussão WSP/115, Sticerd, London School of Economics, 1995.
- GARDINER, K.; HILLS, J.; FALKINGHAM, J.; LECHENE, V.; SUTHERLAND, H. *The effects of differences in housing and health care systems on international comparisons of income distribution*, WSP/110, Sticerd, London School of Economics, 1995.
- KANBUR, R. *Economic policy, distribution and poverty: the nature of disagreements*. Documento de trabalho, Universidade de Cornell, 2001.
- POGGE, T.; REDDY, S. *How not to count the poor*. Disponível em: <www.socialanalysis.org>. Acesso em: 2002.
- PNUD. *Informe sobre desarrollo humano*. 2002.
- RAVALLION, M. *How not to count the poor? A response to Reddy and Pogge*. Disponível em: <www.socialanalysis.org>. Acesso em: 2002.
- RIUS, A.; VIGORITO, A. *Sen meets the marketplace of ideas: The capability approach and poverty research in Latin America*. Apresentação feita no seminário An Operationalisation of Sen's Capabilities Approach, Universidade de Cambridge, 2000.
- RUGGERI-LADERCHI, C. *The monetary approach to poverty: a survey of concepts and methods*. Documento de trabalho nº 58, Queen Elizabeth House, Universidade de Oxford, 2000.
- _____. *The many dimensions of deprivation in Peru: theoretical debates and empirical evidence*. Documento de trabalho nº 29, Queen Elizabeth House, Universidade de Oxford, 1999.
- SEN, A. *Development as freedom*. Nova York: Anchor Books, Random House, 1999.
- _____. *Vidas y capacidades*. In: NUSSBAUM, M.; SEN, A. (eds.). *La calidad de vida*. México DF: Fondo de Cultura Económica, 1996.
- _____. *Inequality reexamined*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.