



**SOLANGE ELI SANTOS POBREZA E TRANSFERÊNCIAS DE RENDA NO  
ANTONIOLETTI BRASIL, À LUZ DE K. NIEMIETZ**



**SOLANGE ELI SANTOS POBREZA E TRANSFERÊNCIAS DE RENDA NO  
ANTONIOLETTI BRASIL, À LUZ DE K. NIEMIETZ**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Governação, Competitividade e Políticas Públicas, realizada sob a orientação científica do Professor Doutor André Azevedo Alves, Professor Auxiliar Convidado da Universidade Católica Portuguesa e a co-orientação do Professor Doutor José Manuel Lopes da Silva Moreira, Professor Catedrático da Universidade de Aveiro.

À minha mãe

## **o júri**

presidente

**Professora Doutora Maria Luís Rocha Pinto**  
Professora Associada da Universidade de Aveiro

**Professor Doutor Joaquim Carlos da Costa Pinho**  
Professor Associado da Universidade de Aveiro

**Professor Doutor André Azevedo Alves**  
Professor Auxiliar Convidado da Universidade Católica Portuguesa

**Professor Doutor José Manuel Lopes da Silva Moreira**  
Professor Catedrático aposentado da Universidade de Aveiro

## **agradecimentos**

A Deus. Sem Ele nenhum projeto seria possível.

À minha mãe, Georgina Santos, pelo amor, por ter alicerçado os pilares para a construção do meu saber e por tudo o que não pode ser expresso apenas em palavras.

Aos Professores Doutores André Azevedo Alves e José Manuel Moreira que, além de toda atenção e paciência, abriram tantas novas janelas e portas através das quais agora posso vislumbrar os amplos horizontes da Liberdade.

Ao Professor Erasmo Campello que me fez sonhar com a realização do mestrado.

À Doutora Sandra Bastos por todo o esmerado auxílio que nos presta para tornar nossos projetos acadêmicos em realidade.

Aos amigos Luciana Mesquita, Vanessa Costa, Frederick Brandão, Bruno Duailibe, Ana Cláudia Freitas, Anderson Serafim, Ana Lúcia Azevedo, Gutemberg Pacheco Lopes Jr., Luciana Brandão, Paulo Eduardo Silva de Oliveira, Juliana Lôbo, Luciana Ferreira, Priscilla Pessoa, Regina Gomes, Renan e Shenna Timbó, Gorete Dias, Antonio Francisco de Sales Padilha, Cristian Antonioletti: muito obrigada a todos vocês que estiveram comigo a assessorar, a coadjuvar, a inspirar virtudes, admiração, amizade e amadurecimento. Vocês foram indispensáveis!

Aos professores do Mestrado em Governança, Competitividade e Políticas Públicas e aos colegas, em especial a Joana Janeiro e a Dora Gaspar.

Aos colegas do escritório Kleber Moreira – Advogados, aos quais agradeço na pessoa do Dr. Kleber por tudo o que me foi ensinado e por toda a fonte de admiração fundada nos anos de trabalho.

Às lições de Kristian Niemi, fundamento do presente trabalho.

A Portugal, país que aprendi amar.

**palavras-chave**

pobreza, políticas públicas, transferências de renda, crescimento econômico.

**resumo**

Trabalho que se volta para o campo das políticas públicas de combate à pobreza e propõe-se a analisar, no contexto brasileiro, três questões suscitadas por Kristian Niemietz em sua obra *A New Understanding of poverty*. A primeira diz respeito ao exame das falhas identificadas pelo autor nas medidas relativas. A segunda se relaciona com o papel desempenhado pelo crescimento econômico e a ênfase em medidas redistributivas no combate à pobreza. A terceira se prende com os grandes custos que as políticas públicas de transferência de renda, implementadas atualmente, podem ter.

Para contemplar essas questões, este estudo foi estruturado em três capítulos. O primeiro teve o condão de apresentar enquadramento teórico de K. Niemietz. O segundo capítulo teve como intuito expor a narrativa da pobreza brasileira nas décadas de 1970 a 1990 e, assim, revelar a influência das medidas relativas sobre ela. O terceiro capítulo apresentou a evolução das medidas de combate à pobreza no Brasil, conferindo destaque às transferências de renda, assim como realizou as análises propostas pelo trabalho.

Entre outras conclusões, o presente estudo revelou a influência das medidas relativas sobre a narrativa da pobreza brasileira e sobre a concepção e implementação das atuais políticas públicas de combate à pobreza no Brasil, nomeadamente as transferências de renda promovidas desde meados da década de 1990. Demonstrou-se também o papel coadjuvante que é relegado ao crescimento econômico no combate à pobreza. Revelou-se ainda que os custos dos programas de transferência de renda, se comparados com os resultados obtidos na última década em termos de redução dos percentuais de pobreza absoluta e desigualdade, são proporcionais aos gastos monetários de sua implementação. Ponderou-se, porém, a possibilidade de esses resultados não serem sustentáveis a longo prazo.

**keywords**

poverty, public policies, income redistribution, economic growth.

**abstract**

Work developed in the field of public policies to combat poverty and proposes to examine, in the Brazilian context, three issues raised by Kristian Niemietz in his work *A New Understanding of poverty*. The first one addresses an examination of the flaws identified by the author in the relative measures. The second issue relates to the role played by the economic growth and the emphasis on redistributive measures in combating poverty. The third relates to the large costs involved in the current public policy of income redistribution.

To address these questions, this study was divided into three chapters. The first presented the theoretical framework of Kristian Niemietz. The second chapter exposed the narrative of Brazilian poverty from 1970s to 1990s, trying to demonstrate the influence of the relative measures on this narrative. The third chapter presented the development of measures to combat poverty in Brazil, featuring income redistribution, as well as conducted the proposed analysis of the work.

Among other findings, the present study revealed the influence of relative measures on the narrative of Brazilian poverty. These measures also have effect in the design and implementation of current public policies to combat poverty in Brazil, including income redistribution promoted since the 1990s. It was also evident that economic growth has a minor role in poverty combat. Besides, the discussion also revealed that the cost of income redistribution programs are proportional to the monetary expenses of their implementation, when they are compared with the results translated in percentage reduction of inequality and absolute poverty in the last decade. It was considered, however, the possibility that these results are not sustainable in long-term prospects.

## SUMÁRIO

Lista de abreviaturas e siglas .....	i
Lista de Tabelas.....	iii
Lista de Quadros .....	iv
Lista de Figuras .....	iv
<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>2. O OLHAR DE NIEMIETZ SOBRE A POBREZA.....</b>	<b>9</b>
<b>2.1. A compreensão da pobreza ao longo do tempo: das abordagens monetárias à abordagem multidimensional.....</b>	<b>9</b>
2.1.1. <i>A pobreza em termos absolutos: da subsistência às necessidades básicas</i> .....	10
2.1.2. <i>Os custos de participação social, a pobreza relativa e a privação relativa</i> .....	13
2.1.3. <i>A pobreza na ótica e na voz de quem a vivencia: a abordagem subjetiva</i> .....	15
2.1.4. <i>Da privação de capacidades à concepção multidimensional</i> .....	15
<b>2.2. As medidas de pobreza.....</b>	<b>17</b>
2.2.1. <i>As medidas de pobreza absoluta</i> .....	17
2.2.2. <i>As medidas de pobreza relativa</i> .....	19
2.2.3. <i>Medidas de pobreza subjetivas</i> .....	20
2.2.4. <i>As linhas de pobreza multidimensionais</i> .....	21
2.2.5. <i>Questão de medida</i> .....	22
<b>2.3. As falhas e a omissão das medidas baseadas na renda e das medidas relativas consoante Niemietz.....</b>	<b>24</b>
2.3.1. <i>Os vícios das medidas de pobreza baseada na renda</i> .....	25
2.3.2. <i>As falhas das medidas relativas de pobreza: a questão geográfica</i> .....	27
2.3.3. <i>As falhas das medidas relativas de pobreza: a questão do grupo social</i> .....	28
2.3.4. <i>As falhas das medidas relativas de pobreza: a dimensão intertemporal</i> .....	29
2.3.5. <i>As falhas das medidas relativas de pobreza: a ideologia anti-crescimento</i> .....	30
2.3.6. <i>Mau uso da figura da pobreza relativa</i> .....	31
2.3.7. <i>A omissão das medidas baseadas na renda e das medidas relativas: o papel da evolução dos preços e dos mercados</i> .....	32
<b>2.4. Um balanço das abordagens e medidas da pobreza nos últimos trinta anos .....</b>	<b>33</b>
<b>3. A NARRATIVA DA POBREZA BRASILEIRA: UMA BREVE PERSPECTIVA DOS ANOS 1970, 1980 E 1990 E ALGUNS CONSENSOS.....</b>	<b>37</b>
<b>3.1. A pobreza nas décadas de 1970, 1980 e 1990 .....</b>	<b>39</b>



<b>3.2. O que se sabia sobre a pobreza brasileira até o final da década de 1990? .....</b>	<b>44</b>
3.2.1. <i>A geografia da pobreza brasileira.....</i>	45
3.2.2. <i>Heterogeneidade da pobreza.....</i>	47
3.2.3. <i>A questão da fome no Brasil.....</i>	47
3.2.4. <i>Crianças: os mais vulneráveis à pobreza.....</i>	48
3.2.5. <i>O papel do crescimento econômico no combate à pobreza brasileira.....</i>	48
3.2.6. <i>A relação da pobreza brasileira com a desigualdade de renda.....</i>	50
3.2.7. <i>A estreita relação entre educação, renda, mercado de trabalho e pobreza no Brasil.....</i>	51
3.2.7.1. <i>A educação como uma armadilha da pobreza no Brasil.....</i>	52
<b>3.3. A narrativa da pobreza brasileira sob a perspectiva de Niemiets .....</b>	<b>53</b>
<b>4. AS POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA NO BRASIL: DOS ANOS 1970 ATÉ OS DIAS ATUAIS .....</b>	<b>55</b>
<b>4.1. A evolução da proteção social brasileira: dos anos 1930 aos anos 1990 .....</b>	<b>56</b>
4.1.1. <i>Algumas medidas específicas de combate à pobreza no Brasil .....</i>	60
<b>4.2. Transferências de renda no Brasil: dos mínimos sociais às experiências pioneiras .....</b>	<b>62</b>
<b>4.3. Transferências de renda: das experiências pioneiras ao Bolsa Família .....</b>	<b>66</b>
4.3.1. <i>O Fome Zero e a unificação dos programas de transferência de renda.....</i>	68
4.3.2. <i>Em busca da erradicação da extrema pobreza: o Brasil sem Miséria, o Brasil Carinhoso e a ampliação do Bolsa Família .....</i>	72
<b>4.4. Custos e benefícios.....</b>	<b>76</b>
4.4.1. <i>Os custos.....</i>	76
4.4.2. <i>Benefícios – 2001-2011: a década inclusiva.....</i>	82
4.4.3. <i>Custos x Benefícios.....</i>	87
<b>4.5. Algumas considerações sobre a política social brasileira.....</b>	<b>88</b>
4.5.1. <i>As críticas à política social brasileira à época da implementação dos programas de transferência de renda no Brasil .....</i>	88
4.5.2. <i>Algumas considerações sobre as políticas de transferência de renda no Brasil no cenário atual.....</i>	90
4.5.3. <i>O olhar de Niemiets sobre as transferências de renda e sobre o papel do crescimento econômico: a análise do efeito intertemporal das políticas de combate à pobreza brasileira....</i>	94
4.5.4. <i>O papel do Estado no combate à pobreza.....</i>	99
4.5.5. <i>As falhas das medidas de pobreza identificadas por Niemiets no contexto brasileiro..</i>	101
4.5.6. <i>O labirinto de benefícios .....</i>	104
<b>5. CONCLUSÃO.....</b>	<b>107</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>115</b>

## **Lista de abreviaturas e siglas**

BPC – Benefício de Prestação Continuada

BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

BSP – Benefício para Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância

Cepal – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CTC – *Child Tax Credit*

DF – Distrito Federal

Endef – Estudo Nacional da Despesa Familiar

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

INAN – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Papp – Projeto de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Nordeste

PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador

PBF – Programa Bolsa Família

PBSM – Plano Brasil Sem Miséria

PCA – Programa de Complementação Alimentar

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PGRM – Programa de Garantia de Renda Mínima

PIS – Programa de Integração Social

PME – Pesquisas de Mercado e Emprego

PNAA – Programa Nacional de Acesso à Alimentação

Pnad – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNLCC – Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes

PNS – Programa de Nutrição em Saúde

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

POF – Pesquisa de Orçamentos Familiares

PROAB Programa de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda

PRONAN – Programa Nacional de Alimentação e Nutrição

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONG – Organização não governamental

UNCTAD – *United Nations Conference on Trade and Development*

WTC – *Working Tax Credit*

## Lista de Tabelas

Tabela 1: Correlação entre padrões de medida de desigualdade de rendimento aplicadas a 28 países da OCDE .....	23
Tabela 2: Coeficientes de Gini relativos à distribuição de renda bruta das pessoas e das famílias - total e familiar <i>per capita</i> (Brasil, 1981-1989).....	41
Tabela 3: Coeficientes de Gini relativos à distribuição de renda bruta das pessoas e das famílias - total e familiar <i>per capita</i> (Brasil, 1990-1993).....	42
Tabela 4: Coeficientes de Gini relativos à distribuição de renda bruta das pessoas e das famílias - total e familiar <i>per capita</i> (Brasil, 1995-1999).....	43
Tabela 5: Valores dos benefícios do PBF vigentes entre 2008-2011 .....	72
Tabela 6: Valores dos benefícios do PBF vigentes até junho/2011 .....	72
Tabela 7: Valores vigentes dos benefícios do PBF .....	76
Tabela 8: Total dos gastos acumulados pelo PBF, BPC e PETI entre 2005-2012 .....	80
Tabela 9: A evolução dos rendimentos em <i>Growthland</i> e <i>Egalitaria</i> .....	98

## **Lista de Quadros**

Quadro 1: Características da pobreza brasileira quanto aos estratos de residência – urbana x rural	47
Quadro 2: Ações do II PRONAN.....	60
Quadro 3: Ações do Plano Brasil Sem Miséria – Estrato rural .....	74
Quadro 4: Ações do Plano Brasil Sem Miséria – Estrato urbano.....	75

## **Lista de Figuras**

Figura 1. Eixos da Estratégia Fome Zero de acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.....	70
Figura 2. Eixos do Plano Brasil Sem Miséria, de acordo com o Decreto n. 7.492/2011. ....	73
Figura 3: Percentual de crescimento da renda por décimos da distribuição.....	84

## 1. INTRODUÇÃO

Não se pode dizer que as pessoas são alheias à questão da pobreza. Ela está presente e incomoda, mesmo que possa adquirir formas menos ásperas de se apresentar. Esse sentimento provoca a sensação de que ela deve ser combatida, erradicada, extirpada do seio social. Investigar pode e deve servir de instrumento para esse efeito. De um modo geral acredito que isso é o que mais move um investigador aproximar-se desse tema: aprofundar o conhecimento da pobreza para, conhecendo o problema, averiguar quais políticas públicas devem ser adotadas no seu combate.

Ainda que desconheça os dados e aspectos técnicos da questão, um brasileiro sabe bem do que se está a tratar quando se fala em pobreza. É que ela está no quotidiano de qualquer brasileiro desde de sempre. Para mim, isso explica o fato de esse ser um tema que motiva tanto os cientistas brasileiros.

Há muito se dispõe no Brasil de um conjunto de investigações sobre a sua pobreza, o que consolida um amplo e aprofundado conhecimento sobre as especificidades, dimensões e políticas reputadas como necessárias para o seu combate. Não obstante, as políticas concebidas com o intuito de combater a pobreza, e que foram implementadas até o final da década de 1990, eram criticadas como pouco eficientes e eficazes para combater a mazela. E isso sempre foi justificativa mais do que suficiente para instigar novos estudos sobre as políticas públicas e mecanismos mais eficientes e eficazes de combate à pobreza, suas causas e novas formas de mensurar seus percentuais e intensidades. A implementação, desde 2003, dos programas, ações e eixos da estratégia Fome Zero de combate à pobreza ensejou um novo e crescente interesse sobre a questão da pobreza e seu combate no Brasil.

Para que se tenha ideia, Gomez (2010, p. 71 e ss) revela que entre o 2003 e 2009, quatrocentos e sessenta e dois trabalhos acadêmicos em diferentes programas de mestrado e doutorado no Brasil foram motivados por essas novas ações de combate à pobreza.

Em parte, esse contexto de efervescência em torno da pobreza brasileira poderia explicar a motivação para a realização do presente trabalho e, simultaneamente, justificá-lo. Ele, porém, deve ser compreendido como um amplo panorama com o qual me deparei quando o tema pobreza surgiu como objeto de um trabalho realizado com base na obra *A New Understanding Poverty*, de autoria de Kristian Niemietz para a disciplina Regulação e Análise de Políticas Públicas, ministrada no âmbito do mestrado em Governança, Competitividade e Políticas Públicas da Universidade de Aveiro, no ano letivo de 2010/2011.

De fato, a maneira como o autor focava a pobreza era distinta daquela que eu conhecia sobre a pobreza brasileira. E foi ela a centelha que provocou trabalhar as luzes de Niemietz sobre a pobreza brasileira. A dimensão da importância do contato com a referida obra na constituição do presente trabalho chega a ponto tal que a obra veio a constituir-se não apenas na lente por meio da

qual se pretende focar a pobreza brasileira e as recentes medidas implementadas para o seu combate, mas também como ponto de partida essencial para que se justifique o presente trabalho.

### ***De um referencial teórico à sua reaplicação a um novo contexto***

Na primeira metade do século XX, as linhas de pobreza, sistematizadas por Booth e Rowntree no final do século XIX, concebiam a pobreza como um fenômeno que se manifestava na constituição física de um indivíduo (Niemiets, 2010, p. 11 e ss.).

Em consonância com essa perspectiva, os estudos que, na primeira metade do século XX, investigavam a pobreza eram locais e utilizavam as linhas de pobreza em conformidade com as cestas de necessidades formuladas por Rowntree. Embora os resultados desses estudos não pudessem ser agregados em uma média nacional, eles constatavam, na virada do século XX, que a pobreza era uma mazela ainda presente, mas cuja incidência, em tempos de expansão econômica, tinha diminuído.

Nem mesmo a depressão econômica nos anos 1930 impediu que se observasse a queda das taxas de pobreza. Em 1936, um novo estudo de Rowntree, com uma lista de necessidades ampliada, demonstrou que a taxa de pobreza sobre a classe trabalhadora de York se encontrava na faixa dos 31%. Esse percentual representava a metade do revelado em seu primeiro estudo e demonstrava que as condições em que os pobres viviam eram melhores que as encontradas em sua primeira investigação.

Em 1950, Rowntree divulgou um novo estudo com base numa medida semelhante a de seus outros dois estudos e encontrou, desta feita, uma taxa de pobreza de 2,8% sobre a classe trabalhadora de York, o que representava cerca de 2% da população dessa cidade. Isso foi, então divulgado e aplaudido como “o fim da pobreza”. Essa interpretação otimista, segundo afirma Niemiets (2010), causou a perda de interesse sobre a pobreza nos debates políticos e nas investigações acadêmicas.

Estudos qualitativos realizados sobre a investigação de Rowntree, na década de 1950, estabeleceram uma relação entre o declínio na taxa de pobreza e o progresso econômico e social. A mensagem transmitida por esses estudos era de que o crescimento econômico combinado com uma rede de segurança limitada poderia levar à superação da pobreza.

Uma década mais tarde, novas investigações “redescobriram a pobreza” – no dizer de Niemiets (2010) – e revelavam que, em verdade, ela nunca tinha desaparecido da sociedade. O determinante para a mudança de perspectiva sobre o “fim da pobreza” envolve a alteração no modo como se passou a compreendê-la.

---

Segundo a nova perspectiva, a pobreza deveria ser entendida como um fenômeno que atinge o indivíduo como ser social que ele é. Portanto, para compreender a pobreza dever-se-ia ter em conta que suas necessidades são determinadas pelos novos padrões sociais que se alteram e imprimem novos “custos de participação social” com o passar do tempo.

Argumentou-se, em consonância com esse entendimento, que “[...] quando a renda das pessoas se tornam menores que a renda média da sociedade em que estão inseridas, elas se tornam excluídas dos costumes sociais e dos estilos de vida” (Niemietz, 2010, p. 27, tradução nossa). Por isso, a pobreza deveria ser medida tendo em vista os rendimentos médios de um dado território nacional.

A perspectiva de que parte Townsend vislumbra a *necessidade* como uma noção inteiramente social, delineia um esquema completamente distinto de medir e combater a pobreza e foi capaz de comprovar que a pobreza, afinal, não fora expurgada da sociedade inglesa, através do crescimento econômico e dos mecanismos limitados de proteção social, como se supunha. Ao contrário: esteve todo o tempo onipresente e era sentida por grupos que tinham uma renda abaixo da renda média da sociedade. Rocha (2006a, p. 15) narra como o estudo do mencionado pesquisador demonstrou que de fato a pobreza era vivenciada por uma parcela significativa da sociedade inglesa mesmo em tempos de crescimento econômico:

Ajustando os parâmetros de renda estabelecidos por Rowntree e Lavers (1951) com base em quantidades e preços, Townsend (1962) estabeleceu uma linha de pobreza nacional da Inglaterra que se traduzia numa proporção de pobres de 4,1% da população inglesa. No mesmo estudo definiu um outro valor que, segundo ele, seria mais adequado como linha de pobreza dada a distribuição de renda inglesa que então se verificava: 40% superior à primeira, o uso dessa segunda linha resultava numa proporção de pobres de 10,6% (7,5 milhões de pessoas), conforme os dados da pesquisa domiciliar por amostragem realizada pelo governo inglês em 1953/1954.

Segundo se depreende do estudo de Niemietz (2010, p. 27 e ss.), é a citada investigação de Townsend que marca o abandono de linhas de pobreza baseadas em cestas de necessidade associadas à subsistência e assinala o predomínio, até os dias atuais, das linhas de pobreza baseadas na distribuição de renda.

Para Niemietz, os efeitos da mudança de abordagem e de medir a pobreza são mais profundos do que se pode imaginar. Por um lado as medidas relativas são um detalhe relevante na interpretação que se faz sobre a evolução da pobreza na história do pós-guerra (2010, p. 69 e ss.), mas sua influência fica pouco clara. E de outro lado é determinante para entender as atuais recomendações políticas de combate à pobreza que prescindem ou minimizam o papel do crescimento econômico e privilegiam as políticas de redistribuição de renda para a formação de uma sociedade justa e igualitária.

Em seu trabalho Niemietz, porém, demonstra que as medidas relativas estão eivadas de falhas que levam a conclusões questionáveis de que o melhor caminho para o combate à pobreza



passa necessariamente pela redistribuição de renda. Ao contrário do que pode julgar em *A New Understanding of poverty* não se refuta *tout court* as medidas relativas e nem qualquer outra medida de desigualdade para em seguida partir em defesa do crescimento econômico como o melhor mecanismo de combate e erradicação da pobreza. O autor percorre e esclarece com minúcias os motivos que referendam a sua conclusão de que as medidas de pobreza podem tanto enviesar as taxas de pobreza quanto produzir efeitos indesejados com a implementação de políticas redistributivas.

São esses pressupostos conceituais que também definem a análise empírica de seu estudo sobre as políticas públicas de combate à pobreza no Reino Unido. Nessa parte específica de seu estudo, Niemietz (2010) demonstra que nem sempre as políticas de redistribuição de renda, pautadas nas medidas relativas, conciliam-se com os objetivos que buscam atingir. E, nesse passo, podem ter resultados diminutos, mormente se tiver em conta os custos que possuem.

Embora existam estudos que abordem as falhas que podem decorrer do uso da renda como variável ou das falhas que podem resultar das arbitrariedade de indicadores e da agregação dos índices, há poucos estudos que dissecam e expõem com clareza a predominância e a influência das medidas relativas sobre as políticas públicas de combate à pobreza. Foi, pois, a admiração pela lucidez do caminho percorrido por Niemietz que estimulou que *A New Understanding of poverty* servisse de lente para analisar-se no contexto brasileiro a influência das medidas relativas nos recentes mecanismos de combate à pobreza no Brasil.

Ainda que, à primeira vista, se possa pensar que esse tipo de ponto de partida não confira acréscimo substantivo, Coutinho (2011, pp. 47-48) menciona que as fontes para as definições dos problemas que moverão investigações também podem partir da reaplicação de estudos prévios a outro contexto. Consoante explica a autora, esse é um mecanismo hábil para verificar e ampliar os resultados obtidos do estudo que serve de parâmetro.

### ***De um obstáculo para as perguntas de partida***

No entanto, a pretensão de aplicar o referido estudo ao contexto brasileiro parecia ser obstaculizada por um aspecto fundamental: o objeto de estudo da mencionada obra atém-se, sobretudo, às questões que envolvem as medidas de pobreza relativas, aplicáveis, em princípio, aos países desenvolvidos. Isso significava dizer que os posicionamentos nele inscritos não se ajustariam ao cenário vigente no Brasil, país em desenvolvimento para o qual ainda é aplicável a concepção absoluta de pobreza.

Durante o processo de revisão bibliográfica, porém, verificou-se que um dos consensos que se formou em torno da pobreza brasileira foi o de que a concentração de renda no Brasil é uma das

fortes razões que explicam as elevadas taxas de pobreza absoluta que o país ostenta ainda nos dias atuais (Barros, Henrique & Mendonça, 2000; Rocha, 2006a). Para a fundamentação desse consenso servem de parâmetro o coeficiente de Gini e a Curva de Lorenz.

É também com base na grande desigualdade de renda que se minimiza o papel do crescimento econômico na redução da pobreza brasileira. Esse argumento, por sua vez, é referendado pelo fato de que as quedas registradas nas taxas de pobreza rapidamente cessaram ao cabo dos efeitos redistributivos nos estratos que ocupam a base da pirâmide social do Brasil nos períodos de forte crescimento econômico, como o da década de 1970, ou depois de alcançada a estabilidade econômica, em meados da década de 1990.

Para os autores que observam todos esses aspectos e as demais características da pobreza brasileira, o combate passa por entre outros mecanismos de natureza estrutural e pela redistribuição de renda focalizados nos pobres (Rocha, 2006a; Silva, Yasbek & Giovanni, 2011; Barros, Henrique & Mendonça, 2000).

Foi, portanto, ao observar a relevância que essas medidas relativas (de desigualdade) desempenham na compreensão da pobreza brasileira que se superou o obstáculo que se apresentou na primeira fase do estudo.

Serviu de estímulo para a reaplicação do estudo de Niemietz ao contexto brasileiro, a ampliação dos mecanismos de transferência de renda para o combate à pobreza absoluta, na última década, através de programas como o Programa Bolsa Família (PBF) e as análises positivas que se fazem dos resultados obtidos.

De acordo com os estudos efetuados com base nos dados do Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (Pnad), a última década marcou um momento importante para o âmbito do combate à pobreza no Brasil. Eles demonstram que tanto as taxas de pobreza<sup>1</sup> quanto a desigualdade entraram em declínio (Neri & Souza, 2011). O surpreendente foi a rapidez da queda e o fato de os declínios de medidas absolutas e relativas serem simultâneos.

Entre 2003 e 2008, a média anual da queda teve maior amplitude: a taxa nacional de pobreza absoluta caiu a uma média de 3,1% a.a. e a de pobreza extrema a uma média de 2,1% a.a. Para que se tenha um parâmetro, segundo registram os analistas do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (2010), entre os anos 1995 e 2008, no Brasil, a taxa nacional de pobreza absoluta caiu a uma média de 0,9% a.a. e a taxa nacional pobreza extrema, 0,8% a.a. A trajetória da primeira década dos anos 2000 não “[...] pode ser desprezada, sobretudo quando considerada a tradição

---

<sup>1</sup> As taxas nacionais de pobreza a que se referem são a de pobreza absoluta e a de pobreza extrema. Para medir a primeira, convencionou-se considerar aqueles que vivem com  $\frac{1}{2}$  salário mínimo *per capita*; enquanto a segunda tem em conta os que vivem com menos de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo *per capita*. Atualmente, para os programas de transferência de renda brasileiros, o valor fixado como a linha de indigência é R\$70,00, o que equivale a 14% do salário mínimo vigente em 2011, somadas as atualizações da inflação.

brasileira de significativos descompassos entre indicadores econômicos e sociais” (Ipea, 2010, p. 5). A manter esse ritmo, o prognóstico é de que, em 2016, a pobreza absoluta esteja praticamente erradicada e o coeficiente de Gini atinja o patamar de 0.488.

Ainda de acordo com o que sustentam as avaliações, esse declínio decorreu da estruturação das políticas verticais do Estado de Bem-Estar Social brasileiro, na década de 1990, e, mais especificamente na última década, da maior expansão econômica e reforço das políticas públicas “[...] como a elevação real do salário mínimo, a ampliação do crédito popular, a reformulação e alargamento dos programas de transferência de renda para os estratos de menor rendimento” (Ipea, 2010, p. 10).

Tendo, portanto, em vista os efeitos positivos das políticas de redistribuição de renda sobre a redução dos índices de pobreza e desigualdade no Brasil, foi estabelecido como objetivo geral do presente estudo o *exame do papel das medidas relativas na análise da pobreza brasileira e como fundamento para a formulação de políticas de transferência de renda, implementadas atualmente pelo governo brasileiro*. Para tanto, como se mencionou, anteriormente, utilizar-se-ão como lente e fundamento as reflexões de *New Understanding of Poverty*.

Após novas leituras do texto original, verificou-se a recorrência da discussão de três aspectos que poderiam ser reaplicados, com as necessárias adaptações, ao caso brasileiro. Apesar de desconexos à primeira vista, relacionam-se profundamente com os estudos sobre a pobreza e com as políticas públicas de redistribuição de renda do Brasil.

O primeiro ponto se relaciona com a escolha das concepções e medidas de pobreza. Como demonstra em seu estudo, as diferentes medidas de pobreza não representam apenas um detalhe técnico, como se pode pressupor. Elas implicam em estabelecer critérios que separam pobres e não pobres, além, é claro, de determinar a escolha das recomendações políticas que serão adotadas para combater a mazela. Uma vez que as medidas de pobreza relativas e as baseadas na renda possuem falhas, elas se refletirão nos resultados obtidos pelas recomendações políticas. Assim, importa *(re)conhecer as falhas identificadas por Niemietz para se estar ciente de onde podem advir possíveis limitações nas políticas públicas empreendidas nas concepções e medidas relativas*. Esse foi o primeiro objetivo específico a ser perseguido no presente estudo.

O segundo ponto circunscreve-se ao papel relegado ao crescimento econômico para o combate e a erradicação da pobreza. Minimizar o papel desempenhado pelo crescimento econômico é, em verdade, bastante recorrente no discurso dos diversos organismos internacionais e nos estudos brasileiros sobre a pobreza. No contexto brasileiro, esse posicionamento é reforçado pela persistência da pobreza (absoluta) aos ciclos de crescimento da economia. Assim, traçou-se como segundo objetivo específico *compreender se o crescimento econômico brasileiro pode ser, de fato, rejeitado como instrumento de combate à pobreza*.

O terceiro ponto relaciona-se com a prioridade que tem sido dada à transferência de renda como um mecanismo de combate à pobreza. Inequivocamente, isso ocorre em países desenvolvidos com o intuito de promover meios para que seus beneficiários possam arcar com os custos de participação social. No caso brasileiro, o objeto, em última instância, é elevar a renda de beneficiários que vivem aquém do patamar considerado mínimo para custear as necessidades nutricionais ou básicas. Nos últimos dez anos, as transferências de renda brasileiras tornaram-se célebres por sua focalização, condicionalidades e promissores resultados. No entender de Niemietz, contudo, os custos desse tipo de medida podem revelar-se superiores aos resultados alcançados. *Discutir se efetivamente os resultados obtidos, nesta primeira década de implementação dos programas de transferência de renda – nomeadamente do Programa Bolsa Família – são de fato inferiores aos custos* é o terceiro objetivo do presente trabalho.

Esses objetivos estão englobados por três perguntas de partida:

- i. Sob o ponto de vista de Niemietz, que falhas da(s) medidas de pobreza relativas podem ser identificadas no contexto brasileiro?;
- ii. Que papel desempenha o crescimento econômico no combate à pobreza brasileira?;
- iii. O que pode explicar a ênfase de medidas redistributivas no combate à pobreza brasileira?

Para atingir os objetivos traçados no presente trabalho e responder às questões lançadas à partida era necessária a constituição de pressupostos históricos e teóricos acerca das concepções e medidas de pobreza, evolução da pobreza brasileira e das políticas implementadas para combatê-la. Foram esses os cerne dos capítulos que constituem o âmago do presente trabalho, a seguir detalhados.

### ***Da estruturação do trabalho***

O primeiro capítulo do presente trabalho visou apresentar em detalhes as luzes que Niemietz lança sobre as concepções e medidas de pobreza, em especial acerca de suas falhas e sobre o papel que o crescimento econômico e os mercados podem oferecer para o combate à pobreza.

Para um melhor enquadramento da problemática reputei necessário realizar, previamente, uma digressão histórica com o fito de apresentar as características das principais concepções de pobreza. Nesse sentido, o presente trabalho buscou em outras fontes elementos teóricos para serem agregados às noções expostas em *A New Understanding of poverty*.

O segundo capítulo pretendeu trazer elementos que demonstrassem a influência das medidas relativas de pobreza sobre a narrativa da pobreza brasileira e sobre a leitura que os teóricos fazem quanto às indicações de políticas capazes de erradicá-la do seio social. Para tanto, sinteticamente, descreveu-se a evolução dos percentuais de pobreza e de desigualdade no Brasil entre as décadas 1970 e 1990; e, diante das variações ocorridas no decorrer do tempo, apresentaram-se os consensos a que chegaram os teóricos sobre a pobreza brasileira.

O terceiro capítulo foi projetado com o propósito de examinar as especificidades das políticas públicas de combate à pobreza no Brasil. Assim, apresentou-se a evolução da políticas sociais e de combate à pobreza no Brasil, conferindo destaque aos programas de transferência de renda – em especial Programa Bolsa Família – implementados em âmbito nacional na última década. Nesse passo, expuseram-se os seus objetivos, funcionamento e custos. Nesse capítulo também objetivou-se abordar os questionamentos apresentados como partida ao presente trabalho, no sentido de tentar dar resposta.

O arremate ao trabalho é realizado através das conclusões a que se chegou através dos capítulos precedentes. A elas buscou-se apresentar críticas e limitações ao presente estudo e questionamentos que podem instigar novos trabalhos e investigações. À composição desse estudo apenas se soma a presente introdução.

### ***Breve justificativa para a escolha dos alicerces teóricos sobre a pobreza no Brasil***

Como foi especificado nas linhas anteriores o alicerce do presente trabalho é a obra *A New Understanding of poverty*. Foram com as lentes emprestadas por Niemietz que se buscou observar as políticas atuais combate à pobreza brasileira, as multicitadas transferências de renda. Atingir esse objetivo não seria possível sem que se recorresse aos estudos consolidados por teóricos sobre a pobreza e a política social brasileira.

Como também foi afirmado nas linhas anteriores, o Brasil conta com uma grande diversidade de estudos sobre a pobreza. Foi, portanto, uma tarefa árdua dirimir as investigações que deveriam servir de pilares para a construção do estudo empreendido, ao lado de *A New Understanding of poverty*.

Da sua leitura verifica-se a menção reiterada das lições de Sonia Rocha, Barros, Mendonça e Henriques e Silva, Yazbec e Giovanni, todos esses autores reconhecidos por seus estudos sobre a pobreza brasileira. Para os três últimos autores deve-se mencionar ainda o destaque que possuem no Brasil dada a solidez de suas investigações em torno das políticas sociais brasileiras.

## 2. O OLHAR DE NIEMIETZ SOBRE A POBREZA

*“The choice of the poverty measure is much more than just a technical detail. [...] Crucially, each indicator identifies different risk groups, and therefore provides different policy recommendations.”* (Niemietz, 2010, p. 48)

*“This sensitivity of poverty measurement to the choice of indicator is seldom explicitly mentioned in public policy debates. [...] The figures resulting from the application of the most common poverty concept are therefore frequently quoted as ‘the number of people living below the poverty line’ or ‘the number of people living in poverty’”* (Niemietz, 2010, pp. 54-55)

O presente capítulo tem como objetivo geral traçar as principais ideias desenvolvidas por Niemietz em *A New Understanding of Poverty*<sup>2</sup>.

Para tanto, promover-se-á, em um primeiro momento, à caracterização das diferentes abordagens teóricas da pobreza, utilizando como pano de fundo a contextualização histórica da trajetória do pensamento científico sobre a pobreza. Em um segundo momento, proceder-se-á à descrição das diferentes formas de medidas a que elas dão origem.

A necessidade dessa prévia análise se justifica pelo fato de que uma das premissas de que parte Niemietz (2010) é a de que a escolha de uma das abordagens de pobreza, além de conduzir a diferentes identificações de quem é pobre ou não, impele à adoção de diferentes recomendações políticas para o combate à pobreza.

É, pois, através da prévia apreensão desses aspectos que se deterá um arcabouço teórico para a percepção e identificação das falhas e omissões das medidas relativas que fortemente influenciam as políticas públicas de combate à pobreza, bem como a compreensão das conseqüências dessa predominância.

### 2.1. A compreensão da pobreza ao longo do tempo: das abordagens monetárias à abordagem multidimensional

De acordo com Silva (2012, p. 40), as diversas concepções de pobreza revelam um termo ambíguo, com diferentes significados. A título exemplificativo, observe-se que o Banco Mundial tem sugerido como condição de pobreza “A posição de um indivíduo ou de uma família em relação a uma linha imaginária, cujo valor é fixado ao longo do tempo” (Lemos, 2007, p. 45).

Neste caso, a pobreza estaria vinculada a um padrão de vida (medido em termos de renda ou de consumo) abaixo do qual as pessoas são consideradas pobres (Lemos, 2007, p. 45). Seguindo

---

<sup>2</sup> Mais recentemente, Niemietz publicou o estudo denominado *Redefining the Poverty Debate – why war on markets is not substitute for a war on poverty?*. Nele o autor aplica o enquadramento teórico de *A new understanding of poverty* às políticas setoriais de combate à pobreza do Reino Unido.

esse entendimento, estabeleceram-se linhas de pobreza de US\$1,25/dia e US\$2/dia que definem, respectivamente, os rendimentos abaixo dos quais os indivíduos são considerados indigentes e pobres.

De outro lado, segundo explicita Lemos (2007, p. 45), em 1997, o *Human Development Report* apresentou o seguinte conceito para o fenômeno pobreza: “Pobreza significa a negação de oportunidades de escolhas mais elementares do desenvolvimento humano”.

As oportunidades referidas nessa acepção, consoante explica o referido autor, englobavam ter uma vida longa, saudável e criativa, ter um padrão adequado de liberdade, dignidade, auto-estima e gozar de respeito por parte dos seus pares (Lemos, 2007, p. 45 e ss.). Uma breve comparação, permite constatar que o segundo conceito de pobreza envolve um maior componente de abstração e engloba dimensões que não são contempladas no primeiro conceito.

As diferenças que separam esses dois conceitos brotam da construção teórica da pobreza. O presente tópico seguiu a linha do tempo da evolução das diferentes concepções de pobreza, e objetivou demonstrar, igualmente, como gradativamente foram incluídas dimensões ao conceito de pobreza.

### *2.1.1. A pobreza em termos absolutos: da subsistência às necessidades básicas*

Consoante a linha do tempo traçada por Niemietz (2010, p. 57), a sistematização da abordagem monetária está nitidamente relacionada com as pesquisas desenvolvidas por Charles Booth e por Seebhom Rowntree, que definiram linhas de pobreza como limiares que separam pobres e não-pobres (Niemietz, 2010, p. 57).

Laderchi (2007a, p. 39) circunstancia que, embora as metodologias das investigações de um e de outro sejam distintas, ambos os cientistas pareciam ser movidos pela crença moderna num método científico objetivo capaz de orientar uma ação para a redução da pobreza.

A longa pesquisa de Booth impressionou a opinião pública, por ampliar a questão da pobreza para além de uma interpretação moral. Nela o pesquisador social demonstrou que a pobreza não se relacionava somente com a renda, mas com condições atinentes à casa pobre, bem como com a natureza e a regularidade do emprego (Marshall, 1981 *apud* Laderchi, 2007a, p. 39), o que possibilitou a identificação de oito classes, dentre as quais quatro estavam abaixo de uma linha de pobreza.

O interesse de Booth por estabelecer diferenças qualitativas entre classes fez com que a linha de pobreza que utilizou em sua investigação desempenhasse uma função menos relevante que outros fatores (v.g., aspiração) para diferenciar pobres e não pobres. Credita-se à pesquisa de

Rowntree o mérito de ser reconhecida como a primeira a utilizar um indicador sistemático para medir a pobreza, utilizando para tanto a renda.

Alicerçado sobre o padrão de gastos observados em sua pesquisa e sobre uma cesta de consumo contendo uma quantidade mínima para a subsistência e uma qualidade específica de alimentos – a baixo custo –, traçava-se uma linha de pobreza que coincidia com o custo da aquisição dos elementos dessa cesta. Aqueles que não tivessem renda suficiente para obter essa quantidade mínima eram considerados pobres.

A pobreza, segundo a perspectiva de Rowntree, manifestava-se exclusivamente na constituição física de uma pessoa (Niemietz, 2010, p. 58). Essa conceituação que relaciona pobreza à insuficiência de renda é enquadrada como uma abordagem monetária da pobreza e é denominada como *pobreza absoluta* na doutrina que aborda o tema.

A natureza objetiva que esse indicador possui torna pouco relevantes para medir a pobreza variáveis como tempo e lugar. Também não há qualquer relevância para essa concepção os gastos relacionados com as preferências habituais (Niemietz, 2010, p. 59 e ss.).

A análise que se fazia através da linha de pobreza era a de que, se o rendimento estivesse abaixo do custo da cesta, estar-se-ia diante da pobreza primária. Se, porém, a impossibilidade de aquisição dos bens da cesta estivesse relacionada com o gasto imprudente dos rendimentos estar-se-ia diante da pobreza secundária.

O grau restritivo do indicador tornava inevitáveis os gastos ineficientes dos recursos. E isso se fez refletir nos percentuais de pobreza obtidos com a aplicação dessa medida de pobreza. De acordo com o estudo de Rowntree, quase dois terços da pobreza era secundária. O investigador, contudo, não encontrou fundamento para os gastos ditos “imprudentes” dos pobres.

Na década de 1960, os estudos de Peter Townsend e Brian Abel-Smith compreenderam porque as pessoas continuavam a privar-se de atender as necessidades físicas essenciais e viviam deliberadamente na pobreza, demonstrando, assim, um erro sistemático do Orçamento Padrão elaborado por Rowntree.

Para esses estudiosos, segundo aponta Niemietz (2010, p. 58), os recursos não estão exclusivamente voltados para suprir as necessidades físicas e podem ser utilizados para arcar com os custos de participação social, i. é, atividades relacionadas à vida social e às suas convenções. Assim, os gastos imprudentes poderiam antes ser reflexo do contexto social, que afeta os gastos, de modo a não tornar os indivíduos socialmente excluídos.

Embora Rowntree, nos estudos de 1936 e 1950, tenha dado passos no sentido de conciliar seu indicador aos custos da participação social, manteve-se praticamente fiel à estrutura do orçamento original e, por isso, as necessidades sociais continuaram a ser elementos estranhos à sua



cesta. Segundo aponta Niemietz (2010, pp. 61-62) isso ocorreu porque não houve critério para reconhecer e selecionar as necessidades sociais.

Em que pese as evoluções registradas pelas diversas acepções que se seguiram aos estudos de Booth e Rowntree essa é a concepção mais difundida e as linhas de pobreza, que “[...] representam um nível fixo de poder de compra ou comando sobre os recursos materiais” (Niemietz, 2010, p. 43), são recorrentes quando se buscam informações quanto aos percentuais de pobreza de um determinado lugar e tempo.

Há variações do conceito que associa a pobreza à subsistência. Uma delas é a que se conhece pela denominação *necessidades básicas* (*basic needs approach*). Essa abordagem amplia a pobreza vinculada à subsistência para contemplar as necessidades básicas. O bem-estar nessa abordagem é definido pela satisfação dessas necessidades consideradas elementares (Laderchi, 2007a, p. 47).

Essa concepção ganhou especial notoriedade em 1978 com o lançamento do programa idealizado pelo Banco Mundial (Saith, 2007a, p. 61). Martini (2009a, p. 8) e Codes (2009, p. 13) especificam que, de acordo com o entendimento propagado pelo Banco Mundial, tanto as necessidades para a subsistência do indivíduo, quanto as necessidades referentes a serviços essenciais para toda uma comunidade eram monetariamente quantificadas e seriam atendidas à medida que houvesse o crescimento da renda agregada de cada economia, a participação dos indivíduos no mercado de trabalho formal, a estruturação de um sistema de redes assistenciais e de auxílios que pudessem beneficiar algumas categorias. Nesse passo, essa concepção criou um objetivo social que consiste na “[...] diminuição das desigualdades de recursos entre os indivíduos” (Codes, 2008, p. 14), através do crescimento econômico.

De acordo com a contextualização histórica de Codes (2008, p. 13), as noções relacionadas às necessidades básicas normalmente apareceram (e continuam a aparecer) em torno dos debates do subdesenvolvimento e do desenvolvimento social de um país. Também integra o contexto dessa abordagem as discussões que ocorriam em torno da teoria do Capital Humano. Segundo essa teoria, a relevância do suprimento das necessidades básicas seriam investimentos individuais com retornos no mercado (Mauriel, 2010, p. 108).

Em tom de crítica, Codes (2008, pp. 14-15) afirma que a abordagem *basic needs* não pugna ou pugna limitadamente por reformas sócio-estruturais e, nesse passo, concilia a pobreza ao livre mercado. Por isso, segundo a autora, faz sentido afirmar dentro das balizas dessa noção de pobreza que o crescimento econômico é o mecanismo apropriado para o seu combate.

Em termos de políticas públicas, pode-se afirmar que as abordagens monetárias deram ensejo, num primeiro momento, às ações filantrópicas que viabilizavam meios para que as famílias pobres adquirissem os nutrientes mínimos; e, num segundo momento, à adoção do modelo do

pleno emprego, o que impelia necessariamente a intervenção estatal (Codes, 2008, p. 11 e ss.; Martini, 2009a, p. 8 e ss.).

### 2.1.2. *Os custos de participação social, a pobreza relativa e a privação relativa*

Niemietz (2010, p. 69 e ss.) afirma que, se ainda fosse dominante a noção absoluta, a pobreza seria um fenômeno social que teria desaparecido nos países desenvolvidos nas décadas do pós-guerra. Essa, aliás, foi uma impressão que se espalhou na Inglaterra e que foi propagada com fundamento em estudos que se baseavam ainda na perspectiva absoluta da pobreza. Para tanto serviu de fundamento a investigação de Rowntree, datada de 1950, que utilizando uma medida semelhante à que utilizou em 1936, demonstrava que a taxa de pobreza naquele ano era de 2,8% entre a classe trabalhadora de York.

A mudança para uma abordagem que vislumbra a *necessidade* como uma noção inteiramente social desenha um panorama completamente distinto. Rocha (2006a, p. 15) narra como a pesquisa de Townsend demonstrou que, em verdade, a pobreza era vivenciada por um número maior de pessoas na Inglaterra dos anos 1950:

Ajustando os parâmetros de renda estabelecidos por Rowntree e Lavers (1951) com base em quantidades e preços, Townsend (1962) estabeleceu uma linha de pobreza nacional da Inglaterra que se traduzia numa proporção de pobres de 4,1% da população inglesa. No mesmo estudo definiu um outro valor que, segundo ele, seria mais adequado como linha de pobreza dada a distribuição de renda inglesa que então se verificava: 40% superior à primeira, o uso dessa segunda linha resultava numa proporção de pobres de 10,6% (7,5 milhões de pessoas), conforme os dados da pesquisa domiciliar por amostragem realizada pelo governo inglês em 1953/1954.

Foi a propagação do estudo de Townsend que marcou o que Niemietz (2010, pp. 26 e 63) denomina “redescoberta da pobreza” e o abandono de linhas de pobreza baseadas em cestas para a crescente adoção de linhas de pobreza baseadas na distribuição de renda. Foi também assim que iniciou-se o predomínio de medidas que visam a aferir a pobreza relativa de uma sociedade.

A pobreza passa, então, a ser vista como um impedimento para a participação dos indivíduos segundo as normas vigentes na sociedade. Em sociedades cada vez mais ricas, as normas e expectativas aumentam e tornam cada vez mais altos os custos de inclusão social (Niemietz, 2010, p. 64 e ss.). Segundo esse entendimento, mesmo as necessidades alimentares são condicionadas pelo papel social que um indivíduo possui numa comunidade (Codes, 2008, p. 12). A noção de pobreza, portanto, deve se ajustar às alterações ocorridas nas sociedades, de modo a continuar a ser socialmente relevante.

Consoante demonstra Niemietz (2010, p. 69 e ss.), inversamente ao que sucedeu com as taxas de pobreza medidas pelas linhas de pobreza absoluta, a pobreza relativa não mostrou qualquer tendência para uma queda ao longo do tempo, mesmo quando foi observado um aumento

da renda real na parte inferior da distribuição. Ao contrário: com austeridades ao bem-estar, durante a década de 1980, por exemplo, a pobreza atingiu um nível que ainda não tinha sido registrado no período pós-guerra.

Para Niemietz há um outro elemento que pode explicar o aumento das taxas de pobreza nesse período que se relaciona com a mudança no paradigma de medir a pobreza – como será analisado mais profundamente no item 2.4 do presente capítulo. Porém, de um modo geral, a principal interpretação que se faz desse fato é que, para eliminar-se a pobreza, não bastava o progresso econômico. Isso, por sua vez, abriu espaço para que se estabelecesse uma relação entre pobreza e os direitos de cidadania que deixam de ser gozados pela parcela pobre da sociedade (Codes, 2008).

Essa relação encontra respaldo num conceito próximo ao de pobreza relativa: o de privação relativa. A noção prevalente de privação relativa parte do mesmo pressuposto de que parte a noção de pobreza relativa, ou seja, as necessidades por que passam os mais pobres evoluem com o tempo e com as mudanças nos padrões sociais, que imprimem novas obrigações e novas necessidades aos seus membros (Niemietz, 2010, p. 62).

O marco de diferença entre uma e outra é que privação relativa não estabelece as diferenças de renda *per se*, mas se as diferenças de renda são percebidas pelos grupos como imerecidas. Por outro lado, a pobreza relativa consiste numa “[...] função da distribuição da renda, independentemente da forma como surge e como está sendo percebida” (Niemietz, 2010, pp. 62-63, tradução nossa).

Assim, são consideradas pobres aquelas pessoas que estão abaixo de um determinado percentual da distribuição de renda de um país (normalmente 40% do rendimento nacional), pois pressupõe-se que elas estão impedidas de assumir os papéis sociais que desempenhariam se tivessem uma renda próxima da média do rendimento nacional. Está, portanto, totalmente desvinculada das necessidades dos pobres por bens e serviços específicos. Por outro lado, a privação relativa pode ser constatada mesmo se a diferença na distribuição de renda for pequena (Niemietz, 2010, p. 62).

Para impedir o aumento dos percentuais de pobreza relativa, as recomendações políticas que são traçadas em conformidade com essa concepção incluem políticas e ações que contribuem para erigir sociedades mais igualitárias – a exemplo da distribuição de renda. Para Niemietz, no entanto, essa é uma interpretação enviesada da noção de pobreza relativa. As razões para afirmar isso serão delineadas nos itens 2.3 e 2.4 do presente capítulo.

### *2.1.3. A pobreza na ótica e na voz de quem a vivencia: a abordagem subjetiva*

Com o intento de superar a arbitrariedade das linhas de pobreza absoluta e relativa, foi criada a noção de pobreza subjetiva. Para Niemietz, na pobreza subjetiva, cada indivíduo avalia a sua situação de pobreza (2010, p. 44 e ss.).

De acordo com Martini (2009a, pp. 10-11), há autores brasileiros que relacionam essa abordagem com a exclusão social (v.g. Lena Lavinas; B. Costa e C. Carneiro). É que os estudos que vislumbram esse enfoque almejam captar não só critérios objetivos, mas aspectos menos tangíveis da situação de privação, como os sentimentos de discriminação e de isolamento, nos quais a renda se insere apenas como mais uma carência.

De fato, essa é uma hipótese que tem fundamento. Codes (2008) fornece alguns elementos históricos que permitem confirmar a relação entre a abordagem subjetiva e a exclusão social.

Segundo a autora, a partir de estudos prévios sobre o sentimento de descontentamento dos soldados veteranos norte americanos quando do regresso à pátria, verificou-se a existência de diferentes sentimentos em diversos grupos, assim como a existência de diferenças entre percepção e realidade. Isso levou à “[...] compreensão de que a pobreza pode ser ao mesmo tempo ‘fato e sentimento’, de que o teor subjetivo ligado ao sentimento de privação é uma variável explicativa relevante” (Codes, 2008, p. 18).

Consoante Martini, o conceito subjetivo de bem-estar permite uma abordagem dinâmica do fenômeno, focada em grupos e “[...] aborda as interações entre os diferentes conceitos de privação e, não seus aspectos isolados, de modo que se considera que os diversos vetores de privação não sejam independentes, mas se reforçam mutuamente” (2009a, p. 11).

### *2.1.4. Da privação de capacidades à concepção multidimensional*

A abordagem das capacidades, desenvolvida pelo economista indiano Amartya Sen, parte do pressuposto de que a pobreza ultrapassa a dimensão econômica e tem relação com aspectos sociais, culturais, jurídicos e políticos que influenciam o bem-estar dos indivíduos. A questão da pobreza não se limita, pois, a aferir o bem-estar das pessoas definindo mínimos quantitativos, mas de analisá-la por meio de uma perspectiva multidimensional que envolve diversos seres e teres (Codes, 2008).

Segundo apontam Laderchi, Saith e Stewart (2011, p. 14), essa abordagem rejeita o utilitarismo como um pressuposto comportamental e propõe que os recursos monetários sejam considerados apenas meios para melhorar o bem-estar. De modo que, para Sen, o desenvolvimento deve ser visto como possibilidade de desenvolvimento das capacidades do ser humano e não como a maximização da utilidade.

Sen considera a pobreza em termos de privação de renda limitada, pois a renda é apenas instrumentalmente importante para alcançar as *capabilities*. Ela nada diz sobre os fins que as pessoas pretendem buscar através da renda e ou sobre as liberdades que permitem alcançá-los (Codes, 2008; Martini, 2009a, p. 13).

Nesse passo, a baixa renda é apenas um dos fatores que influenciará as capacidades e o seu impacto é contingente e condicional (Codes, 2008, p. 21). A baixa renda pode, por exemplo, influenciar a saúde, impedindo indivíduos mais produtivos, que, por isso, recebem menores salários. Por outro lado, essa influência pode variar em razão da comunidade, da família ou mesmo dos indivíduos (v.g., nos países mais ricos é necessário uma maior renda para atingir os padrões de consumo socialmente estabelecidos; ao passo que em países menos desenvolvidos é necessário menos renda) (Martini, 2009a, p. 13).

Desse modo, consoante essa abordagem, o simples aumento da renda dos pobres não pode ser considerado o único objetivo das políticas públicas; é necessário tornar mais inclusivos a educação básica e os serviços de saúde.

De acordo com Rocha (2006a, pp. 19-20), essa é uma abordagem de pobreza que deixa de utilizar a renda como parâmetro para ter como base outros critérios relevantes para a qualidade de vida de pobres e não-pobres.

É também uma abordagem que se afasta das linhas de pobreza absoluta e relativa, para “[...] estabelecer objetivos e medir resultados para a sociedade como um todo, não delimitando uma sub-população pobre preferencialmente” (Rocha, 2006a, p. 20). Por meio da abordagem multidimensional tornou-se possível comparar e monitorar o progresso de diferentes países no suprimento das necessidades básicas. Isso, por outro lado, impediu levar-se em conta as diferenças das taxas entre sub-populações.

Codes (2008, p. 23), referindo-se à crítica feita por Ravallion, menciona que o grau de abstração dessa concepção se constitui num empecilho para a sua operacionalização, seja porque há dificuldade de mensurar alguns aspectos, seja porque a teoria dá relevância ao caráter relativo desses múltiplos aspectos. Ainda de acordo com essa autora, a abordagem da privação de capacidades “[...] oferece uma perspectiva ‘filosófica’ da natureza do problema contribuindo para que se possa ter uma compreensão aprofundada sobre o significado do fenômeno” (Codes, 2008, p. 23), culminando, assim, para uma análise multidimensional da pobreza.

Martini menciona uma outra ordem de críticas que se costuma fazer a respeito dessa abordagem. Segundo ele, o modo como ela conceitua a pobreza pode levar à “[...] confusão entre as suas causas e a pobreza efetiva (definida em termos de renda), o que pode levar a uma subestimação do papel da renda sobre esse fenômeno” (Martini, 2009a, p. 15). Há, por outro lado,

quem afirme que o modo abrangente com que se analisa a questão torna claro os diversos fatores que, em sinergia, alimentam e perpetuam a pobreza (Codes, 2008).

De tudo quanto foi mencionado sobre a abordagem multidimensional, verifica-se que ela amplia e condiciona a pobreza a determinadas estruturas sociais. Assim, para o seu combate se faz necessário um conjunto complexo de medidas combinadas, que envolve o crescimento econômico, mas que também requer a reestruturação das instituições econômicas e sociais.

Para Rocha (2006a) essa abordagem implica pensar o combate à pobreza por meio de diversas ações complementares nos diferentes aspectos da pobreza. O bem-estar advirá como resultado de cada uma das diversas ações.

## **2.2. As medidas de pobreza**

Cada uma das abordagens analisadas no item anterior deu origem a diferentes formas de medir a pobreza. É intuito do presente tópico detalhar o modo como elas identificam o limiar entre pobres e não pobres. Para esse efeito, dividiu-se este tópico em quatro subitens, o que obedeceu às influências das concepções que as originaram.

Por fim, expõe-se a percepção de Niemietz (2010) sobre as diferenças que decorrem da escolha de um indicador de pobreza.

### *2.2.1. As medidas de pobreza absoluta*

Martini (2009a) menciona dois métodos que podem ser utilizados para a identificação dos pobres em uma sociedade. O primeiro consiste na identificação *direta* pelo próprio pesquisador das necessidades básicas vigentes para um grupo de indivíduos. O segundo consiste no uso do indicador renda. De um modo geral, esse último é o indicador preponderante das medidas de pobreza que subjazem as linhas de pobreza.

Barros, Carvalho e Franco (2006, p. 7) explicam que isso se deve ao menos a dois fatores. Em primeiro lugar está o fator de que as medidas de pobreza baseadas de renda são naturalmente escalares. Em segundo, como é comum que as famílias acessem os bens e serviços que determinam o seu bem-estar através de mercados, e que para participar deles é preciso que tenham recursos monetários, reconhece-se que a insuficiência de renda é um dos principais determinantes da carência das famílias.

Niemietz, assim como uma enorme gama de autores, entende que a despesa é um indicador melhor que a renda (2010, p. 128 e ss.) – como se verificará no item 2.3.1.

Para medir-se a pobreza absoluta, calcula-se um valor monetário através do qual se supõe suprir as necessidades mínimas de um indivíduo (ou de uma família) em uma população específica. As informações do indicador são agregadas em linhas de pobreza. Foi assim, por exemplo, que se estruturou a linha de pobreza de Rowntree e a do Banco Mundial de US\$1/dia, vigente até 2008 (Rocha, 2006a, p. 13).

Há autores como Rocha (2006a) que entendem que para o caso das necessidades estritamente nutricionais, estabelece-se, normalmente, uma linha de indigência; se incluir outras necessidades consideradas básicas, traça-se uma linha de pobreza que mede a pobreza absoluta<sup>3</sup>.

Caracteriza-se por ser um tipo de indicador que não depende da renda de outras pessoas, pois, como afirmado anteriormente, o que ela afere é o nível fixo de poder de compra. Outra característica que lhe é peculiar é a dependência de um número menor de dados para mensurar a pobreza. Isso confere às linhas de pobreza absolutas a vantagem de constituir um critério objetivo de elegibilidade para os programas sociais focalizados e o poder de estruturar as políticas públicas de combate à pobreza. Podem igualmente constituir num critério geográfico mais objetivo para estabelecer-se onde os recursos deverão ser investidos (Laderchi, 2007a).

Niemietz (2010) e Rocha (2006a) reconhecem que as linhas de pobreza absoluta têm outra vantagem. Elas partem dum fundamento teórico no que concerne às necessidades nutricionais básicas e permitem, pois, que se possa estimar uma cesta básica de menor custo. Porém, possuem a fragilidade no que diz respeito à fixação arbitrária de valores para necessidades não-alimentares, já que não há qualquer fundamento que permita afirmar qual o mínimo aceitável (Niemietz, 2010, p. 43; Rocha, 2006a, p. 13).

Ao definir os indicadores, uma primeira dificuldade que surge é composição duma cesta de alimentos e a escolha dos preços adequados. Para essa dificuldade, afirma Rocha (2006a), não existe uma única solução aplicável a todos os casos, não obstante haja certo consenso em torno das definições científicas sobre as necessidades nutricionais de um indivíduo.

O problema se torna ainda mais controverso, segundo a mesma autora, quando a questão é definir uma linha que tenha o condão de estipular uma renda capaz de suprir as necessidades básicas. Se não se dispõe de parâmetros de consumo essenciais, é claro que juízos de valor serão inevitáveis sobre os consumos tidos como “habituais” numa sociedade. “Isso significa dizer que, embora partindo das noções de pobreza absoluta e de consumo mínimo, as linhas de indigência e pobreza podem ser definidas de forma tão próxima à noção de pobreza relativa quanto se queira” (Rocha, 2006a, p. 14).

Essa fragilidade torna curiosa a defesa que Ravallion e Chen (2009, pp. 2-3) fazem às medidas absolutas de pobreza com base na renda – em especial aquela que separava pobres de não

---

<sup>3</sup> No Brasil é bastante usual essa distinção.

---

pobres através da linha 1 dólar diário. Contrariando diversos estudos que mostram a importância de se considerar, para a construção da linha de pobreza, algumas especificidades da sociedade retratada pela linha (Martini, 2009a; Rocha, 2006a), estes economistas defendem que “[...] há um forte motivo para tratar duas pessoas quaisquer que tenham a mesma renda da mesma forma, mesmo quando essas pessoas vivem em países diferentes”. No caso dos países que fazem uso das linhas relativas, o *plus* seria o fato de comparar índices de pobreza entre países que não têm a mesma renda média, em qualquer momento.

Essa e as demais arbitrariedades referenciadas são as razões invocadas por Laderchi, Saith e Stewart (2007, p. 13) para afirmar que, embora se tenham dado largos passos no sentido de ajustar os métodos para a formulação das linhas de pobreza absoluta, não se observa o mesmo empenho para diminuir as imprecisões identificadas no quadro teórico das medidas monetárias.

Como observado anteriormente, a concepção das necessidades básicas se funda em medidas agregadas de renda e consumo e, diante da natureza relativas das necessidades, não é possível especificarem-se as necessidades individuais ou dos serviços públicos de determinados grupos sociais (v.g., mulheres, crianças, idosos) (Martini, 2009a, p. 9). Mesmo “[...] o consenso em torno de algumas necessidades básicas também acaba por chamar a atenção para o seu caráter relativo” (Codes, 2008, p. 14). Disso decorre a dificuldade de operacioná-la em ações.

Para além das medidas fundadas numa linha calculada pela renda mínima oficial e na linha de pobreza que tem como base de cálculo a renda para suprir as necessidades consideradas básicas, Martini menciona pelo menos outros três conceitos envolvendo as abordagens da pobreza baseadas na subsistência. O primeiro deles é conhecido como Lei de Engel segundo o qual “[...] são consideradas pobres as famílias que destinam uma proporção considerada elevada de seu orçamento destinada a gastos com alimentação”. O segundo tem como critério que distingue pobres e não pobres a “[...] alta razão entre os seus gastos que não podem ser cortados [...] e sua renda total” e é conhecido como critério dos custos fixos. O terceiro considera pobres aqueles cujos percentuais de gastos totais sobre a sua renda é tão alto que lhes impede de “[...] manter um padrão de consumo estável com seus recursos” (Martini, 2009a, p. 9).

### *2.2.2. As medidas de pobreza relativa*

Numa sociedade rica (e nos países desenvolvidos<sup>4</sup>) em que as necessidades de sobrevivência são garantidas, definir uma cesta básica é irrelevante. Nela o conceito de pobreza está mais relacionado

---

<sup>4</sup> Os Estados Unidos, apesar de desenvolvidos, possuem uma definição de pobreza próxima daquela utilizada por Rowntree: envolve o valor de uma cesta básica multiplicado por três. O limiar entre pobres e não pobres pode, porém, variar tendo em vista o tamanho da família e estrato de residência (Rocha, 2006a, p. 16).



com a posição do indivíduo no seu meio social e sua capacidade de participar e cumprir com os costumes sociais vigentes (Niemietz, 2010, p. 39).

Vislumbrada dessa forma, a pobreza relativa torna-se um conceito dinâmico, na medida em que as posições relativas e os referenciais estão sempre em mutação ao longo do tempo (Lemos, 2007).

De um modo geral, a pobreza relativa está baseada na distribuição de renda de um país e são considerados pobres aqueles cujos rendimentos estiverem muito abaixo da renda típica de um determinado tempo e lugar. Trata-se, portanto, de uma medida de desigualdade na metade inferior da distribuição da renda. As linhas de pobreza que se traçam atingem entre 40% e 60% da renda média (Niemietz, 2010, p. 40).

Segundo menciona Codes (2008, p 17), sob o ponto de vista de Townsend, a pobreza relativa diz respeito às desigualdades sociais, o que não está limitado à baixa renda. A manifestação social e complexa que essa concepção contempla tem, pois, diversos elementos constituintes para o bem-estar social do indivíduo – sobre os quais, todavia, não se obteve consenso (Niemietz, 2010, p. 66).

Esse tipo de parâmetro, no entanto, dificulta a comparação direta da incidência de pobreza de país para país ou mesmo dentro um mesmo país. Afinal, sempre poderá existir um percentual da população com níveis de bem-estar mais baixos ou melhores ou piores em diferentes regiões. A medida relativa pode também conduzir a interpretações enviesadas nas comparações intertemporais (Niemietz, 2010) e está sujeita a forte variação diante de um pequeno grupo com maior renda – como se observará a partir do item 2.3.

Ainda no campo das medidas derivadas da concepção relativa, Niemietz (2010, p. 46) cita a privação material como medida de pobreza que revela, em verdade, a profundidade da pobreza. É determinada pela falta involuntária de bens e serviços e se agrava quando muitos outros entrevistados possuem bens de que outros se privam.

### *2.2.3. Medidas de pobreza subjetivas*

Segundo Niemietz (2010, pp. 44-45) as primeiras pesquisas que objetivaram captar o sentimento subjetivo da pobreza não se propunham traçar linhas de pobreza e tampouco calcular equivalências; simplesmente, considerava-se pobre quem assim se declarava por não ter meios de suprir as necessidades que consideravam básicas. Em outras versões, porém, a renda foi utilizada, para servir de parâmetro para a auto-avaliação. Com base nela traçou-se uma linha de pobreza no ponto de distribuição da renda abaixo do qual os entrevistados se consideravam pobres. Martini dá conta da existência de um terceiro conceito nesses estudos que envolve o sentimento de “[...] ter menos que

o necessário para cumprir os compromissos sociais vigentes”, aproximando assim o debate da pobreza às questões suscitadas pela privação relativa (2009a, p. 10).

#### 2.2.4. *As linhas de pobreza multidimensionais*

Uma das críticas feitas por Amartya Sen às linhas de pobreza absolutas e relativas era a de que a pobreza tem, em simultâneo, natureza absoluta e relativa. É que, consoante o seu entendimento, para considerar um indivíduo pobre ter-se-á em conta tanto os padrões de necessidades vigentes quanto fatores como fome e desnutrição. Assim, em vez de serem consideradas individualmente nos estudos empíricos, elas deveriam ser utilizadas complementarmente (Martini, 2009a, p. 18).

Com a difusão da noção de privação de capacidades e das críticas de Sen às medidas baseadas exclusivamente na renda, ganhou forma o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Esse índice, desenvolvido por Mahbub ul Haq com a colaboração de Amartya Sen, foi divulgado no Relatório de Desenvolvimento Humano de 1990, e buscava englobar aspectos multidimensionais da pobreza (Martini, 2009a, p. 24; Rocha, 2006a, p. 23 e ss.).

Segundo explica Martini (2009a, p. 23), esse índice ampara o conceito de pobreza humana e combina a privação de renda à falta de capacidade das famílias de tomar decisões para melhorar suas vidas. De acordo com Rocha (2006a) ela se baseia na abordagem das *basic needs*, sem, no entanto, adotar linhas de pobreza e mede o desenvolvimento humano através de três indicadores, a saber: (i) a esperança de vida ao nascer; (ii) o nível educacional medido por uma combinação da taxa de alfabetização de pessoas com mais de 15 anos (que tem peso 2) e a taxa de escolarização, composta pelo número de matrículas nos níveis de ensino fundamental, médio e superior dividida pelo número de habitantes com sete a vinte e dois anos de idade (*Gross Enrollment Index*); e (iii) a renda – medida pela paridade poder de compra (PPC) de um local.

A metodologia de cálculo do IDH envolve a transformação dessas três dimensões em índices que variam entre 0 (pior) e 1 (melhor), e a combinação dos referidos índices num indicador síntese.

Apesar de avaliar os aspectos multidimensionais da pobreza, o IDH não trouxe soluções que possibilitassem a comparação da incidência de pobreza entre os países. Além disso, em razão das médias que o compõe, reconhece-se que a construção do mencionado índice pode mascarar situações extremas de desigualdade de bem-estar, pois deixa de captar as questões distributivas relativas a cada um dos indicadores (Rocha, 2006a, p. 26).

Há outros índices que pretendem mensurar o bem-estar sob uma perspectiva multidimensional. É o caso, por exemplo, do Índice de Pobreza Humana (IPH). Foi esse, inclusivamente, o índice proposto pelo Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento no Relatório de Desenvolvimento Humano de 1997, em razão das desvantagens do IDH. Esse índice é

diferente para países desenvolvidos e para países em desenvolvimento e exclui os indicadores de rendimento.

No campo das medidas multidimensionais há ainda as medidas *fuzzy* que agregam diversos indicadores num único índice. Esses tipos medidas de pobreza é adequado para aferir a condição de pobreza em situações em que numa dimensão o indivíduo é pobre, mas noutra ele não é (Martini, 2009, p. 25).

De acordo com o entendimento de Martini (2008, p. 23), as medidas que se baseiam na abordagem multidimensional caracterizam-se: (i) por dados que revelam carências que interferem no bem-estar das pessoas (número de mortalidade, morbidade, alfabetização); e (ii) por amostras que se referem à sociedade como um todo e permite analisar a sua evolução ao longo do tempo.

Segundo Barros, Carvalho e Franco (2006), as medidas multidimensionais, além de permitir uma perspectiva mais profunda da pobreza, possibilitam avaliar o impacto de programas sociais, assim como ordenar os pobres, num indicador, para melhor focalização dos potenciais beneficiários de políticas públicas. Por outro lado, os autores ponderam que as mencionadas medidas não são capazes de ser específicas quanto ao grau de carência de cada família na medida em que apenas pode ser calculado o nível médio para um país, estado, município ou mesmo bairro.

#### 2.2.5. *Questão de medida*

Não se trata apenas de identificar os pobres, não se trata apenas de agregar informações num índice. A escolha da medida de pobreza é muito mais que um detalhe técnico, segundo Niemietz (2010, p. 48). Para demonstrar isso, o autor cita, no curso de todo o terceiro capítulo de seu estudo, diversos estudos nos quais se verificou que cada indicador que objetiva representar pobreza identificou diferentes grupos de riscos, quando se tentou correlacioná-los. Esse descompasso também já foi observado por organismos como a Eurostat e a OCDE. Três exemplos utilizados pelo citado autor podem ilustrar essa questão.

O primeiro exemplo se relaciona com os diferente grupos que as medidas podem revelar como pobres. Para a pobreza relativa, por exemplo, os pensionistas normalmente são um grupo de risco; para as medidas de privação material, esse é um grupo de baixo risco. Isso, como se pode pressupor, tem reflexo nas políticas públicas que deverão ser aplicadas, conforme se escolha uma ou outra concepção.

O segundo exemplo diz respeito à correlação negativa obtida quando se tenta contrapor às taxas de pobreza absoluta e relativa. À medida que o PIB, aumenta as taxas de pobreza absoluta tendem a estagnar ou cair, ao passo que podem se revelar altas taxas de pobreza relativa. A pobreza relativa, por sua vez, aumenta quando a renda média do fundo da distribuição aumenta mais

lentamente ou cai mais rápido que a renda mediana; e diminui quando a renda do fundo da distribuição aumenta mais rapidamente ou cai mais lentamente que a renda mediana (Niemietz, 2010, p. 52).

O terceiro exemplo se relaciona com o fato de que a desigualdade varia dependendo do modo com é medida, isto é, se foi utilizado o coeficiente de Gini, ou o Desvio Padrão Log (Theil L), ou Coeficiente Padrão de variação, ou Razão entre os *decis* P90/P10 ou Razão entre os *decis* P50/P10. As diferenças podem ser vislumbradas na correlação entre as medidas de desigualdade de vinte e oito países da OCDE, estruturadas por Niemietz na tabela abaixo:

Tabela 1

*Correlação entre padrões de medida de desigualdade de rendimento aplicadas a 28 países da OCDE*

	Coeficiente de Gini	<i>Mean Log deviation</i> (Theil L)	Coeficiente padrão de variação	Razão entre os <i>decis</i> P90/P50	Razão entre os <i>decis</i> P50/P10
Coeficiente de Gini	1.00	0.99	0.80	0.97	0.88
<i>Mean Log deviation</i> (Theil L)		1.00	0.82	0.97	0.89
Coeficiente padrão de variação			1.00	0.80	0.62
Razão entre os <i>decis</i> P90/P50				1.00	0.94
Razão entre os <i>decis</i> P50/P10					1.00

Nota: Niemietz (2010, p. 54). Tradução nossa.

De acordo com o autor, apenas as correlação dos ponto 0.80 ou acima disto são comuns entre as diferentes medidas de desigualdade do rendimento. As demais destoam e podem induzir a avaliações menos graves do que efetivamente são.

Após descrever de maneira mais ou menos minuciosa os métodos e a conclusão de outros estudos que ratificam entendimento por ele desenvolvido, Niemietz revela que, tendo em vista que a pobreza tem um elevado grau de abstração, seria surpreendente que existisse uma possibilidade perfeita de substituição dos diferentes indicadores (Niemietz, 2010, p. 52).

O que impinge maior peso sobre essa questão é que, nos debates sobre políticas públicas, as diferentes formas de se medir a pobreza são normalmente tratadas como modos distintos de se referir a um mesmo conceito: o número de pessoas vivendo na pobreza. Em realidade, como se observou nas linhas anteriores, os conjuntos de pressupostos conceituais que informam cada indicador são distintos, e disso decorre a necessidade de se conceber e implementar distintas

recomendações políticas que recairão sobre grupos de pobres que variarão consoante o tipo de medida de pobreza adotado (Niemietz, 2010, p. 48; Laderchi, Saith & Stewart, 2011).

### **2.3. As falhas e a omissão das medidas baseadas na renda e das medidas relativas consoante Niemietz**

Niemietz, invocando Townsend, menciona que a concepção relativa tinha por escopo abordar a pobreza como um fenômeno enraizado em um contexto social específico. As medidas de pobreza que surgiram com fundamento nessa concepção, portanto, mediriam o bem-estar baseado no contexto social e histórico, tendo em conta os custos de participação social.

Na prática, as medidas de pobreza baseiam-se na distribuição de renda de um país e a linha de pobreza relativa é “[...] uma fração fixa da tendência central da distribuição de renda” (Niemietz, 2010, p. 40-41, tradução nossa). Nesse passo, as medidas de pobreza relativas se constituem, normalmente, numa “[...] medida de desigualdade na metade inferior da distribuição de renda” (Niemietz, 2010, p. 41, tradução nossa), o que nem de longe reflete os custos de participação social de um específico tempo e lugar.

Assim, segundo sustenta Niemietz (2010, p. 148), o propósito de revelar a natureza social do fenômeno pobreza perde-se nas linhas de pobreza relativas. O presente item pretende apontar as falhas identificadas por Niemietz nas medidas baseadas na renda e nas medidas relativas de pobreza que denotam a pouca adequação que elas possuem para se constituírem num indicador dum padrão típico de vida a ser alcançado. Objetivará igualmente revelar quão duvidoso pode ser o pressuposto de que o aumento da renda é “[...] um fardo a ser suportado pelos pobres” (Niemietz, 2010, p. 148).

Esses pressupostos conceituais possibilitarão compreender os fundamentos que são sustentados pelo autor para argumentar que a redistribuição de renda não é o mecanismo mais adequado para o efetivo combate da pobreza relativa.

Para abordar as questões levantadas por Niemietz de maneira sistemática, elencar-se-á, de início, as falhas decorrentes do uso da renda como indicador nas medidas de pobreza. Em seguida serão analisadas as falhas das medidas relativas, obedecendo à sequência e ao critério de Niemietz quanto à natureza das falhas. De acordo com o referido autor (2010, p. 91 e ss.), as falhas das medidas relativas circunscrevem-se a problemas relacionados (i) à questão geográfica; (ii) à questão dos grupos sociais; (iii) à questão intertemporal; (iv) à ideologia anti-crescimento; e (v) ao uso inadequado da medida relativa de pobreza.

Laderchi, Saith e Stewart (2003, p. 21) afirmam que as medidas relativas são as que mais padecem de fragilidades conceituais e oferecem maior dificuldades interpretativas. O problema agrava-se porque essa abordagem foi concebida tendo em vista o contexto de países desenvolvidos,

mas a sua aplicação vem sendo cada vez mais requisitada ao contexto dos países em desenvolvimento.

A compreensão dessas falhas, por óbvio, permitirá melhor analisar as limitações e enviesamentos que podem decorrer da aplicação desse tipo de medida de pobreza. Porém, o principal intuito de explicitá-las é o de descrever os argumentos sustentados por Niemietz no sentido de demonstrar que essas medidas são equivocadamente utilizadas para fomentar ações de combate à pobreza baseadas na redistribuição de rendimento e para minimizar o papel do crescimento econômico no combate à pobreza.

### *2.3.1. Os vícios das medidas de pobreza baseada na renda*

Tanto as linhas de pobreza absolutas quanto as relativas atribuem um papel central ao indicador renda. Assim, para além das fragilidades que podem ser imputadas ao método da formulação das linhas de pobreza e das diferentes formas de agregar as informações num único índice, elas estão sujeitas às fragilidades inerentes ao uso da variável renda.

Em breve síntese, os focos do nono capítulo do estudo empreendido por Niemietz (2010, p. 123 e ss.) são **(i)** destacar as falhas encontradas nas medidas de pobreza que se fundam nos rendimentos; e **(ii)** sustentar que a formulação das estatísticas acerca da pobreza passem a se fundar em dados sobre as despesas.

Sobre o primeiro ponto, as luzes do autor vêm no sentido de revelar que as estatísticas de renda são sensíveis:

- a. ao período contábil escolhido para a recolha dos dados;
- b. à extensão do período contabilizado – quanto maior o período, menor os índices de pobreza e quanto menor o período, maiores os índices;
- c. aos grupos com alta volatilidade de renda; e
- d. à maior dinâmica da economia.

Assim, em razão das profundas flutuações que podem ocorrer na renda, ao longo do tempo, a renda familiar, em um dado momento, não representará o rendimento familiar típico.

Ademais, para Niemietz, a renda é um indicador pouco informativo quanto aos padrões de vida das camadas que ocupam a parcela inferior da distribuição de rendimento. A corroborar com esse entendimento está a conclusão de Brewer *et al.* (2009a *apud* Niemietz, 2010, p. 123) de que a influência da renda sobre o padrão de vida diminuiu com o tempo e que só se torna relevante em duas condições: **(i)** se dois agregados familiares desfrutam do mesmo padrão de vida em outras medidas de pobreza e **(ii)** se os padrões de vida aumentaram de forma linear com a renda. Nenhuma dessas duas condições, contudo, sustenta-se na metade inferior da distribuição

Para que se tenha ideia das incongruências que se pode ter quando se leva em conta a renda para interpretar padrões de vida, Niemietz (2010, p. 126) explica que da metade da distribuição para baixo os padrões de vida caem – como era de se esperar. Porém, à medida que se aproxima do fundo, os padrões crescem novamente. Isso ocorre, no entender do autor, porque na metade inferior da distribuição os (mesmos) padrões de vida se espalham para qualquer nível de rendimento.

O reconhecimento dessas impropriedades leva Niemietz a defender o uso de medidas de pobreza baseadas na despesa. Ele aduz que, ainda que as estatísticas baseadas na despesa possam padecer de algumas das mesmas falhas que as baseadas na renda e tenham suas próprias deficiências, elas estão menos sujeitas às influências da volatilidade da renda, da escolha do período e da extensão da recolha de dados.

Essas vantagens são, inclusivamente, amparadas pela “hipótese da renda permanente” de Friedman segundo a qual “[...] os padrões de vida não flutuam com mesma magnitude que a renda” (Niemietz, 2010, p. 126, tradução nossa). Assim, ao estabelecerem-se estatísticas baseadas em dados de despesa, um novo panorama se desenha sobre a narrativa da pobreza do Reino Unido. Nele se reconhece uma linha ascendente quase linear ao longo do tempo e que só recentemente se achata.

Para o décimo inferior, as diferenças do panorama também são marcantes. Em vez das variadas oscilações da renda no decorrer do tempo, observa-se uma evolução considerável, mas sem grandes oscilações.

Laderchi, Saith e Sttewart (2003, pp. 8-9) e Rocha (2006a) parecem concordar com Niemietz, tanto assim que defendem que melhor que medir a renda seria medir a despesa ou o consumo pelos mesmo motivos invocados em *A New Understanding of Poverty*. Rocha (2006a, p. 45) relaciona cinco motivos que ratifica a defesa do uso de dados relacionados ao consumo/despesa/orçamentos das famílias pobres. São eles:

- i. permite melhor compreensão da condições de vida, a partir da distribuição da despesa;
- ii. as despesas das famílias refletem suas rendas permanentes;
- iii. melhor estimativa da pobreza;
- iv. subestimação das rendas informadas em Censos e pesquisas domiciliares;
- v. permitem melhor caracterização sócio-econômica dos pobres (ex: acesso a serviços básicos, moradia, inserção no mercado de trabalho).

Laderchi, Saith e Stewart (2003, p. 8), como Niemietz, circunstanciam que, como as medidas baseadas na renda incluem apenas recursos *privados*, elas acabam por omitir as rendas sociais. Em que pese essa omissão, os autores consideram que incluir as rendas sociais para mensuração da pobreza, através de linhas de pobreza, poderia levar a um enviesamento nas escolhas políticas em

favor da geração de renda privada ou a um enviesamento na identificação do pobres de modo a direcioná-la para fins privados.

De acordo com Laderchi, Saith e Stewart (2003, p. 13), uma outra falha das medidas baseadas na renda é a de que elas têm uma natureza individual, ou seja, apenas refletem as rendas decorrentes de realizações individuais. Essa constatação faz com que concluam que essa abordagem exclui ou utiliza mecanicamente as interações sociais e suas interdependências, (assim, por exemplo, excluem as economias de escala que podem se estruturar entre as famílias).

Ainda no que concerne ao uso da renda como medida da pobreza, Rocha (2006a, p. 17) menciona que os indivíduos, ao informar as suas rendas, tendem subestimá-la, o que implica superestimar a incidência de pobreza.

### *2.3.2. As falhas das medidas relativas de pobreza: a questão geográfica*

A hipótese de que partiu Townsend e que culminou com a formulação da medida relativa da pobreza é a de que as pessoas são capazes de abrir mão dos bens necessários à sua subsistência para aplicar seus rendimentos nos custos de participação social. Niemietz explica que, consoante as medidas relativas, tais custos se relacionam com as mudanças sociais e, portanto, com os níveis globais de desenvolvimento econômico.

Inequivocamente, são também afetados pela percepção que os grupos sociais possuem acerca das mudanças que ocorrem no contexto social; ou melhor, no padrão de vida que se observa dentro do contexto em que o indivíduo está inserido.

Embora se desconheçam os fundamentos e inexista plausibilidade para que se estabeleça essa relação, as medidas de pobreza relativa partem do pressuposto de que a concretização de um padrão mínimo de vida cresce linearmente com a renda média. Assim, para formular-se a linha de pobreza dessa medida utiliza-se normalmente a média do rendimento de um dado território nacional. Sob a ótica de Niemietz (2010, p. 92) não há fundamento que justifique que a tomada do rendimento médio nacional seja tão especial que possa excluir outras formas de medir a pobreza relativa.

Talvez, dentro do contexto em que surgiu a medida relativa, encontre-se certa razoabilidade em tomar-se as nações como sociedades distintas. Com a integração dos mercados e a convergência mais ampla de um entendimento sobre os padrões mínimos de consumo aceitáveis, padrões relativos limitados pela linha de pobreza baseada na média do rendimento nacional podem não refletir essa integração.

Para Niemietz (2010, p. 99) os indicadores econômicos são considerados pouco robustos, pois uma leve alteração da definição de pobreza pode dar causa a uma grande alteração dos



resultados em termos de taxas de pobreza. Para o caso das medidas de pobreza relativa existem muitas alternativas plausíveis para a avaliação da pobreza de um país; cada uma delas leva a um distinto retrato da pobreza relativa. A título exemplificativo, leve-se em consideração que, na hipótese de tomarem-se médias regionais ou mesmo as médias de outros países, uma nova noção sobre a taxa de pobreza relativa da sociedade analisada pode ser obtida. Nesse passo, novas explicações para as taxas de pobreza podem surgir, independentemente da renda média nacional.

Porém, a preponderar a ideia de que a renda média nacional é a que constitui o parâmetro adequado para revelar o padrão de vida daquela sociedade, transmite-se a percepção de que o nível de vida depende exclusivamente de fenômenos nacionais. Isso, por consequência, dá espaço para políticas igualitárias que toleram a distribuição de renda, unidas a um baixo crescimento.

### *2.3.3. As falhas das medidas relativas de pobreza: a questão do grupo social*

Segundo explica Niemietz, a renda mediana, nas medidas relativas, serve como parâmetro que induz ao comportamento social de um padrão de vida típico de um território nacional; e, de acordo com a análise empreendida pelas medidas relativas, a incapacidade de um grupo (ou indivíduo) para seguir essas normas é considerada uma exclusão social (2010, p. 99 e ss.).

Contudo, para o autor essa renda mediana está negativamente associada ao bem-estar, ainda que os estudos sobre o bem-estar não concluam sempre desse modo. O fundamento dessa afirmação é que as noções de bem-estar ou um padrão típico de vida podem variar de acordo com os grupos de referência analisados. O uso de uma renda média nacional, contudo, pretende demonstrar que os hábitos de consumo são determinados pelos hábitos de consumo dos assalariados.

Num país não existe, porém, apenas um grupo de referência para determinar o padrão de vida e os hábitos de consumo. A inexistência de um único grupo de referência para aferir o padrão de vida se confirma nos estudos de McBride (2001), Ferrer-i-Carbonell (2005), Stadt et al. (1985) e Fafchamps e Shilpi (2008), citados por Niemietz (2010, p. 100), que realizaram investigações tendo em vista variantes como faixa etária, nível de educação, regiões (semelhantes), situação de emprego e familiar e a integração de uma localidade a padrões mais elevados ou a um maior intercâmbio no mercado.

De acordo com Niemietz, vincular escalões de rendimentos a padrões de vida fazia sentido, no contexto em que surgiu a medida relativa; i. é, quando padrões globais e as possibilidades de consumo eram mais reduzidas que as atuais. Hoje, não existe nem um único padrão a ser imitado, nem um único rendimento que possa servir de referência para alcançar os diferentes padrões.

As implicações do descompasso de vincular rendimento a padrões de vida têm relevância no plano político. Por um lado, alcançar os padrões relativos subjetivos – em que as pessoas comparam o seu padrão com outros – através do aumento de sua renda é menos viável, especialmente quando se tenta atingir grupos muito específicos e individualizados pela interseção de uma média nacional. O quadro se agrava quando há uma “[...] desconexão entre as desigualdades percebidas e as desigualdades reais”, que ocorre nos julgamentos subjetivos (Niemietz, 2010, p. 102, tradução nossa).

Por outro lado, atender a preocupação das pessoas com os padrões de rendimento médio é objetivo político plausível e tangível. E, obviamente, esses serão os incentivados nas ações políticas de combate à pobreza relativa. O intento de atingir um único padrão de vida, no entanto, pode ser comprometido, especialmente quando se utiliza mecanismos de redistribuição de renda, pois nem sempre esse mecanismo conseguirá atingir os alvos que deveriam ser atingidos:

On the whole, compressing the national income distribution in the hope of bringing people closer to some unobservable, highly individualised peer group is like bombarding a village in the hope of hitting a group of terrorists who are known to be hiding there. Some of the bombs will certainly strike terrorists. But there will be heavy casualties, and most terrorists will escape unscathed anyway (Niemietz, 2010, p. 102).

#### 2.3.4. *As falhas das medidas relativas de pobreza: a dimensão intertemporal*

De acordo com os padrões da medida relativa, por proporcionar um consumo consoante as normas sociais, o aumento na renda acarretaria uma instantânea diminuição da pobreza relativa. Para Niemietz, ao contrário do que se imagina, o aumento repentino da renda de um assalariado, dentro de um contexto em que ocorre também um aumento da renda mediana pode conduzir ao crescimento da pobreza relativa (2010, p. 103 e ss.).

Segundo explica, isso ocorre porque o aumento da renda dos que ocupam a parte superior da linha de pobreza é utilizado para o acesso a bens e serviços de luxo, enquanto o aumento da renda daqueles que ocupam a parte inferior da linha é utilizado para o acesso a serviços e bens básicos.

Niemietz entende que as medidas relativas limitam-se a considerar o presente, e desligam-se rapidamente dos padrões de vida do passado recente – ou de um passado mais longínquo – e desconsideram o futuro próximo. Demais disso, há países que levam um certo tempo para alcançar o padrão considerado típico. Ao seu ver, portanto, deveria ser considerada uma dimensão intertemporal na formulação da medida relativa. Considerar esse aspecto diminuiria as “[...] desigualdades instantâneas de uma melhoria rápida nos padrões de vida” (Niemietz, 2010, p. 104, tradução nossa).

Ao contrário do que se poderia pensar à primeira vista, considerar as transições dos padrões de vida, seria coerente com o *framework* da pobreza relativa. Ou seja, o padrão de vida presente

poderia englobar os padrões de um passado recente ou outros padrões. Nessa versão, um ponto na distribuição de renda num dado momento se tornaria menos importante porque melhorias no nível de vida pesariam mais que as desigualdades instantâneas.

A inserção da dimensão intertemporal nas medidas relativas daria uma nova perspectiva na análise dos efeitos do crescimento econômico sobre a pobreza relativa, em países que adotassem políticas de combate à pobreza pró-crescimento (Niemietz, 2010, p. 104).

Ao comparar os efeitos intertemporais do crescimento econômico e de medidas redistributivas, Niemietz reconhece que os efeitos dessas políticas são instantaneamente igualitárias, ao passo que políticas que priorizem o crescimento econômico apenas em termos intertemporais são igualitárias. Por outro lado, um pobre levará muito menos tempo para alcançar o rendimento médio de um país através do crescimento econômico e mais tempo através da redistribuição de renda.

Por isso, a desigualdade em altas taxas de crescimento é um fator de menor peso, mesmo que os padrões de vida se alterem. Afinal, o rendimento dos pobres também crescerá e não seria razoável imaginar que os mais pobres não se beneficiariam desse acréscimo para utilizá-lo no consumo relacionado com as normas sociais, não obstante o padrão de vida tenha aumentado.

Niemietz reconhece que não há como conjugar os objetivos do crescimento com a igualdade, pretendida pelas medidas relativas, mas ele pode ser uma opção às políticas anti-pobreza. Se se pretender uma política igualitária, o crescimento é muito menos necessário.

### *2.3.5. As falhas das medidas relativas de pobreza: a ideologia anti-crescimento*

Niemietz (2010, p. 111 e ss.) sustenta que com a perspectiva tradicional das medidas relativas, o efeito do crescimento econômico pode significar para os pobres um alívio das dificuldades materiais, mas impingir-lhes altos custos de integração social. Para o combate à pobreza, portanto, o crescimento não tem qualquer relevância.

Na perspectiva Über-relativista somente em baixos níveis, o crescimento é favorável ao bem-estar e ao progresso social. Em altos níveis, o crescimento levaria a um fracasso social e, por isso, não deveria ser estimulado.

Essa conclusão foi alcançada através de estudos sobre o bem-estar subjetivo, que identificaram que o aumento da renda é utilizado para a aquisição de bens e serviços que visam a elevar o *status quo* social. Trata-se, em verdade de um comportamento racional, se analisado individualmente; mas irracional se focado coletivamente e que enaltece a imagem do crescimento como uma armadilha para a pobreza (Niemietz, 2010, p. 112).

Niemietz, contudo, rebate esse posicionamento ao trazer à baila estudos que demonstram um aumento do bem-estar subjetivo com o crescimento e que as diferenças de bem-estar não estão significativamente ligadas à renda. Ao seu ver, o crescimento não deve ser incentivado artificialmente, nem tampouco restringido.

### 2.3.6. *Mau uso da figura da pobreza relativa*

Para Niemietz (2010, p. 115 e ss.), não há dúvidas de que os custos de participação social devem ser inseridos na formulação de um conceito de pobreza. Porém, uma medida de pobreza que tenha por pressuposto uma linha de pobreza fundada em um rendimento nacional médio não transpõe essa conotação social de maneira plena.

Deve ser ponderado, igualmente, que uma medida de desigualdade difere de uma medida de participação social e, no entender de Niemietz, deve-se manter os intentos de uma e de outra separados.

Tomando-se os pressupostos das medidas de pobreza relativa, a pobreza é desigualdade social. Nos debates políticos, contudo, nem isso, nem os fundamentos mais específicos das medidas de pobreza relativa são proferidos. Limitam-se a tratá-la “como a população que vive abaixo da linha da pobreza” (Niemietz, 2010, p. 115). Isso quando sua noção não é transmitida com elementos que estruturam uma definição de pobreza diferente – como, por exemplo, a da privação material. A falta de esclarecimentos em torno das questões conceituais, assim como nas formas de composição que envolvem a padronização e a agregação dos indicadores de pobreza corrompem o seu real significado.

Dentro daquilo que Niemietz denomina “mau uso das medidas relativas”, deve ser citado também o uso do crescimento da renda ou da riqueza em contraste com as taxas de pobreza relativa, com o intuito de ratificar o senso comum de que o crescimento não é benéfico para o combate à pobreza. Nesses discursos, deixa-se de demonstrar, todavia, que nem o PIB, nem as taxas de crescimento têm relação com as taxas de pobreza relativa.

Desse modo, promove-se a total diluição do conceito que albergam as medidas relativas. Além, é claro, de confundir e fazer crer que o crescimento econômico não promoveu melhoras na quantidade e na qualidade dos bens e serviços a que os pobres têm acesso mesmo quando se encontram na parte inferior da linha de pobreza.

E, se diminuir a desigualdade é o intento das medidas de pobreza relativa, Niemietz entende que esse pode ser um objetivo que não se coaduna com os valores de uma sociedade livre. Segundo entende, numa sociedade heterogênea, muitos valores e *trade-offs* são possíveis, inclusive, entre riqueza e objetivos não-materiais. Por isso, parece-lhe incoerente sustentar uma autonomia que

permita diversas escolhas sem aceitar os resultados econômicos distintos (Niemietz, 2010, pp. 118 e ss.).

Para Niemietz uma sociedade livre deve ser necessariamente desigual, no entanto, admite que a igualdade pode ser buscada sem meios coercitivos.

### *2.3.7. A omissão das medidas baseadas na renda e das medidas relativas: o papel da evolução dos preços e dos mercados*

Consoante Niemietz adverte, no décimo capítulo (2010, p. 136 e ss.) de sua obra, o padrão de vida em muito pode se alterar tendo em vista elementos que não a renda e a despesa. As medidas convencionais, baseadas nessas duas variáveis, por exemplo, não refletem os efeitos que os preços e o mercado podem desempenhar na alteração do padrão de vida. É sob a influência desses dois aspectos que se cingem as considerações traçadas pelo autor, a seguir expostas.

Pode-se dizer, de um modo geral, que as despesas e o padrão de consumo podem parecer uniformes, se analisados como um todo, mas eles em muito se alteram entre os estratos.

Se hipoteticamente o preço de um produto básico viesse a se alterar em virtude de medidas decorrentes das operações do mercado, essa mudança poderia não ter qualquer impacto na análise do padrão de vida dos estratos sociais, tendo em vista exclusivamente a despesa. Assim, por exemplo, nada se alteraria na análise da pobreza relativa se a queda do preço fosse equivalente à taxa da inflação, então registrada.

Contudo, como dito, diferentes estratos sociais reagem de maneira diversa a essa mudança de preço, que influirá no nível de preços agregados e no índice inflacionário. Como os pobres tendem a consumir os bens básicos, a alteração do preço impacta-lhes mais fortemente.

O efeito político dessa constatação está no fato de se considerar mecanismos que podem acarretar mudança na estrutura de preços como parte integrante da estratégia de combate à pobreza. Assim, redução de barreiras legais à entrada, barreiras comerciais e controles de planejamento podem ser mais eficazes que focar-se tão somente na distribuição da renda e na inalterabilidade das despesas.

O embate pode ser igualmente grandioso, tanto em termos de implementação de políticas públicas, quanto na mensuração da pobreza, se consideradas também as diferenças regionais de preços.

Tal como ocorre na mudança de preços, as medidas de pobreza baseadas na renda e na despesa mantêm-se alheias às mudanças ocorridas em torno das estratégias de diferenciação dos produtos. Conhecidas como “Inovação fulgral” (*The Economist*, 2010 *apud* Niemietz, 2010, p. 143) elas tornam produtos acessíveis aos pobres, assim como bens e serviços antes inatingíveis – como

por exemplo os voos *low cost*; e, por consequência, alteram o padrão de vida e tornam a renda menos importante para a decisão de adquirir o bem ou serviço.

#### **2.4. Um balanço das abordagens e medidas da pobreza nos últimos trinta anos**

A análise da contextualização histórica, realizada no presente capítulo, permite estabelecer uma clara transição da abordagem unidimensional para abordagens multidimensionais da pobreza. Esse movimento surgiu do intento de superar a arbitrariedade das linhas de pobreza absoluta e relativa e gerou noções de pobreza que, em maior ou menor grau, afastavam-se do postulado da utilidade baseado na renda e apregoavam que o bem-estar deve ser definido como utilidade (Laderchi, Saith & Stewart, 2003, p. 7).

O alargamento das abordagens relativas são relevantes para uma compreensão mais ampla da pobreza. Contudo, da análise das concepções mais amplas é difícil estabelecer limites unívocos para defini-la (Niemietz, 2010).

Também é certo que a mudança da visão sobre a pobreza trouxe à tona novos métodos para medi-la e políticas para combatê-la. Porém, é ainda a renda o indicador mais utilizado para medir o contingente de pobres de um país e de todo o mundo. Assim, muitas análises continuam a vincular o bem-estar à distribuição dos recursos e transpor esses elementos para as políticas públicas de combate e erradicação da pobreza (Niemietz, 2010).

Esse panorama faz com Laderchi, Saith e Stewart constatem um confuso panorama entre a identificação da pobreza e a formulação das políticas públicas de combate à pobreza: ao mesmo tempo que se reconhece a sua multidimensionalidade, “[...] na prática, a abordagem monetária mantém o seu domínio nas descrições e análises, tanto a nível nacional e como a nível internacional” (2003, p. 02, tradução nossa).

De acordo com Barros, Carvalho e Franco (2006, p. 7) essa preponderância da renda como indicador para medir a pobreza relaciona-se com (i) a natureza escalar própria das medidas baseadas na renda e com o fato de que (ii) a renda acaba por influenciar o acesso a bens e serviços disponíveis no mercado.

Os autores, porém, reconhecem que as medidas que tenham o condão de sintetizar dimensões da pobreza humana, desde a criação dos Índices de Pobreza Humana (IPH) do PNUD, em meados da década de 1990, vêm disputando a primazia com os indicadores baseados na renda. Segundo asseveram, além de permitir uma análise mais aprofundada da pobreza, são imprescindíveis “[...] em avaliações de impacto e para a devida focalização de programas sociais” (Barros, Carvalho & Franco, 2006, p. 7).

Mauriel, por outro lado, amplia o foco da análise e, através de uma incursão histórica se propõe a demonstrar que a “[...] transformação do estatuto teórico sobre a pobreza e suas formas de enfrentamento não é endógena à teoria, pelo contrário, constitui uma resposta à dinâmica concreta do contexto internacional e aos desafios e impasses dos processos políticos”<sup>5</sup> (2011, p. 19).

Segundo explica, as motivações que explicam as inflexões teóricas se relacionam, especialmente, com as mudanças na economia mundial, que exigem uma nova caracterização dos papéis a serem desempenhados por Estados, organismos internacionais e corporações financeiras e uma nova maneira de pensar as questões sociais que emergem. O resultado dessas transformações, no entender da autora, “[...] tem sido a reforma institucional de ‘dentro para fora’ dos atuais programas e políticas de proteção social e promoção de bem-estar” (Mauriel, 2011, p. 21).

Como referido, anteriormente, a década de 1960 viu nascer uma nova compreensão da pobreza. É também, desde essa década que a narrativa da pobreza registra aumentos nas taxas de pobreza. As relações que se fazem para esse aumento passam, de uma modo geral, por explicações de mudanças estruturais do capitalismo.

A narrativa da pobreza que se alinha com esse entendimento menciona que o período de implantação do *Welfare State* nos países desenvolvidos foi fundamental para o alívio da pobreza nas décadas que se seguiram à II Guerra Mundial.

Os baixos índices de pobreza da década de 1960 aumentaram após a crise do petróleo da década de 1970 e do conservadorismo do governo que geriu a crise. As mudanças na política econômica e social no final da década de 1970 ampliaram ainda mais o número de pessoas pobres. Nesse passo, propagou-se e sustentou-se um discurso de que o Estado teria um papel fundamental, através das políticas sociais que implementa, sobre o controle do número de pobres (Niemietz, 2010, p. 69 e ss.; Mauriel, 2011).

Para Niemietz (2010, p. 70), o aumento das taxas tem antes relação com a ascensão das concepções e medidas relativas de pobreza. Esse detalhe, no entanto, quase nunca é referido na narrativa da pobreza.

Ainda de acordo com o autor, o modo como a pobreza passou a ser combatida também foi determinado por essa mudança. Segundo afirma, desde então, minimiza-se o papel do crescimento econômico e defende-se a ideia de que a pobreza deve ser combatida por medidas de redistribuição de renda.

---

<sup>5</sup> Deve-se esclarecer, ainda, que a autora pretende explicar, através dessas diferentes transformações foram manipuladas por elites de governantes e classes dominantes, de modo a permitir o “[...] fortalecimento do poder político, econômico e sociocultural de grupos e classes que controlam o poder, em âmbito nacional e mundial” (Mauriel, 2011, p. 20).

Para tanto, exige-se a atuação estatal. É que uma outra característica da narrativa da evolução da pobreza mais corrente é a simplificação do combate à pobreza, propagando a ideia de que as taxas de pobreza se mantiveram altas porque os governos a toleraram e baixas porque seus governos as mantiveram baixas.

Como foi demonstrado em tópicos dedicados à avaliação das falhas das medidas de pobreza relativa, à luz de Niemietz, não se pode dizer que a redistribuição de renda é o mecanismo mais adequado para o combate à pobreza. Os pressupostos de que partem as medidas de pobreza relativa tampouco são justificativas para a redução papel do crescimento econômico e dos mercados para a estratégia de combate à pobreza.

Para Niemietz, uma estratégia eficiente de combate à pobreza passa por medidas que incentivem o crescimento econômico, bem como outras ações que viabilizariam a redução de algumas armadilhas da pobreza, a exemplo do funcionamento do mercado e do combate à armadilha da pobreza relacionada com a educação.

O próximo capítulo pretende demonstrar a influência das medidas relativas sobre a narrativa da pobreza brasileira, e, de igual modo, delinear o alicerce teórico que sedimentou a inclusão de políticas públicas de transferências de renda para o combate da pobreza no Brasil a partir da metade da década de 1990.





### 3. A NARRATIVA DA POBREZA BRASILEIRA: UMA BREVE PERSPECTIVA DOS ANOS 1970, 1980 E 1990 E ALGUNS CONSENSOS

*O Brasil não é um país pobre, mas um país injusto e desigual, com muitos pobres.* (Barros, Henriques & Mendonça, 2000, p. 11)

A relevância de uma específica concepção de pobreza para um país é determinada pelas características socioeconômicas que o distinguem como desenvolvido, em desenvolvimento ou subdesenvolvido (Niemiets, 2010, p. 37; Rocha, 2006a, p. 32). Quando um país possui baixo desenvolvimento, normalmente, a renda *per capita* é baixa e insuficiente para que seus habitantes obtenham o mínimo indispensável. Nesses casos, as medidas de pobreza absoluta são relevantes.

À medida que o país atinge patamares intermediários de desenvolvimento e caminha para o que se considera características socioeconômicas típicas dos países desenvolvidos, presume-se que os indivíduos auferem o suficiente para adquirir o indispensável. A partir desse estágio, que ocorre com um escalão de renda *per capita* intermediário, a pobreza medida por linhas de pobreza absoluta cai acentuadamente e passam ser relevantes os percentuais das medidas de pobreza relativa.

Em 2011, o Brasil tinha uma renda *per capita* de US\$10.716; em 2000 era de US\$3.696 (United Nations – National Accounts Main Aggregates Database, 2012). Esses rendimentos tornariam a concepção de pobreza absoluta irrelevante para definir a questão em âmbito nacional. De acordo com a renda *per capita* brasileira, o percentual de pobres deveria ser 8%, o que estaria associado “[...] estritamente à escassez agregada de recurso no país” (Barros, Henriques & Mendonça, 2000, pp. 17-18).

No entanto, segundo foi divulgado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2012b), o Brasil tem 16,2 milhões de pessoas a viver em pobreza extrema<sup>6</sup>. Nesse específico caso, a pobreza não está diretamente associada às baixas rendas em níveis absolutos, mas é determinada pela desigualdade de distribuição de renda severamente concentrada (Rocha, 2006a, p. 31 e ss.). Por isso, de um modo geral, costuma-se vincular a pobreza do Brasil à distribuição de renda.

No caso brasileiro a desigualdade é tão grande que o coeficiente de Gini foi pouco influenciado mesmo por melhorias significativas na base da distribuição promovidas pelo crescimento econômico (Rocha, 2006a, p. 32). Disso decorreu a conclusão de que os instrumentos de combate à pobreza no Brasil adequados são os que “[...] não descartem a via do crescimento,

---

<sup>6</sup> Esse número foi obtido pelo IBGE com base nos dados do Censo de 2010. Trata-se do número de pessoas que vivem abaixo da linha de indigência, definida como aqueles que vivem com até R\$70 reais por mês. Essa é a linha de indigência utilizada pelo Governo Federal na implementação do Plano Brasil Sem Miséria, programa que está a ser implementado no Brasil desde 2011.

mas que enfatizem, sobretudo, o papel das políticas redistributivas que enfrentem a desigualdade” (Barros, Henriques & Mendonça, 2000, p. 11).

Apesar de essa constatação tornar inequívoca a influência das medidas relativas sobre a narrativa da pobreza brasileira, verificou-se a necessidade de detalhá-la de modo a demonstrar a profundidade da influência das medidas relativas sobre a narrativa da pobreza brasileira. Para tanto, descrever-se-ão os movimentos da pobreza e da desigualdade brasileira desde a década de 1970 até o final da década de 1990. A partir disso e da perspectiva oferecida por Niemietz, poder-se-á observar essa narrativa com outro olhar. Por outro lado, recorrer a essa exposição, permitirá a caracterização da pobreza brasileira e um melhor entendimento quanto às políticas públicas implementadas no Brasil, atualmente.

Dentre os estudos a que se teve acesso no decorrer da pesquisa, julgou-se que a narrativa descrita por Sonia Rocha (2006a) era a que melhor se afinava com os propósitos do presente estudo e com as problemáticas de medir a pobreza, explicitadas em *A New Understanding of poverty*. Esse juízo fundamentou-se especialmente em função da metodologia utilizada pela referida autora para detalhar as características que distinguem a pobreza nas diferentes regiões e estratos brasileiros. A compreensão dessas especificidades dará maior fundamento para apreciar o todo que envolve a problemática da pobreza no Brasil.

Mantendo o entendimento de pobreza enquanto insuficiência de renda, Rocha (2006a, p. 77 e ss.) analisa a evolução da pobreza brasileira nas décadas de 1970, 1980 e 1990, no que se refere à proporção de pobres, ao hiato da pobreza (que se refere à intensidade da pobreza) e ao hiato quadrático<sup>7</sup> (Rocha, 2006a, p. 79, 85 e 89).

No estudo empreendido por Rocha (2006a), foram utilizadas vinte e três linhas de pobreza que tiveram o condão de refletir a diferença do custo de vida para os pobres em diferentes localidades (regiões e estratos de residência).

A justificativa para o uso de todas essas linhas para compor uma análise da pobreza brasileira é que “[...] a evolução da pobreza ao longo do tempo tem, necessariamente, que se basear em indicadores derivados a partir de parâmetros de valor compatíveis” e de critérios socialmente justificados (Rocha, 2006a, pp. 175-176).

Assim, segundo defende a autora, além das diferenças regionais e de estratos de residência, a pobreza deve ser analisada no âmbito da família. Para tanto, utiliza a renda familiar como ponto de partida do critério renda. Os dados sobre rendimento para as décadas de 1970 e 1980 foram os fornecidos pelo Censo demográfico. Para o período posterior foram acessados os (micro)dados obtidos nas Pnads e nas PMEs.

---

<sup>7</sup> Segundo Rocha (2006, p. 96), o hiato quadrático, proposto por Foster, Greer e Thorbecke “[...] leva em conta as três dimensões da pobreza enquanto insuficiência de renda” e define a desigualdade entre os pobres.

Como Niemietz (2010), a autora entende, ainda, que são as despesas que devem servir de parâmetro para a formulação de uma linha de pobreza (Rocha, 2006a, pp. 45 e 175). Nesse passo, ainda que a autora recorra ao uso de linhas de pobreza, diminuiu as arbitrariedades do uso da renda, utilizando dados das despesas de itens que incorporavam as cestas básicas das regiões, estados e metrópoles que compunham o universo de seu estudo.

Nesse ponto, foram amparos essenciais os estudos brasileiros pioneiros no uso das despesas familiares para a fixação de linhas de pobreza. Para construir as referidas linhas com base na despesa, Rocha (2006a) faz uso dos dados do Endef para o período inicial da série (anos 1970/1980); enquanto na fase final da série utiliza preços e cestas de consumo atualizados, através dos dados oferecidos pela POF 1987/1988 (Rocha, 2006a, p. 81).

A escolha dos dados do Endef para o período inicial se justifica pelo fato de que recorrer aos dados da POF elevaria sobremaneira o número de pessoas consideradas pobres, o que, por conseguinte, inviabilizaria os diagnósticos possíveis da fase inicial até a década de 1990 (Rocha, 2006a, p. 77 e 78).

### **3.1. A pobreza nas décadas de 1970, 1980 e 1990**

O momento vivido na década 1970 com crescimento de 8,6% no PIB é denominado como “milagre brasileiro”. Como consequência desse momento econômico tão promissor quanto lacônico, houve a redução da proporção de pobres de 61,1 milhões (65% da população) para 41,3 milhões (38% da população) (Rocha, 2006a, p. 90).

A redução de pobres foi desigual nas diferentes regiões e, sem dúvidas, aprofundou as desigualdades regionais que àquela altura já eram pungentes. Exemplo é o caso da região Nordeste cujos resultados foram inversos dos registrados no Sul e Sudeste: a proporção dos pobres daquela região passou de 38,54% em 1970 para 49,17% em 1980 (Rocha, 2006a, p. 94). A intensidade da pobreza dessa região, embora tenha atenuado, com a redução de 0,62 para 0,48, continuou a ser a mais severa dentre as demais regiões (Rocha, 2006a, p. 90).

O impacto da redução da pobreza nas áreas rurais também é notável (de 44% para 32%), mas pode ser apontado como resultado da aceleração da urbanização e da modernização agrícola do Centro-Sul. A exceção é, mais uma vez, a região Nordeste que se manteve tipicamente rural e com o maior índice brasileiro de pobreza no estrato rural – 61% em 1980 (Rocha, 2006a, pp. 91-93).

O hiato da pobreza para o Brasil como um todo atingiu 0,534 em 1970 e em 1980 chegou a 0,427 (Rocha, 2006a, p. 85). Essa redução refletiu a retração da razão do hiato das áreas urbanas (que chegou a 0,426 em 1980) e rurais. Para esse último estrato de residências as quedas foram maiores, mas é necessário ter em conta que elas ocorreram à medida que diminuía a sua

participação no rendimento nacional: em 1970 o hiato era de 0,548 e a participação da renda rural correspondia a 52,8% da renda nacional; no final da década de 1980 o hiato alcançou 0,423, mas os estratos rurais representavam apenas 29,24% da renda produzida no Brasil.

Observa-se ainda que, no transcorrer da década de 1970 para a de 1980, o hiato absoluto em relação à renda teve vertiginosa queda: era 36,1% em 1970 e em 1980 obteve o módico valor de 5,3% (Rocha, 2006a, p. 96).

Também é digno de nota o mitigar da desigualdade de rendimento dos pobres nesse intervalo de anos: no início da série era 0,24 e caiu para 0,09 em 1980. Porém, segundo Rocha aduz (2006a, p. 96), o abrandamento da proporção de pobres e do hiato da pobreza fez com que o indicador que mede o hiato quadrático deixasse de captar o aumento da desigualdade entre os pobres. Esse efeito torna-se mais evidente, se observado o coeficiente de Gini, que aumentou de 0,56 em 1970 para 0,59 em 1980 (Bonelli & Ramos *apud* Rocha, 2006a, p. 90). O aumento da desigualdade, nesse período, era tido como inevitável, por ser o fruto da rápida modernização produtiva e das necessidades do mercado de uma mão de obra qualificada da qual o Brasil não dispunha (Rocha, 2006a, p. 32).

Nesse contexto, pressupunha-se que, à medida que o processo de modernização da economia brasileira avançasse, reduzir-se-ia a desigualdade que caracteriza os estágios iniciais de um processo de industrialização. A esse entendimento se associava o ideal de que o crescimento econômico era imprescindível para o combate à pobreza (Mauriel, 2011, pp. 140-145).

Rocha (2006a, p. 97), no entanto, circunstancia que o consenso de que o crescimento econômico era a diretriz que isoladamente garantiria a erradicação da pobreza e da desigualdade brasileira se desfez ao cabo da década de 1970. Na década seguinte, a questão da pobreza absoluta brasileira seria caracterizada como consequência da distribuição de renda e da gestão de política social (Rocha, 2006a, p. 96) – como se aprofundará adiante.

No Brasil, a década de 1980 foi conhecida com a “década perdida” e ficou caracterizada pelas inflações hiperbólicas e o aprofundamento da desigualdade. É também marcado pelo processo de redemocratização, pelo menor crescimento da economia brasileira desde a II Guerra Mundial e pela queda nos investimentos sociais (Rocha, 2006a, p. 97).

De um modo geral, essa foi uma década perdida também no que tange à redução da pobreza, mesmo que se considere as breves oscilações dos percentuais de pobreza que ocorreram “[...] associadas aos ciclos conjunturais de *stop and go*” que movimentavam efemeramente a economia nacional (Rocha, 2006a, p. 34).

O resultado dessas flutuações no que diz respeito à proporção de pobres só não foi pior, no entender de Rocha (2006a, p. 97), em função do crescimento populacional ter diminuído nesse período. A autora ainda é enfática em afirmar que, apesar da sensação de empobrecimento da

população, houve até uma ligeira redução na proporção de pobres (de 34,58% para 30,25%, em 1990).

Nesse período, a região Nordeste foi a que registrou o maior decréscimo na proporção de pobres: de 56,52% em 1981 para 45,83% em 1990 (Rocha, 2006a, p. 98). Há, porém, detalhes na recolha de dados que podem explicar os melhores percentuais para o ano de 1990. Segundo Rocha (2006a, p. 98) assinala, os dados do Pnad de 1980 foram recolhidos depois do aumento do salário mínimo, o que subestimou o número de pobres de 1981; relevante, igualmente, foi a seca que assolou o Nordeste brasileiro entre os anos de 1982 e 1983. O efeito intertemporal desse contingência natural permitiu desenhar um panorama mais favorável para a região em 1990.

Dadas as características do momento e tendo em vista que a instabilidade econômica ocorria concomitantemente a um período de forte urbanização do país, a proporção de pobres aumentou justo nas regiões urbanas e metropolitanas. Para que se tenha noção, em 1990 os pobres das regiões metropolitanas já somavam doze milhões de pessoas (Rocha, 2006a, p. 103). Por isso, as zonas urbanas e metropolitanas sentiram de modo mais acentuado os efeitos dos ciclos econômicos.

Não se pode deixar de asseverar que, com a “metropolização da pobreza” (Tolosa, 1991 *apud* Rocha, 2006a, p. 103), o fenômeno pobreza passou a distinguir por características peculiares, tais como vínculos sociais mais tênues e pouca possibilidade de se recorrer a meio autônomos de auto-suficiência. Todas essas circunstâncias foram agravadas pela pouca infra-estrutura ofertada nas cidades.

Em que pese o registro da pequena redução da proporção de pobres, deve-se reconhecer que entre 1981 e 1989 houve crescimento na desigualdade, seja considerando-se a renda das pessoas, seja considerando-se a renda familiar e familiar *per capita* (a variação pode ser observada na Tabela 2, abaixo). Esse movimento de ascensão da pobreza relativa no Brasil apenas foi momentaneamente travado pelos efeitos distributivos do Plano Cruzado, em 1986.

Tabela 2

*Coefficientes de Gini relativos à distribuição de renda bruta das pessoas e das famílias - total e familiar per capita (Brasil, 1981-1989)*

Renda	1981	1983	1985	1986	1987	1988	1989
Pessoas (de 10 anos e mais com rendimento)	0.583	0.599	0.609	0.601	0.611	0.629	0.647
Famílias	0.563	0.573	0.578	0.577	0.586	0.602	0.623
Familiar <i>per capita</i>	0.599	0.607	0.609	0.607	0.620	0.631	0.654

Nota: Rocha, 2006a, p. 38

Em relação ao hiato da pobreza do Brasil como um todo, a autora demonstra que houve ligeira queda: enquanto em 1981 a linha da pobreza coincidia com 59% da renda média dos pobres,

em 1990, ela passou a representar 58%. Para Rocha (2006a, p. 100), o maior contributo para esse cenário foi oferecido pela melhoria da renda rural.

A conjuntura da década de 1980 manteve-se praticamente inalterada até a implementação do Plano Real, em 1994. Assim, o início da década 1990 caracteriza-se também pela turbulência macroeconômica e pelos sucessivos fracassos de controle da inflação que marcaram indelevelmente a década de 1980.

De acordo com Rocha (2006a, pp. 109-110), a proporção de pobres entre 1989 e 1993, manteve-se estável – na faixa dos 44% –, mesmo quando a crise atingiu seu ápice, no final de 1992 e início de 1993. Essa estabilidade ocorreu graças à queda da natalidade, à maior taxa de participação no mercado de trabalho e ao dinamismo agrícola dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo e das regiões Sul e Centro-Oeste.

Nesse pequeno período também é possível observar-se uma pequena tendência de declínio na desigualdade: o coeficiente de Gini da renda bruta das pessoas saiu do patamar 0.647 em 1989 para 0.603 em 1993 (Rocha, 2006a, p. 38).

Tabela 3

*Coefficientes de Gini relativos à distribuição de renda bruta das pessoas e das famílias - total e familiar per capita (Brasil, 1990-1993)*

Renda	1990	1992	1993
Pessoas (de 10 anos e mais com rendimento)	0.620	0.574	0.603
Famílias	0.601	0.573	0.595
Familiar <i>per capita</i>	0.631	0.654	0.631

Nota: Rocha, 2006a, p. 38

Apesar dos efeitos adversos da economia, a autora afirma que a tendência de redução na proporção pobreza rural seguiu o curso regressivo – em 1990 era 56,8% e em 1993 era 51,6%. Segundo aduz (Rocha, 2006a, p. 115) isso mais que uma simples evidência da continuidade de uma propensão que já se desenhava nas décadas anteriores, revela uma influência do movimento positivo das atividades agrícolas, num momento em que as demais atividades econômicas continuavam a ser influenciados pela crônica crise macroeconômica brasileira.

Deve-se ainda mencionar que a tendência, no início da década, é de incremento na proporção de pobres nas regiões metropolitanas e urbanas. Em 1990 a proporção de pobres nas regiões metropolitanas era 41,4%, em 1992 passou a representar 44,3% e em 1993 chegou à taxa de 45,1%.

Embora desde o final do ano de 1993 já se pudesse verificar uma retomada do ritmo de crescimento da economia, foi o plano Real, implantado em 1994, que proporcionou efeitos positivos sobre a pobreza, e igualmente sobre a renda, a política e a economia brasileira.

Rocha (2006a, 118) menciona que, para além do Plano Real, houve outros fatores que contribuíram para essa evolução favorável no período imediatamente posterior à sua implantação. Releva citar o preço dos alimentos em patamares moderados, as boas safras agrícolas, o aumento do preço dos bens *tradeables*, os efeitos positivos, porém limitados, do aumento do salário mínimo no percentual de 42%, o sólido processo de criação de empregos e os ganhos significativos da renda do trabalho, a liberalização do comércio exterior (Rocha, 2006a, pp. 118, 119 e 123).

Um ano depois da implantação do Plano Real, conforme se pode observar na tabela abaixo, verifica-se uma pequena redução da desigualdade da renda familiar e da renda familiar *per capita*, mas o coeficiente de Gini da renda bruta manteve-se praticamente inalterado, o que, na verdade, é um traço marcante para toda a década de 1990.

Tabela 4

*Coeficientes de Gini relativos à distribuição de renda bruta das pessoas e das famílias - total e familiar per capita (Brasil, 1995-1999)*

Renda	1995	1996	1997	1998	1999
Pessoas (de 10 anos e mais com rendimento)	0.592	0.590	0.588	0.583	0.576
Famílias	0.591	0.593	0.594	0,591	0.585
Familiar <i>per capita</i>	0.618	0.618	0.618	0.617	0.612

Nota: Rocha, 2006a, p. 38

Em relação à renda, percebe-se que o aumento deflagrado pelo Real convergiu especialmente para a base da distribuição. De acordo com os dados de Rocha (2006a, p. 118), o rendimento médio real do décimo inferior “[...] teve um desempenho excepcional, dobrando o valor no período, de R\$24, em 1993, para R\$48, em 1995 (preços de Setembro de 1995)”.

Nesse período foi também significativo o incremento de 47% no rendimento médio do segundo décimo inferior da distribuição (2006a, p. 118). Isso refletiu, inequivocamente na redução da pobreza absoluta do Brasil dos citados 44,09% de 1993 (ou seja, 62,6 milhões de pessoas) para 33,23% (isto é, 49 milhões de pessoas) em 1995 (Rocha, 2006a, p. 120); assim como influenciou o abrandamento da razão do hiato da pobreza (de 0,47 em 1993 para 0,45 em 1995) e do hiato quadrático (de 0,13 em 1993 para 0,09 em 1995) (Rocha, 2006a, p. 121). As reduções dessas medidas relativas evidenciam que o impacto dos efeitos distributivos “[...] não se deu apenas sobre aqueles de renda próxima à linha de pobreza, mas para todo o espectro de pobres” (Rocha, 2006a, p. 107).

Segundo Rocha, esse resultado, além de ter perdurado até o fim da década, “[...] é o melhor de todo o período 1970-99, sendo que a proporção de pobres é inferior até mesmo à verificada em



1986, quando houve o impacto positivo do Plano Cruzado” (2006a, p. 120) – cujo efeito, insta lembrar, foi apenas temporário.

Em relação às regiões metropolitanas, a redução da proporção também foi notável: dos 45,12% de 1993 chegou a 31,16% em 1995. Nas áreas urbanas não-metropolitanas e rurais a proporção chegou em 1995 a 31,20% e 41,51%, respectivamente (Rocha, 2006a, p. 121). Embora esses dois últimos percentuais imprimam sinais de redução, a proporção de pobres das zonas não metropolitanas e rurais registram na verdade o aumento da participação do número de pobres nesses estratos de residência, em razão da continuidade do processo de urbanização nacional (Rocha, 2006a, p. 122).

A situação do Nordeste, contudo, não se alterou. Em 1995 ainda era a região com o maior número de pobres – 22 milhões, o que representava 45,52% dos pobres do Brasil (Rocha, 2006a, pp. 122-123).

Apesar de mais duradouros e intensos que o de outros planos econômicos implantados no Brasil, os efeitos redistributivos do Plano Real esgotaram-se em 1996. E, desde então, a pobreza absoluta do Brasil encontrou “[...] um novo patamar de resistência em torno de 34%”, percentual consistente “[...] em relação a qualquer valor de linha de pobreza arbitrado num intervalo realista” (Rocha, 2006a, p. 124). Deve-se ressaltar, ainda, que o percentual estagnado esconde as dinâmicas que já se delineavam nos momentos anteriores: nas áreas rurais os percentuais de pobreza absoluta seguiram em ritmo de queda; nas regiões metropolitana, de ascensão.

Os fatores que contribuíram para essa inércia foram de ordem macroeconômica – como a crise asiática, as taxas de câmbio sobrevalorizadas, os déficits públicos, a queda no crescimento do PIB nacional e da renda *per capita* (Rocha, 2006a, p. 125). E seus efeitos, como era de se esperar, alcançaram mais energicamente as camadas mais pobres e de menor escolaridade, assim como as áreas metropolitanas e urbanas (Rocha, 2006a, p. 125).

### **3.2. O que se sabia sobre a pobreza brasileira até o final da década de 1990?**

De um ponto de vista global, essas décadas podem ser caracterizadas pela redução da pobreza, independentemente das linhas de pobreza utilizadas (Rocha, 2006a, pp. 176 e ss.). Podem, porém, ser identificadas peculiaridades conforme o momento (macro)econômico vivenciado no Brasil. Assim, entre os anos 1970 e 1980, o crescimento da renda impulsionou a queda da pobreza. Entre os anos 1980 e 1993 houve flutuação dos números ano a ano, o que foi uma decorrência das oscilações macroeconômicas e da renda. Do Plano Real resultou reduções na pobreza, mas ultrapassado os seus efeitos redistributivos em 1996, logo a incidência da pobreza alcançou um novo ponto de estabilidade na faixa dos 34%.

Em números absolutos, a pobreza brasileira foi reduzida pela metade – eram 61,1 milhões e no final da série eram 32,9 milhões de pobres. A redução mais acentuada foi a registrada nas zonas rurais (de 31,5 milhões para 6,7 milhões). As zonas urbanas não metropolitanas tiveram uma menor redução (de 18,1 milhões para 14,9 milhões). E a pobreza metropolitana manteve-se constante, considerando-se o crescimento demográfico nessas zonas e o desempenho adverso da renda – em 1970 eram 11,5 milhões e em 1999 eram 11,2 milhões (Rocha, 2006a, pp. 81-83).

Estudando-se ao longo dessas décadas a desigualdade da renda familiar e da renda familiar *per capita* brasileira, verificou-se que o nível de desigualdade em 1999 é superior ao observado em 1981 (Rocha, 2006a, pp. 37 e ss.). Em relação à desigualdade é também possível distinguir as alterações ocorridas em três momentos. Entre 1981 e 1989, houve o crescimento da desigualdade. Esse movimento apenas foi travado pelos efeitos distributivos do Plano Cruzado, em 1986. Entre 1989 e 1993 observou-se uma tendência de declínio dos índices de pobreza relativa. Nos anos de implantação do Plano Real (1993 e 1994), verificou-se uma pequena redução da desigualdade da renda familiar e da renda familiar *per capita*.

Segundo Rocha (2006a, p. 38), a variação do coeficiente de Gini relativa à distribuição de renda bruta das pessoas no período sofreu as alterações da renda registrada nesse período. Deve-se, no entanto, realizar ponderações no que concerne aos cálculos desse índice no início e no fim do período.

No primeiro ano da série, 1970, as baixas rendas familiares e rendas familiares *per capita* desencadearam um efeito compensatório; no último ano da série, há maior desigualdade entre as rendas familiares e menor desigualdade entre pessoas, em razão de aspectos como as mudanças na estrutura familiar e o aumento da taxa de participação no mercado (Rocha, 2006a, p. 38).

Depois que a estabilidade econômica foi alcançada através do Plano Real, cresceram as preocupações em torno do mais persistente dos problemas nacionais: a pobreza absoluta. A grandeza do problema, as diferentes formas como ela se apresentava e a dimensão do país tornavam a sua compreensão, por vezes, pouco clara. As muitas pesquisas destinadas a analisar a questão da pobreza brasileira permitiram chegar-se a alguns consensos (Rocha, 2006a, p. 174), a seguir analisados.

### 3.2.1. A geografia da pobreza brasileira

Costuma-se apontar, como *plus* a todas as espécies de diversidades brasileiras, a desigualdade regional que impera e distingue o Norte e o Nordeste como regiões menos desenvolvidas. Uma visão panorâmica da pobreza nas cinco regiões brasileiras permite afirmar que essas duas regiões

continuam a ter mais pobreza que as regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul (Rocha, 2006a, pp. 180-181).

O Nordeste, contudo, distingue-se por ter as taxas de pobreza mais pungentes. Essa região, em todas as análises que se faz sobre a pobreza brasileira, é a que apresenta os maiores índices de pobreza. Ainda que o aumento da renda registrado no Brasil nos últimos trinta anos tenha diminuído a proporção de pobres ali existentes, em 1999, essa região ainda possuía 40,23% dos pobres brasileiros – o que é representativo, já que, nesse altura, sua população representava apenas 28,9% da população brasileira (Rocha, 2006a, p. 89).

De acordo com Rocha (2006a), enquanto a economia brasileira se diversificava, as atividades do Nordeste continuaram voltadas para as atividades primárias de *commodities*. Assim, para além da distância que separa Nordeste e Sudeste, essas regiões possuem inegavelmente disparidades de estruturas de produção e, por consequência, de renda.

Há explicações que enfatizam como causa as características relacionadas ao capital humano, à produção econômica e aos custos de vida; sem olvidar os esclarecimentos quanto ao tamanho das cidades que constituem uma e outra (Barros, 2011).

Barros (2011, pp. 80 e 81) defende em sua tese que a concentração de renda brasileira tem também um papel importante sobre a desigualdade regional brasileira. Por isso, para ele, “[...] a busca pela redução das desigualdades regionais está intimamente associada à redução da concentração de renda”, o que, por sua vez, relaciona-se com a educação – como se verificará adiante. Isso o faz considerar que toda política que tenha por escopo a redução da concentração de renda pode ter influência sobre as desigualdades regionais do Brasil e não somente impacto sobre a distribuição de renda entre os indivíduos.

Segundo a hipótese sustentada por esse autor, no caso brasileiro, a concentração de renda é também responsável pela intensa desigualdade de renda nas regiões Norte e Nordeste. Segundo explica, isso ocorre porque quando há maior concentração de renda, a renda *per capita* da região mais pobre é menor.

As três décadas que foram analisadas anteriormente revelam também mudanças em termos de localização nos estratos de residência da pobreza brasileira. Com a reestruturação produtiva, as duas principais regiões metropolitanas brasileiras – São Paulo e Rio de Janeiro – tiveram um incremento na participação dos pobres brasileiros. Com o crescimento da pobreza urbana, 80% dos pobres brasileiros se concentram nesse estrato. Pôde-se perceber, igualmente, uma redução da pobreza rural, decorrente tanto da redução da proporção de pobres nesses estratos de residência, como da redução relativa da população dessas zonas.

### 3.2.2. Heterogeneidade da pobreza

Por ser um país de grandes dimensões, com características geográficas e sócio-econômicas distintas, a pobreza tende a ter, de acordo com os estratos afetados, traços distintivos próprios. Esquematizando até o ano de 1999 as características da pobreza urbana (em especial a do Rio e a de São Paulo) e rural (em especial, a do Nordeste) descritas por Rocha, têm-se:

Quadro 1

*Características da pobreza brasileira quanto aos estratos de residência - urbana x rural*

RURAL	URBANA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sociedade tradicional, à margem do crescimento urbano-industrial;</li> <li>• Subpopulação relativamente homogênea;</li> <li>• Famílias maiores;</li> <li>• Numerosas crianças;</li> <li>• Chefia feminina baixa (16%);</li> <li>• Maioria dos chefes de família é analfabeta (59%) e 1/3 têm escolaridade inferior a 3 anos;</li> <li>• Agricultura com pouca produtividade e nenhum excedente comercializável;</li> <li>• Desemprego inexistente;</li> <li>• Subemprego é relevante</li> <li>• Dificuldade de acesso a bens e serviços (v.g., luz, água, esgoto etc.);</li> <li>• Alto percentual de crianças fora da escola (16%).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sociedade que emerge do centro dinâmico da economia brasileira;</li> <li>• Subpopulação heterogênea;</li> <li>• Intensa interação da população pobre e não pobre;</li> <li>• Famílias pobres menores;</li> <li>• Maior percentual de chefia feminina (32%);</li> <li>• Percentual de chefes analfabetos é elevado (13%);</li> <li>• Chefes de família são empregados (78%), a maior parte (54%) no setor do comércio e serviços, de baixa produtividade e rendimentos;</li> <li>• Amplo acesso a serviços básicos;</li> <li>• Cerca de 6% das crianças em idade escolar estavam fora da sala de aula.</li> </ul>

Nota: Informações fornecidas por Rocha (2006a, pp. 182-183)

Essa diversidade de características impele a implementação de um conjunto complexo e específico de políticas públicas (Rocha, 2006a, p. 180). No Nordeste, a autora sugere, para além de ações que visem o acesso a bens e serviços básicos e na área social, a garantia do acesso à terra e a melhoria da produtividade agrícola.

Nas regiões urbanas, são necessárias políticas destinadas à inserção no mercado de trabalho e que incentivem qualificação profissional e a escolaridade. Vêm ao encontro dessas medidas, a oferta de creches e a oferta de sistema de informação sobre empregos (Rocha, 2006a, pp. 283-284).

### 3.2.3. A questão da fome no Brasil

Costuma-se, a partir do indicador renda, fazer a associação de pobreza a fome, o que, para Rocha (2006a, p. 174) é indubitavelmente um equívoco e superdimensiona o problema da pobreza brasileira.

No entender de Rocha (2006a, pp.173-175), para estimar aqueles que passam fome é necessário utilizar indicadores físicos (e.g., dados sobre a subnutrição da população). Através desses dados seria possível verificar que há entre aqueles que estão abaixo da linha de indigência pessoas que passam fome, mas não todos aqueles considerados indigentes ou pobres. Demais disso, a renda não é o único elemento a alavancar a eliminação da fome, já que, para tanto, exigem-se esforços primordialmente da área da saúde focalizando os subnutridos.

#### *3.2.4. Crianças: os mais vulneráveis à pobreza*

Observa-se que, à proporção que a criança cresce, reduz a incidência de pobreza. Os motivos que podem explicar esse fato se relacionam com o ciclo de vida das famílias. Segundo Rocha (2006a, p. 187) analisa, o nascimento de uma criança implica a elevação da taxa de dependência, pois pode coincidir com o momento em que os pais se inserem no mercado de trabalho.

Para a autora, até a década de 1990, o Brasil carecia de políticas que se focalizassem em famílias com crianças em idade escolar, tais como as de transferências de renda atualmente implementadas. A essas transferências podem-se ajuntar mecanismos que impliquem em assistência “[...] centrados no eixo alimentação-higiene-saúde, assim como aquelas que priorizem a frequência escolar” (Rocha, 2006a, p. 188). A ação coordenada desses instrumentos, segundo sustenta, interromperia o ciclo intergeracional da pobreza.

É de bom alvitre registrar que a pobreza, no Brasil, não incide com maior intensidade os idosos em razão da amplitude dos programas de previdência rural e de transferência de renda implementados no Brasil, desde a vigência da Lei n. 8.742/1993, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS – Brasil, 1993).

#### *3.2.5. O papel do crescimento econômico no combate à pobreza brasileira*

Quando, finalmente, o Brasil conquistou a almejada estabilidade econômica, em meados da década de 1990, verificou-se que a pobreza absoluta mantivera patamares desoladores. E uma enorme parcela de estudiosos consultados para a construção do referencial teórico do presente trabalho chegou à conclusão de que nem o crescimento, nem a recente conquista da estabilidade econômica foram capazes de proporcionar uma diminuição da pobreza a padrões compatíveis com a renda *per capita* brasileira.

Observando os anos de 1977 a 1998, Barros, Henrique e Mendonça (2000) afirmam que, por tradição, o maior contributo para a redução da pobreza no Brasil se guiou pela via do crescimento econômico; uma dimensão modesta dessa redução pode ser imputada às alternativas que visassem à

redistribuição de renda. A título exemplificativo, os autores citam que entre os anos de 1993 e 1995, 84% da queda da pobreza decorreu do crescimento econômico (2000, p. 14).

Ainda assim, ao longo das décadas analisadas por esses autores, o percentual de pobres no Brasil manteve relativa estabilidade – entre 40 e 45% da população. As maiores oscilações foram pontuais: os anos de 1983 e 1984, em que o percentual chegou a 50% e com a implantação dos planos econômicos Cruzado e Real, quando os percentuais registraram 34% de pobres (Barros, Henriques & Mendonça, 2000, p. 14).

No que concerne às reduções registradas quando da implantação do Plano Cruzado, os autores analisam que, embora a queda da pobreza tenha sido até mais intensa que as citadas, ela não foi sustentável. Tanto assim que em 1987 os percentuais de pobreza logo voltaram aos escalões que ocupavam no período imediatamente anterior (Rocha, 2006a, p. 102). A estabilidade econômica obtida com o Plano Real foram importantes, mas devem ser incentivo para priorizar o combate à pobreza, mormente, tendo em vista que há recursos suficientes para alcançar a meta de erradicação.

Os autores realizam projeções dos impactos de políticas públicas que tivessem como escopo a redução da desigualdade brasileira a um patamar semelhante ao do México (0,55 em 2000). Inclusive sob condição em que inexistisse crescimento econômico, o resultado seria uma redução (instantânea) de 34% para 25% na proporção de pobres. Ao passo que o crescimento de 3% tende a reduzir 1% da pobreza a cada dois anos (Barros, Henriques & Mendonça, 2000, p. 27). Também a título exemplificativo citam que um crescimento contínuo de 3% a.a. sobre a renda *per capita* reduziria a pobreza abaixo dos 15% em 25 anos.

A definição de uma meta social mais ambiciosa, que reconhecesse o perfil da desigualdade da Costa Rica como o padrão a ser atingido, implicaria o esforço equivalente a reduzir o coeficiente Gini de 0,60 para 0,46 e produziria uma queda de 12,5 pontos percentuais na pobreza brasileira. (Barros, Henriques & Mendonça, 2000, p. 27)

Essas projeções levam os referidos autores a concluir que a pobreza brasileira reage mais intensamente às variações de desigualdade que às variações de crescimento econômico. Por isso, os autores inferem que seguir a via do crescimento econômico é uma solução lenta na redução da pobreza brasileira e, portanto, não deveria ser o único instrumento para o combate à pobreza.

De acordo com Rocha (2006a, p. 35), para o caso do Brasil sabe-se que para a redução da pobreza absoluta, deverá concorrer tanto crescimento econômico quanto melhoria distributiva. A melhoria distributiva, para a autora, tem um papel estratégico, e é justificado como prioridade no Brasil na medida em que proporciona (i) justiça social; (ii) combate às disfuncionalidades da desigualdade; e (iii) impede a tendência concentradora do crescimento econômico.

### 3.2.6. A relação da pobreza brasileira com a desigualdade de renda

As deduções que minimizam o papel do crescimento econômico para o combate à pobreza brasileira fundam-se no consenso de que o principal determinante para a pobreza brasileira é a concentração de renda. Reconhecidamente, uma das maiores do mundo – “[...] a renda média dos 20% mais ricos representa mais de trinta vezes a média dos 20% mais pobres” (Barros, Henriques & Mendonça, 2000, p. 23) –, os valores da distribuição de renda brasileira estão fora dos parâmetros razoáveis de justiça distributiva.

Consoante Rocha (2006a, 178 e ss.), essa concentração é perversa tanto quando se considera as diferenças de rendimento *per capita* (de pessoas com mais de 10 anos que têm rendimento) como quando se considera a renda *per capita* familiar. Isso contribui para que a repartição intrafamiliar da renda não atenua a desigualdade.

O coeficiente de Gini permite aferir a grandeza da desigualdade brasileira. E por ser tão elevado, esse coeficiente “[...] é afetado apenas de forma marginal por aumentos percentualmente significativos dos rendimentos na base da distribuição, como os que ocorreram após o Plano Real” (Rocha, 2006a, p. 179).

Barros, Henriques e Mendonça defenderam, assim, que a “[...] intensa desigualdade na renda e nas oportunidades de inclusão econômica e social” (Barros, Henriques & Mendonça, 2000, p. 11) são determinantes para a manutenção, em 1998, de 21,4 milhões de indigentes e 50,1 milhões de pobres (Barros, Henriques & Mendonça, 2000, p. 15).

A pouca variação mesmo em momentos de amplo crescimento econômico, segundo Rocha (2006a, p. 179), contribui para que o aspecto redistributivo da renda seja considerado de forma explícita e focada especificamente como um objetivo das políticas públicas de combate à pobreza.

A opção por esse tipo de mecanismo decorre da conclusão de que, tendo em vista a renda *per capita*, o Brasil não pode ser considerado um país pobre. Em verdade, o país ocupava, no ano 2000 – e continua a ocupar, em 2012 – o terço de países mais ricos do mundo ao passo que “[...] 77% da população mundial vivem [viviam] em países com renda *per capita* inferior a do Brasil” (Barros, Henriques & Mendonça, 2000, p. 17). Ocorre, porém, que o grau de sua pobreza é bem superior, se comparado com países que possuem renda *per capita* similar (que costuma a ser inferior a 10%).

Estimativas calculadas pelos autores, demonstram que “[...] a renda familiar *per capita* e o PIB *per capita* representam hoje [em 2000] valores cinco a oito vezes superiores à linha de indigência e três a quatro vezes à linha de pobreza” (Barros, Henriques & Mendonça, 2000, p. 18). Por isso, a conclusão óbvia a que chegaram os autores é a de que há recursos disponíveis para enfrentar a pobreza e solucioná-la. Aliás, se comparado a outros países em desenvolvimento, o Brasil tem até melhores condições de enfrentar a pobreza de sua população.

Para tanto, os autores entendem que o seu combate exige políticas que estejam voltadas para gerar-se maior equidade, através de “[...] políticas redistributivas estruturais – a partir da redistribuição de ativos, em particular aceleração da educação, reforma agrária e acesso a crédito” (Barros, Henriques & Mendonça, 2000, p. 28). Isso, segundo o discurso de Barros, Henriques e Mendonça era não apenas um “Imperativo de ordem moral, justificado pelas evidentes e suficientes razões de cidadania e justiça social, mas, também, um imperativo de eficácia” (2000, p. 29).

E redundaria em medidas mais eficazes no combate à pobreza. De acordo com esse entendimento o crescimento econômico tem um papel coadjuvante. Nas projeções realizadas no referido estudo, o crescimento econômico precisa ser duradouro para ter um efeito acentuado sobre a pobreza.

### *3.2.7. A estreita relação entre educação, renda, mercado de trabalho e pobreza no Brasil*

Os estudos que analisam as causas da distribuição concentrada da renda brasileira podem ser divididas em duas principais correntes: (i) a corrente estruturalista, que analisa a distribuição funcional da renda; e (ii) a que detém atenção sobre a distribuição pessoal da renda como sucedâneo da demanda e oferta de atributos associados aos indivíduos – da qual a teoria do Capital Humano é a principal representante (Vieira, 2009, p. 26).

A primeira dessas correntes ganhou notoriedade especialmente com os estudos de Aníbal Pinto e de Celso Furtado. Para Aníbal Pinto, a estrutura da propriedade influenciou o sistema de oportunidades, que, por sua vez, foi reproduzido por instituições e valores sociais. Para Celso Furtado, a desigualdade presente no Brasil ocorreu em razão do atraso no início do seu processo de industrialização e da incapacidade de incorporação da mão-de-obra disponível (Vieira, 2009, p. 27 e ss.). Como as massas dos países subdesenvolvidos não estão capacitadas para participar da nova dinâmica econômica, as desigualdades no plano da distribuição de renda são inevitáveis.

A teoria do Capital Humano foi desenvolvida na sociologia e as noções gerais dessa teoria na economia partem do pressuposto de que as rendas dos indivíduos refletem as suas habilidades adquiridas através do investimento em educação e treinamento.

Há, pois, três elementos primordiais na formação do capital humano, quais sejam, a educação (anos de estudo, qualidade e dedicação), as experiências prévias de trabalho (que garantem experiência e prática) e a capacidade física para o trabalho (saúde física e mental) (Barros, 2011, p. 94).

Carlos Geraldo Langoni foi o primeiro a realizar estudos que explicavam a desigualdade brasileira à luz dessa teoria. De acordo com o entendimento desse economista, o fator educacional teve um forte componente explicativo sobre as desigualdades registradas nas décadas de 1960 e



1970. Consoante a sua explicação, as mudanças na composição do trabalho, ocorridas nesse período, foram determinantes para a concentração da renda brasileira. Isso, contudo, seria uma situação transitória, característica das primeiras fases do desenvolvimento promovido a partir do crescimento econômico; tão logo os indivíduos se qualificassem e alcançassem as regiões de maior produtividade, a desigualdade declinaria (Vieira, 2009, p. 28 e ss.).

Apesar de a desigualdade não ter se mostrado transitória e das diversas críticas feitas quanto a aplicabilidade da referida teoria a um país em desenvolvimento, ela ganhou aceitação e tornou-se uma hipótese com fundamento e com um forte respaldo empírico na análise da desigualdade brasileira. Para tanto foram primordiais as pesquisas realizadas por Ricardo Paes Barros e seus colaboradores.

Num estudo que se propôs a encontrar os determinantes para o processo de geração e reprodução da desigualdade brasileira, Barros e Mendonça (1995) concluíram que o mercado de trabalho brasileiro mais transmitia que gerava desigualdades. A maior parte da desigualdade era revelada no mercado de trabalho, e a heterogeneidade educacional era o elemento que mais imprimia força sobre a desigualdade.

Barros, Henriques e Mendonça (2002) concluíram ainda que os diferentes níveis de escolaridade induziam maior desigualdade salarial que as desigualdades encontradas num país como os Estados Unidos. Assim, o componente educacional explicaria não somente a desigualdade brasileira em si, mas também a desigualdade do Brasil em relação a outros países.

Desse modo, a pobreza absoluta reflete a desigualdade de renda e a desigualdade de escolaridade. E a transmissão desse panorama é intergeracional. As evidências empíricas confirmam essas correlações. Assim, embora seja certo afirmar que nem todo indivíduo com baixa escolaridade seja pobre, entre os pobres predominam indivíduos com baixa escolaridade.

Para Barros a educação é também o aspecto com maior aptidão para gerar as desigualdades regionais brasileiras, especialmente se se levar em consideração o “[...] que diz respeito à quantidade de anos de estudo e à qualidade da educação recebida” (2011, p. 36).

### *3.2.7.1. A educação como uma armadilha da pobreza no Brasil*

No que concerne ao grau de escolaridade, Rocha (2006a, p. 132) observa duas faces de um mesmo fenômeno: tanto (i) o mercado de trabalho exige trabalhadores com maior escolaridade, quanto (ii) houve um ligeiro aumento do número de postos de trabalho para serem ocupados por trabalhadores com maior escolaridade.

Para Rocha (2006a, p. 178) a melhoria de indicadores sociais depende da redução da desigualdade, que, por sua vez, depende da educação dos pobres.

Com base nos dados do PME, Rocha (2006a, p. 132 e ss) observou que na década de 1990, ficou mais visível os efeitos da escolaridade sobre o mercado de trabalho. Entre 1994 e 1999 houve uma diminuição de 1,3 milhões de postos de trabalho para aqueles que possuíam até quatro anos de escolaridade e um aumento dos postos de trabalho ocupados por aqueles que possuíam entre quatro e oito anos de escolaridade.

Rocha (2006a, p. 185) cita ainda que existem estudos que demonstram que, por ano adicional de estudo, o rendimento pode aumentar entre 10% e 19%, percentuais que tendem ser superiores a de outros países (que chegam a 10%, normalmente). Esses elementos dão substanciais fundamentos para sustentar que a educação de qualidade deve ser enfatizada no combate à pobreza brasileira.

Com fundamento em resultados obtidos em outros países, Rocha (2006a, pp. 186-187) defende que esses esforços devem ser concentrados entre os jovens com menos de vinte e cinco anos, já que foram obtidos resultados insatisfatórios quando se incentivou promover a qualificação e o treinamento de trabalhadores de idade mais avançada e com baixa escolaridade.

Esses efeitos se fazem sentir mais intensamente entre os trabalhadores das metrópoles. A autora considera normal que com o aumento da escolaridade da sociedade brasileira como um todo, “[...] não só é esperada como desejável a redução da participação dos indivíduos com baixo nível de escolaridade entre os ocupados” (Rocha, 2006a, p. 132).

Tendo em vista essa necessidade, ela exalta a redução de 18% para 6% no número de crianças que estão fora da sala de aula, depois da universalização do ensino para as crianças de sete a catorze anos. Há, contudo, muito a ser feito.

### **3.3. A narrativa da pobreza brasileira sob a perspectiva de Niemietz**

Como restou evidenciado no primeiro capítulo do presente estudo, Niemietz defende que foram as medidas relativas que alteraram o curso da narrativa da pobreza. Nos países desenvolvidos, essas medidas vinham a mostrar que, embora a pobreza não assumisse as formas de privação de renda absolutas, elas estavam presentes se o indivíduo não podia arcar com os custos de participação social ou se não podia ter um bem que uma grande parcela da população dispunha (privação material).

A descrição do caso brasileiro não deixa espaço para dúvidas: as medidas relativas estavam lado a lado nas análises que eram feitas sobre a questão da pobreza. Eram elas que demonstravam que, não obstante os índices de pobreza absoluta tivessem diminuído, a desigualdade e a concentração de renda eram intensas e profundas. Desse modo, as medidas relativas vieram a

influenciar não somente a narrativa, como a própria interpretação que se fazia em torno das taxas de pobreza absoluta.

Com base nesse pressuposto conceitual é também possível compreender o fato de que, mesmo tendo sido registrado grandes quedas nos percentuais de pobreza (e.g., lembre-se por exemplo, das quedas registradas nos percentuais e na intensidade da pobreza entre as décadas de 1970 e de 1980), elas sempre foram minimizadas. Para tanto, serviam de fundamento os aumentos dos coeficientes de Gini registrados nesse período.

No caso brasileiro, há, porém, um *plus*. Ao fim de muitas análises, demonstrou-se que era a própria desigualdade (ou melhor, a concentração de renda) que impedia que o crescimento econômico desencadeasse a redução da pobreza. Foram também os estudos sobre a desigualdade que começaram a explicar as motivações para os percentuais de pobreza absoluta no Brasil. A desigualdade era, portanto, o ponto de partida e de chegada para a compreensão da pobreza brasileira.

Diante dessa constatação as ações aconselhadas para o combate à pobreza no Brasil não poderiam destoar daquelas que são destacadas pela concepção de pobreza relativa, i.é, transferências de renda e todas as demais ações que priorizassem a formação de um país cada vez mais igualitário por meio da intervenção estatal. Mas que, por outro lado, não descartasse plenamente o crescimento econômico; ele apenas era menos necessário. Nesse passo, desenha-se um interessante panorama: para erradicar a pobreza absoluta devem ser priorizados mecanismos de combate à pobreza relativa.

Resta, pois, questionar: essa proposição se diferenciam das demais ações estatais implementadas no Brasil para o combate à pobreza? Caso sim, de que forma? É o que se investigará no próximo capítulo, analisando a política social brasileira.

#### 4. AS POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA NO BRASIL: DOS ANOS 1970 ATÉ OS DIAS ATUAIS

*“Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:*

*I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;*

*II - garantir o desenvolvimento nacional;*

*III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;*

*IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”*

De acordo com Barros, Henriques e Mendonça (2000, p 14), o combate à pobreza no Brasil esteve quase que exclusivamente associado ao crescimento econômico. Essa via – além das esparsas iniciativas – não se mostrou eficaz. A primeira razão para os poucos efeitos está relacionada à concentração de renda brasileira, que impediria um crescimento com efeitos redistributivos para aqueles que ocupam a base da pirâmide distributiva no Brasil. Tanto assim que, apesar de os índices de pobreza brasileira terem sofrido quedas entre as décadas de 1970 e 1990, a desigualdade manteve-se praticamente estável e intensa (Barros, Henriques & Mendonça, 2000, pp. 14 e 24).

A segunda razão relaciona-se com o pouco emprego de estratégias que objetivassem diminuir a desigualdade, o que, por sua vez, explicaria a ausência de êxito e a ineficiência das poucas políticas que tiveram o condão de, especificamente, combater a pobreza brasileira.

Sob o ponto de vista desses autores, um mecanismo eficiente para o combate, portanto, seria o que viabilizasse a formação de uma sociedade mais equânime ou pelo menos com uma desigualdade atenuada, combinadas com (um estável) crescimento econômico. Em termos estratégicos de combate à pobreza, isso implicaria a adoção de políticas públicas estruturais e de políticas redistributivas compensatórias (Barros, Henrique & Mendonça, 2000, p. 29).

As políticas de combate à pobreza, atualmente implementadas no Brasil, parecem obedecer a essa orientação, dando, inclusive um papel de vulto às transferências de renda. Esse destaque chega a ponto tal que, no início da segunda década do século XXI, os analistas da questão social no Brasil afirmam que elas continuarão a ser primazes e prevalentes no combate à pobreza – absoluta e relativa – no Brasil (Silva, Yazbec & Giovanni, 2011; Neri & Souza, 2012). O presente capítulo tem como objetivo promover a compreensão das políticas de transferência de renda que comandam a estratégia de combate à pobreza no Brasil atualmente, tomando com especial atenção aquele que toma a dianteira dessa estratégia: o Programa Bolsa Família.

Para atingir essa pretensão, o presente capítulo almeja dar uma visão global da evolução do sistema de proteção social brasileiro (que constitui o *Welfare State* brasileiro), desde o início de sua composição nos anos 1930 até os dias atuais. A justificativa para esse estudo se explica por dois motivos. O primeiro prende-se com o fato de os autores que analisam as transferências de renda no

Brasil inserirem-nas no desenvolvimento das políticas sociais brasileiras, mais especificamente no plano das ações denominadas assistenciais.

O segundo se relaciona com o fato de, no Brasil, até os anos 2000, não ter sido adotada uma estratégia consolidada e unívoca, elevada à condição de política de Estado, para o combate à pobreza (Cohn, 1995; Silva, Yazbec & Giovanni, 2011). Assim, uma boa parte do conjunto de políticas dedicadas ao combate à pobreza no Brasil também coincide com as políticas de assistência social, ou seja, foram pautadas por aquelas ações voltadas para contingências específicas e que não estão condicionadas a uma prévia contribuição do beneficiário (Draibe, 1990, p. 18).

Nos estudos que serviram de base para a realização do presente estudo, encontraram-se alguns exemplos de medidas específicas que foram implementadas para o combate à pobreza. Elas também serão descritas e analisadas, depois da incursão histórica sobre o plano do sistema de proteção social brasileiro. Esse constitui o segundo momento do presente capítulo. Em um terceiro momento, promover-se-á a descrição de como as transferências entraram na pauta de discussão política no Brasil, o desenvolvimento de sua implementação e de sua estruturação até os dias atuais. Num quarto momento realizar-se-á uma análise da política social brasileira a luz dos contributos de Niemietz (2010) e de alguns teóricos brasileiros.

#### **4.1. A evolução da proteção social brasileira: dos anos 1930 aos anos 1990**

Entre os anos 1930 e 1970, o Brasil vivenciou mudanças em sua conjuntura social e econômica dentre os quais destacam-se a mudança do modelo de desenvolvimento baseado em exportações de bens primários para a construção de um modelo com base industrial e a constituição de uma sociedade eminentemente urbana.

Ao longo dessas décadas, de acordo com Silva, Yazbek e Giovanni (2011, p. 25) o Estado passa a regular e prover diretamente os serviços públicos (v.g., educação, saúde, programas de alimentação etc.) de modo a fornecer as condições para o progresso da economia industrial (Medeiros, 2001, p. 9).

O germinar do *Welfare State* brasileiro ocorre durante a Era Vargas<sup>8</sup> na década de 1930, de acordo com Medeiros (2001, p. 8 e ss.), e relaciona-se com a necessidade política de organizar as

---

<sup>8</sup> Expressão que se refere aos governos de Getúlio Vargas, presidente da República entre 1930 e 1945 e entre 1951 e 1954. Os autores de história do Brasil dividem esses quinze anos de seu primeiro mandato em três fases. De 1930 a 1934, Vargas foi chefe de um governo provisório; de 1934 a 1937 foi presidente do Governo Constitucional. Entre 1937 e 1945 foi instaurado, por meio de um golpe “continuista” de Vargas, o Estado Novo, que, em verdade, nada mais era que uma ditadura. O regresso ao posto de presidente na década de 1950 ocorreu por voto direto e foi interrompido por seu suicídio em 1954. Pode-se caracterizar, ainda,

relações das classes que se constituíam nesse processo de industrialização. Envolveu, especificamente, a nacionalização e a centralização das políticas de saúde e de educação, a instituição da seguridade social, através da fundação dos sistemas de aposentadorias e de pensões no Brasil, assim como a promulgação de leis esparsas que regulavam as relações e as condições de trabalho.

Isso, contudo, não ocorreu como um resultado da ação organizada de grupos sociais ou de trabalhadores, mas como apropriação do Estado de uma lacuna no poder, já que os movimentos sociais e dos trabalhadores eram reprimidos, nesse primeiro estágio da industrialização brasileira. Esse aspecto, por sua vez, deu ao incipiente Estado Social brasileiro uma natureza tão autoritária quanto o regime que vigorou entre os anos de 1930 e 1945, na medida em que delineou “[...] um ideal de sociedade harmônica em que os antagonismos entre classes eram encarados como nocivos ao bem comum” (Medeiros, 2001, p. 9).

Por outro lado, as regulamentações das relações de trabalho eram um mecanismo que impediam reivindicações sociais e, simultaneamente, legitimavam o apoio dos trabalhadores ao regime ditatorial estabelecido. Apesar da natureza autoritária, Medeiros (2001, p. 10) sustenta que a intervenção do Estado, durante a transição da economia agroexportadora para a industrial, foi importante pelo descompasso que existia entre força de trabalho e meio de produção.

Nesse *Welfare State* os principais beneficiados pelos mecanismos de proteção social eram aqueles que ingressavam no mercado de trabalho formal ou estavam inclusos nos redutos do serviço público.

Assim, as políticas sociais estiveram desde a década de 1930 voltadas para os trabalhadores formais da zona urbana, o que, segundo explica Medeiros (2001, p. 11), era uma tentativa de não contrariar os interesses das oligarquias rurais brasileiras. Mesmo as reformas ou ampliações realizadas no sistema estabelecido continuaram a privilegiar as categorias urbanas e a ampliar a sua natureza corporativa, incluindo apenas as categorias que nasciam com a expansão da indústria brasileira. A estatização do sistema previdenciário brasileiro ilustra, por exemplo, a exclusão dos trabalhadores rurais da estrutura desse sistema de proteção social. (Medeiros, 2001, pp. 11-12).

Essa restrição concedeu uma natureza pouco distributiva ao Estado Social brasileiro. Além das razões de ordem política, pode-se tentar explicar essa natureza pelo fato de que a burocracia que se formou em torno da estrutura administrativa brasileira tinha um comprometimento com o governo estabelecido. Isso, segundo defende Medeiros (2001, p. 12), comprometeu a autonomia da burocracia em relação ao governo, inviabilizando a possibilidade de apoio a programas que colidissem com os interesses das classes dominantes.

---

todo o seu governo como populista. Para que se tenha ideia das dimensões do populismo, Getúlio Vargas era evocado como “Pai dos pobres”, o protetor dos trabalhadores (Kupper & Chenso, 1998, pp. 233-249).

Entre os anos de 1937 e 1945, o regime autoritário de Getúlio Vargas tornou-se ainda mais despótico e populista. Nas políticas sociais, isso causou uma maior centralização do poder político quanto à decisão e implementação das ações do *Welfare State*, num fortalecimento das burocracias e no enfraquecimento dos movimentos sociais de oposição e de trabalhadores (Medeiros, 2001, p. 12).

Com a deposição de Vargas em 1945, restabelece-se a democracia no Brasil entre os anos 1946 e 1964, porém a natureza da política social continuava a ser populista e manteve a estrutura do Estado Social até ali constituído. O destaque nesse momento é a introdução de modificações na legislação trabalhista de modo a assegurar o direito de organização sindical, a ampliação da assistência a saúde e a democratização da educação. Também observa-se preocupações relacionadas com as precárias condições habitacionais dos brasileiros e com a universalização e uniformização de benefícios da Previdência Social (Barcellos, 1983 *apud* Medeiros, 2001, p. 13).

No que tange a esse último aspecto deve-se notar que os benefícios e beneficiários do sistema previdenciário continuaram a estar restritos aos grupos econômicos envolvidos no projeto de desenvolvimento industrial brasileiro e condicionados a prévia contribuição. Essas características, segundo defendem os autores citados por Medeiros (2001), imprimiam força às desigualdades brasileiras.

Em meados da década de 1960, a democracia é obscurecida pelo regime ditatorial militar. É nesse período que o país passa a ser mais fortemente influenciado pelo modelo econômico keynesiano, através do qual defende-se o importante papel que seria desempenhado pelo crescimento econômico sobre o aspecto social (Medeiros, 2001). A redistribuição, conforme afirma Medeiros (2001, p. 14) seria uma decorrência do proclamado desenvolvimento num efeito *trickle down*.

Assim, de um lado, o Estado interveio na economia, para incentivar a produção e buscou compensar os efeitos da concentração da renda, através de ações assistencialistas. Por outro lado, segundo asseverou um estudo desenvolvido por George Martine (1989 *apud* Medeiros, 2001, p. 15), as políticas sociais foram concebidas para contribuir com o processo de desenvolvimento econômico, qualificando a mão de obra brasileira e dinamizando a vida social do núcleo dinâmico da economia. No entendimento de Martine, essa conciliação gerou ações ineficientes, ineficazes e de baixa focalização.

De acordo com Medeiros (2001, p. 16) essas características se perpetuaram nos movimentos que reivindicavam pela universalização ao acesso e elegibilidade dos direitos sociais da década de 1970. Porém, reconhece-se que entre as décadas de 1970 e 1980 o sistema de proteção social brasileiro consolidou-se e expandiu-se. Essas mudanças positivas, ao ver de Silva, Yazbek e

Giovanni (2011, p. 26), serviram de instrumento de compensação ao recrudescimento da repressão política contra os movimentos sociais e sindicais.

Inobstante a violência com que se coibia esses movimentos, eles se organizaram e, quando, a democracia se restabeleceu em meados da década de 1980 resultou num alargamento da proteção social. No processo de transição do regime ditatorial, ocorrido entre os anos 1985 e 1988, o Brasil deu passos, no sentir de Medeiros (2001, p. 17), de priorizar o resgate da dívida social brasileira em detrimento das necessidades de reajuste macroeconômico. Esses passos ficam, sobretudo, conagrados na Constituição da República, promulgada em outubro de 1988 e ainda vigente.

Um exemplo desse passo a frente foi a integração da assistência social ao sistema de Seguridade Social brasileiro (v. art. 194 da Constituição da República), o que significou, inequivocamente, um *plus* no plano político-institucional do *Welfare State* brasileiro (até então a Segurança Social era composta apenas pela Previdência Social e pela saúde) no entender de Silva, Yazbec e Giovanni (2011).

Durante a década de 1990, no entanto, o ideal de universalizar o gozo de direitos sociais mostrou-se pouco realizável e apenas foi retomado no primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, segundo sustentam Silva, Yazbec e Giovanni (2011). A referida inviabilidade se deu tanto em termos institucionais como tendo em vista o contexto político e econômico brasileiro. Do ponto de vista institucional, o sistema de proteção social mostrou fragilidades em sua estruturação (v.g., superposição de objetivos e clientela-alvo), além de ineficiência, ineficácia e descontinuidade de programas sociais.

No contexto político-econômico, a doutrina pesquisada para o presente trabalho relaciona esse período ao reajustamento do desenvolvimento econômico brasileiro à ideologia neoliberal, o que, segundo sustentam, implicou não somente em reformas na economia, no Estado e no Sistema Brasileiro de Proteção Social, como também configurou mudanças no mercado e nas relações de trabalho, tornando-as mais instáveis e precárias, implicando no aumento do desemprego, na diminuição da renda do trabalho e no aprofundamento da pobreza (Silva, Yazbek & Giovanni, 2011, pp. 27-28).

Ainda consoante a contextualização histórica descrita por Silva, Yazbek e Giovanni (2011), nesse momento de introdução do Brasil no mercado globalizado, os aspectos econômicos foram priorizados em detrimento dos interesses voltados para a inclusão da sociedade a essa reestruturação. Assim, para além dos heterogêneos problemas sociais relegados nas décadas anteriores, era necessário pôr na agenda política as novas formas de inclusão social, num momento em que o Estado encolhia suas responsabilidades (Silva, Yazbek & Giovanni, 2011, pp. 28-29).



#### 4.1.1. Algumas medidas específicas de combate à pobreza no Brasil

Entre as década de 1970 e 1980 houve diversos programas de nutrição e alimentação materno-infantil que se baseavam na armadilha da pobreza fundadas na nutrição. Os programas de natureza alimentar e nutricional, de modo coordenado, tiveram início com a criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) em 1972 e a implementação dos I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (I PRONAN), que envolvia doze subprogramas de diversos setores do governo, em 1973. No ano seguinte, esse programa foi interrompido em face da pressão dos diversos grupos sociais envolvidos (Peliano, 2010, p. 29) e da constatação do Endef/1974 de que o problema da alimentação brasileira não era a qualidade ou o déficit proteico, mas a pouca quantidade ingerida pela população (Peliano, 2010, p. 28).

A política foi reformulada e, em 1975, diante de uma nova estratégia que equiparava os objetivos econômicos e sociais no programa de desenvolvimento brasileiro, foi lançado o II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (II PRONAN) no qual se buscava apoiar os pequenos agricultores familiares (Peliano, 2010, p. 29). Em breve síntese, pode-se dizer que as ações desse programa contavam com:

#### Quadro 2

##### *Ações do II PRONAN*

	Denominação das políticas públicas
Distribuição de alimentos <i>in natura</i> ou enriquecidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de Nutrição em Saúde (PNS);</li> <li>• Programa de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda (PROAB);</li> <li>• Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que funcionava desde 1954;</li> <li>• Programa de Complementação Alimentar (PCA); e</li> <li>• Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), criado em 1977.</li> </ul>
Apoio à produção agrícola (familiar)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de Racionalização da Produção de Alimentos Básicos (PROCAB)</li> </ul>
Formação e capacitação de profissionais de nutrição	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projeto de Nutrição Brasil/Bird (PNBB)</li> </ul>

Nota: Dados referidos por Conh, 1995, p. 10 e ss.

O II PRONAN foi implementado com essa denominação até o ano de 1985, quando passou a ter a designação Programa de Complementação Alimentar. Entre os anos de 1986 e 1991, passou a integrar esse programa a política denominada Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC). Ele envolvia a distribuição tíquetes que possibilitavam às famílias de baixa renda comprar até trinta litros de leite por mês; porém superpunha-se a outros programas (v.g., PNAE), sofria as pressões dos comerciantes para que a troca do tíquete estivesse associada à aquisição de

outros produtos do estabelecimento, além de ser reconhecidamente clientelista (Cohn, 1995, pp. 10 e ss.; Peliano, 2010, p. 31).

A redemocratização, ocorrida no período de implementação do PNLCC, possibilitou que os movimentos sociais manifestassem suas reivindicações abertamente sobre a questão nutricional. Exemplos disso foram os debates sobre o abastecimento popular ocorridas no seio do Programa de Abastecimento Popular (PAP).

A década de 1990 viu fenecer os programas até ali implementados e nascer iniciativas que aliavam governo e movimentos sociais. O marco de “morte” ocorreu durante os anos do governo do Presidente Fernando Collor de Melo (1990-1992), quando se extinguiu quase todos os programas de alimentação e nutrição vigentes (Peliano, 2010, p. 32). Somente com a assunção da Presidência da República por Itamar Franco (1993-1994) retomaram-se e descentralizaram-se os programas nutricionais.

Já os nascimentos relacionam-se com o relevo do Programa de Combate à fome, à Miséria e pela Vida, que germinou do seio social, pôs a fome na agenda social do Brasil e contou com o contributo do governo e o Programa Comunidade Solidária, que fez o caminho inverso (Cohn, 1995, pp. 16) do governo para a sociedade e centrou-se nas questões relacionadas com a pobreza (saúde, educação, moradia, desenvolvimento rural) (Peliano, 2010, p. 37).

Houve outras espécies de ações voltadas especificamente para o Nordeste, a região mais pobre do Brasil. Segundo explica Albuquerque (1995), em meados da década de 1970 foram aprovados para receber subsídios do Banco Mundial vinte e três projetos de desenvolvimento rural integrados que tinham o condão de atender as famílias rurais pobres da região Nordeste (incluía também uma parte do Estado de Minas Gerais – que integra a região Sudeste).

Os primeiros doze projetos, referentes a um projeto denominado Polonordeste, foram implementados entre os anos 1975 e 1984 e tiveram a finalidade de realizar, em áreas seleccionadas, intervenções que “[...] contemplaram desde a infra-estrutura de transporte e energia e a reorganização fundiária até o apoio à produção e à comercialização agrícola [...] e a infra-estrutura e os serviços sociais” (Albuquerque, 1995, p. 79).

A abrangência dessas ações tinham o intento de promover uma sinergia capaz de impulsionar o potencial agrícola da região. Os resultados da avaliação dessa etapa registraram que os projetos atingiram um número de pessoas maior do que fora previsto, mas os impactos nas diferentes áreas foram mais intensos nos programas que demandavam maior participação dos beneficiários (assim, por exemplo, na capacitação para técnicas de produção agrícola).

Entre os anos 1985 e 1989 foram implementados outros onze projetos, referentes ao Projeto de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Nordeste (Papp), voltados para o acesso à terra, ao crédito e para o desenvolvimento comunitário. Esses projetos voltavam-se para quase todo o Nordeste

(Albuquerque, 1995, p. 80) e as implementações encontraram barreiras tanto em razão da grande extensão territorial abrangida (1,4 milhão de km<sup>2</sup>), quanto em razão de empecilhos conjunturais (de financiamento, com recursos internos e de natureza político-institucional) que atravessaram a execução do projeto (Albuquerque, 1995, p. 81).

Em 1993 esse projeto foi reformulado, de modo a torná-lo descentralizado e a dar maior autonomia aos beneficiários. Albuquerque (1995, p. 81), porém, registra que essas alterações não deixavam de criar desconfianças quanto ao potencial desses projetos entre os agentes do Banco Mundial, os políticos de Brasília e as comunidades envolvidas.

#### **4.2. Transferências de renda no Brasil: dos mínimos sociais às experiências pioneiras**

Para efeito de conceituação, adotou-se, no presente estudo, como conceito de programas de transferência de renda aquele de lavra dos estudiosos Silva, Yazbec e Giovanni (2011):

São considerados Programas de Transferência de Renda aqueles destinados a efetuar uma transferência monetária, independentemente de prévia contribuição, a famílias pobres, assim consideradas a partir de um determinado corte de renda *per capita* familiar, predominantemente, no caso dos programas federais, de meio salário mínimo (p. 135).

Segundo o entendimento de Silva<sup>9</sup> (2008, p. 25), as transferências de renda inserem-se na política de assistência social brasileira, pois (i) se destinam aos mesmos beneficiários dessas espécies de políticas e (ii) independem de contribuição prévia.

Ainda segundo circunstanciam Silva, Yazbek e Giovanni (2011, p. 41 e ss.), embora já fosse implementados desde a década de 1930, a discussão sobre os programas de transferência de renda, internacionalmente, dá-se a partir da década de 1980, quando ocorrem as mudanças estruturais na economia mundial, com marcantes modificações nas relações de emprego e a retração do *Welfare State*.

As transferências de renda, segundo aduzem, surge nesse contexto, como uma alternativa ao combate às contingências sociais e à nova pobreza desse novo modelo de política-econômica. A título exemplificativo os autores noticiam as transferências que teriam o condão de complementar o rendimento das famílias com crianças em idade escolar e com as demais características estipuladas no programa, tal como, por exemplo, o Programa *Beca Escuela*, implementado em 1989 na Venezuela.

---

<sup>9</sup> Deve ser informado que a autora toma como fundamento de sua análise a concepção multidimensional de pobreza. Para ela a “[...] determinação fundamental da pobreza é de natureza estrutural, decorrente, sobretudo, da exploração do trabalho; geradora da desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida, limitando ou impedindo o acesso a serviços sociais básicos; à informação; ao trabalho de renda estável [...]” (Silva, 2008, p. 24)

Ainda de acordo com as explicações dos autores, os mecanismos de transferência de renda satisfazem o discurso liberal e o conservador na defesa de medidas residuais e compensatórias. Também encaixam-se na defesa de posições de esquerda que pugnam pela redistribuição da riqueza socialmente produzida. E podem se adequar ainda à defesa de instrumentos que promovam a inserção social dos cidadãos.

Ainda consoante o ensinamento dos referidos autores foi essa maleabilidade que, de um lado, deu impulso à introdução no ordenamento jurídico de mecanismos dessa natureza para integrar o programa de assistência social brasileira; e, de outro, estimulou a criação de “programas-modelos” implementados em municípios brasileiros (Silva, Yazbec & Giovanni, 2011, p. 38), descritos adiante.

Até a década de 1990 as transferências de renda desempenharam um papel marginal no Sistema de Proteção Social brasileiro (Silva, Yazbec & Giovanni, 2011, p. 32). Pode-se depreender da construção teórica de Silva, Yazbec, Giovanni (2011, p. 37 e ss.) sobre as transferências de renda que elas se assentam na discussão em torno dos mínimos sociais. Podem ser considerados no Brasil antecedentes dos “mínimos sociais”:

- i. o salário mínimo, instituído em 1934 e implantado em 1940, estipulado como um valor básico para remunerar os trabalhadores por sua força de trabalho. A princípio sua fixação deve ser suficiente para prover as necessidades do trabalhador e de sua família;
- ii. o salário desemprego, previsto originalmente no Decreto-Lei n. 2.283/1986, e elevado à natureza de um direito social. Consiste numa transferência de renda por tempo determinado no valor de um salário mínimo para amparar os trabalhadores formais e domésticos, na hipótese de desemprego; e
- iii. o abono salarial, estabelecido em 1970 e regulado atualmente pela Lei n. 7.998/1990, que consiste num benefício equivalente a um salário mínimo para os trabalhadores que recebem até dois salários mínimos, contribuem para o Programa de Integração Social (PIS) ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e tenham trabalhado até 30 (trinta) dias no ano-base.

A respeito especificamente dos mínimos acima listados deve ficar registrado que eles atingiam apenas as camadas sociais que integravam o mercado formal de trabalho – do qual não participava uma parcela considerável da população brasileira e especialmente a parcela pobre da sociedade. Como foi observado anteriormente, a redemocratização do Brasil em meados da década de 1980 conduziu ao fortalecimento do ideal de universalização dos direitos sociais e à institucionalização da Assistência Social como um dos elementos do Sistema de Proteção Social do Brasil.

Assim, foi com fundamento nos direitos sociais, promulgados na Constituição da República de 1988 e com a regulamentação da Assistência Social através da Lei 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS) que alguns programas de transferência de renda foram implementados pelo Governo Federal<sup>10</sup>, no curso da década de 1990, e passaram a se pautar pelo ideal de “mínimos sociais”. São eles (Silva, Yazbec & Giovanni, 2011, p. 36 e ss.):

- i. Os benefícios previdenciários cujo piso passou a ser o salário mínimo em vigor no Brasil (conforme art. 201, §2º da Constituição da República Brasileira – Brasil, 1988);
- ii. O *Benefício de Prestação Continuada* (BPC), antes denominado Renda Mensal vitalícia, é atualmente regulamentado pela LOAS. Implementado desde 1996, essa transferência consiste num benefício de um salário mínimo para idosos (com mais de 65 anos) e deficientes físicos que não tenham condição de prover o próprio sustento ou que são sustentados por suas famílias (conforme art. 2.º, alínea *e* da LOAS); e
- iii. Benefícios de caráter assistencial, eventual, emergencial e localizado, em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública (conforme art. 22 da LOAS).

Rocha (2006b, p. 2 e ss.), por outro lado, defende que, desde a década de 1970, o Brasil possuía programas de transferência de renda focalizados. No entanto, esses programas tinham pouca visibilidade e ganharam maior notoriedade e beneficiários desde a regulamentação da assistência social por meio da LOAS.

No Brasil, um debate político específico sobre o tema transferência de renda ocorre em 1991 com a apresentação do Projeto de Lei n. 80 pelo Senador da República Eduardo Suplicy para a instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM. De acordo com o projeto, previa-se a “[...] complementação em 30% da diferença entre os rendimentos brutos apurados e o limite de um mínimo fixado em lei” (Silva, Yazbec & Giovanni, 2011, p. 48) para os residentes no país, acima de vinte e cinco anos que não conseguissem satisfazer suas necessidades básicas. A ampliação do universo de beneficiários seria, no entanto, gradual, de modo que a implementação do PGRM iniciaria beneficiando pessoas com mais de sessenta anos. Seria financiado por recursos do Orçamento da União no limite de até 3,5% do PIB. No modo como foi concebido, previa-se uma renda de natureza incondicional.

Consoante fundamentava o parlamentar, essa era uma política que se amparava na filosofia, nas exegeses religiosas, sociológicas e econômicas (Silva, Yazbec & Giovanni, 2011, pp. 40-41), a ser implementada no Brasil, com respaldo nas experiências de países desenvolvidos desde os anos

---

<sup>10</sup> O Brasil, consoante a Carta Magna de 1988, tem como forma de governo uma república e como forma de organização do Estado uma federação, constituída pela união indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. A União representa o Governo Federal no âmbito das relações internas do Estado.

1930 até mesmo na América Latina (a exemplo do já citado *Programa Beca Escuela* da Venezuela, de 1989), e discutida em âmbito internacional por entidades como a *Basic Income Earth Network*.

De acordo com a análise de Silva, Yazbec e Giovanni (2011), como os outros programas de transferência de renda mínima, esse projeto de lei foi uma tentativa que buscou equilibrar e agregar elementos dos discursos dos partidos de esquerda e direita, na medida em que buscava associar (ou mesmo fundir) redistribuição de renda socialmente produzida e os interesses do mercado ao adotar a proposta de Renda Negativa de Milton Friedman. O percentual de complementação da renda, fixado em 30%, tinha o condão de garantir um poder aquisitivo mínimo aos beneficiários sem promover um desincentivo ao trabalho (Silva, Yazbec & Giovanni, 2011, pp. 49-52).

Havia, por óbvio, desafios a serem superados, tais como aferir os rendimentos dos possíveis beneficiários, as dificuldades de gerir um programa como esse, evitando vícios na focalização e corrupções, além de serem calculados os custos a serem suportados com o aumento da abrangência de beneficiário elegíveis com o passar do tempo.

O mencionado projeto de lei, no entanto, nunca foi levado a votação pelo Congresso Nacional<sup>11</sup> e acabou por ser ultrapassado por inúmeros outros projetos de lei de autoria de outros parlamentares que tinham como objeto as transferências de renda. Estas, por sua vez, pautavam-se nos bons resultados das experiências pioneiras desse tipo de programa no país e previam a possibilidade de implementá-los em grupos de específicos de determinadas regiões. Assim foi que em 3.11.1996 foi aprovado a Lei n. 9.533, sancionada pelo Presidente da República em 02.06.1998 (Silva, Yazbec & Giovanni, 2011, p. 47).

No ano de 1995 tiveram início as experiências pioneiras dos programas de transferência de renda no Brasil. Os primeiros programas foram implementados nos municípios brasileiros Campinas (SP), Ribeirão Preto (SP), Santos (SP) e em Brasília (Distrito Federal). Tinham como pressuposto a redistribuição da riqueza socialmente produzida e pretendiam contribuir na constituição de um mínimo para as famílias beneficiárias. Silva, Yazbec e Giovanni (2011) mencionam que os programas Bolsa Escola de Brasília e o de Programa de Garantia de Renda Mínima de Campinas tornaram-se modelos paradigmáticos para os outros programas que vieram a ser implementados.

Há duas características em comum nesses programas. A primeira é a existência de uma condição voltada para a educação que deveria ser cumprida pelos beneficiários desses programas. A segunda refere-se a focar-se a família como ponto de convergência do combate à pobreza. Tinham “[...] como expectativa romper o círculo da pobreza transgeracional, de modo tal que a

---

<sup>11</sup> O Congresso Nacional brasileiro é o órgão que compõe o Poder Legislativo da República Federativa do Brasil. É composto por duas câmaras: o Senado Federal e a Câmara dos Deputados (conforme art. 44 da Constituição da República – Brasil, 1988).

maioria desses programas propõem a articulação de uma medida compensatória a uma política de alcance estrutural” (Silva, Yazbec & Giovanni, 2011, p. 54).

#### **4.3. Transferências de renda: das experiências pioneiras ao Bolsa Família**

Desde essas experiências pioneiras em municípios de São Paulo e em Brasília, as transferências se constituíram “[...] nesse início de século XXI, o que já se pode considerar a estratégia principal no eixo da Política de Assistência Social do Sistema Brasileiro de Proteção da Atualidade” (Silva, Yazbec & Giovanni, 2011, p. 38).

Rocha (2006b, p. 1), da mesma forma que Silva, Yazbec e Giovanni (2011), entende que o “[...] arcabouço institucional que vem sendo construído e ampliado ao longo do tempo sugere que este tipo de mecanismo foi incorporado de forma permanente ao sistema de proteção social do país”.

O sucesso desses programas demonstrou que recorrer a esses mecanismos era não somente uma solução possível como também viável, especialmente se houvesse mobilização social. Para ampliar o bem-estar não se deveria agir indiretamente, ampliando e tornando equânimes o acesso à bens e serviços sociais (e.g., saúde, educação, saneamento etc.), mas agir diretamente por meio da transferência de renda (Rocha, 2006b, p. 1). Não demorou, por isso, para que as transferências de renda tomassem a dianteira da estratégia de combate à pobreza e à desigualdade no Brasil.

A visibilidade dos resultados auspiciosos levou que outras municipalidades seguissem o exemplo dos programas pioneiros, porém, o mais das vezes esses logradouros não “[...] reuniam as condições financeiras, técnicas e operacionais para a implementação deste tipo de programa” (Rocha, 2006b, p. 3).

Foi, então, que em 1997, por meio da citada Lei n. 9.533, possibilitou-se às municipalidades a formalização de um convênio, através do qual o Governo Federal se comprometia a contribuir com o máximo de 50% dos recursos destinados à implementação de programas de transferência de renda. Estariam aptos a contar com essa assistência financeira “[...] os Municípios com receita tributária por habitante, incluídas as transferências constitucionais correntes, inferior à respectiva média estadual e com renda familiar por habitante inferior à renda média familiar por habitante do Estado” e que, por isso, não podiam arcar integralmente com os gastos de implementação (conforme art. 1.º, §1.º da Lei n. 9.533/1997 – Brasil, 1997).

A teleologia desse incentivo era de que gradativamente todas as municipalidades – das mais pobres para as menos pobres – implementassem os programas de transferência de renda (Rocha, 2006b, p. 3).

Não se contava, contudo, com as dificuldades inerentes à estruturação e à operacionalização de um programa desse porte (relacionados, especialmente, com o cadastramento, acompanhamento

da frequência escolar, por exemplo). Por isso, essa tentativa de ampliação das transferências condicionadas teve resultados diminutos, nesse primeiro momento (Rocha, 2006b, pp. 1-2). Isso impeliu uma ampliação da participação (e controle) do Governo Federal sobre a implementação desses programas.

Em 2001, o Bolsa Escola, administrado pelo Ministério da Educação, passou a ter financiamento integral arcado pelo Governo Federal, e a contrapartida das municipalidades era a de selecionar, cadastrar os beneficiários e prover o município da infra-estrutura necessária para o cumprimento das condicionalidades (e.g., escolas) (Rocha, 2006b, p. 3). Isso não evitou, contudo, que existissem programas estaduais e municipais de mesma natureza e com as mesmas condicionalidades (especialmente nas regiões Sul e Sudeste, segundo o estudo de Rocha [2006b]).

Em 2001, para ser coordenado pelo Ministério de Minas e Energias, criou-se o Auxílio Gás, “[...] de modo a compensar as famílias de baixa renda pela eliminação do subsídio embutido no preço ao consumidor do gás de cozinha” (Rocha, 2006b, p. 3). Nesse mesmo ano o Ministério da Saúde criou uma transferência de renda denominada Bolsa Alimentação para combater a mortalidade infantil e a desnutrição de crianças em idade pré-escolar que cresciam no seio de famílias na extrema pobreza (assim consideradas aquelas que recebiam  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo vigente).

Os valores de quaisquer um desses benefícios eram – e continuam a ser – inferiores aos benefícios previstos na LOAS, cujo piso é o salário mínimo em vigor, e, por isso, em termos comparativos redundam num dispêndio inferior de verbas. “Ademais, seu reajuste não está sujeito a periodicidade ou a regras pré-definidas para a determinação [de] seu valor, dependendo apenas de decisão política e às restrições fiscal e monetária” (Rocha, 2006b, p. 3).

Com o aumento do número de programas e a possibilidade real de superposição, verificou-se a necessidade de gerenciar os beneficiários de todas as famílias em situação de pobreza por meio de um Cadastro Único (Silva, Yazbec & Giovanni, 2011, p. 105). Também foi criado um cartão bancário – denominado “Cartão cidadão” – para que os beneficiários recebessem a(s) transferência(s) de renda que lhe fosse(m) devida(s) diretamente do banco. Esse passo seria primordial para evitar qualquer natureza populista que os políticos (especialmente os municipais e estaduais) poderiam fazer dos programas.

A concretização de um sistema tão complexo e de abrangência nacional foi demorada e, ao fim do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (em 2002), não tinha sido concluída. Tampouco foi possível gerenciar e coordenar a administração desses diferentes programas. Elas continuaram a ser realizadas por distintos ministérios.



#### 4.3.1. *O Fome Zero e a unificação dos programas de transferência de renda*

Desde a sua primeira campanha eleitoral em 1989, Luiz Inácio Lula da Silva mencionava que, se eleito fosse, o enfrentamento da fome seria uma prioridade de seu governo. Esse compromisso foi ratificado em seu primeiro discurso como Presidente da República. Tratava-se de cumprir uma promessa de campanha que tinha o condão de enfrentar o que Aranha (2010, p. 76) considera a “[...] face mais cruel da pobreza e da desigualdade social do País”: a insegurança alimentar.

Em 2003, ainda no primeiro ano de seu mandato, foi lançada a estratégia Fome Zero de combate à pobreza. Não se tratava de reunir esforços para realizar uma única ação em determinadas regiões do país, mas de agregar distintas ações e políticas públicas para combater a armadilha da pobreza baseada na nutrição em várias frentes e em todo o território nacional. Tendo em vista essas características e todos os elementos recolhidos nas pesquisas, entretanto realizava-se o presente trabalho, essa foi a primeira estratégia elevada à condição de política de Estado de combate à pobreza no Brasil.

A contextualização histórica realizada por Takagi (2010, p. 54) dá conta de que essa é uma proposta de política nacional de segurança alimentar e nutricional que tinha como fundamento a vulnerabilidade à fome de 44 milhões de brasileiros (ou 9,3 milhões de famílias), desencadeada pela concentração de renda, pelos elevados níveis de desemprego e informalidade, baixo poder aquisitivo dos salários, entre outros fatores a esses relacionados.

Nessa estratégia, o acesso à renda, por meio das políticas de transferência de renda Bolsa Escola e Renda Mínima, era considerado uma política estrutural (Takagi, 2010, pp. 56 e 61). Esse seria o mecanismo através do qual as famílias beneficiadas teriam acesso aos serviços de educação e saúde à medida que cumprissem as condicionalidades (e.g., vacinação das crianças de zero a seis anos; frequência escolar) (Silva, Yazbec & Giovanni, 2011, p. 135).

No primeiro ano do mandato do Presidente Lula, contudo, coexistiam e sobrepunham-se, além dos programas de transferência de renda na esfera federal acima descritos, aqueles que já eram executados pela Assistência e pela Previdência Social e aqueles eram implementados por Estados e Municípios (Silva, 2008, p. 30). De acordo com Silva (2008, pp. 32-33), até 2003 a rede de proteção era constituída pelos seguintes programas de transferências de renda:

- Benefício de Prestação Continuada (BPC);
- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI<sup>12</sup>);

---

<sup>12</sup> Criado em 1996, o PETI consiste numa transferência de renda a famílias com até ½ salário mínimo renda *per capita* mensal, condicionado a frequência escolar e ações socioeducativas. A sua teleologia é combater a submissão de crianças e jovens de até 16 anos a trabalhos penosos, perigosos, degradantes e insalubres em áreas rurais e urbanas (por exemplo, corte de cana-de-açúcar e em carvoarias). Também tem o intuito de promover formação dos adultos, de modo a gerar a possibilidade de obter trabalho e renda (Silva, Yazbec & Giovanni, 2011, p. 106).

- Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Humano Social;
- Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação – Bolsa Escola;
- Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde – Programa Bolsa Alimentação;
- Auxílio gás;
- Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA) – Cartão Alimentação;
- Bolsa Qualificação;
- Bolsa Renda;
- Abono salarial;
- Seguro desemprego; e
- Garantia safra.

Em 20.10.2003, o Programa Bolsa Família (PBF, doravante) veio a ser instituído por meio da Medida Provisória n. 132 (convertida na Lei n. 10.836/2004 – Brasil, 2004a) com o intuito de racionalizar e ampliar os recursos dentro da estratégia Fome Zero, simplificar e racionalizar a gestão, execução e o acesso do programa aos beneficiários (Silva, 2008, pp. 34-36), fundar, enfim, uma Política Nacional de Transferência de Renda (Silva, Yazbec & Giovanni, 2011, p. 142).

Nesse sentido, era ainda o propósito integrar ao Bolsa Família às transferências de renda realizadas autonomamente pelos Estados e Municípios brasileiros. Era também necessário reduzir os custos envolvidos na transferência em si, ajustando, por exemplo, duplicidades de benefícios, de registro Cadastro Único e de cartões magnéticos.

A unificação ao PBF ficou restrita a quatro programas, a saber: Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – Bolsa Escola, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA, o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Saúde – Bolsa Alimentação, o Programa Auxílio-Gás (conforme § Único do art. 1.º da Lei n. 10.836/2004 e art. 3.º, §1.º do Decreto n. 5.209/2004 – Brasil 2004a e 2004b). Em 28.12.2005, por meio da Portaria GM/MDS n. 666, foi integrado também o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Silva, Yazbec & Giovanni, 2011, p. 111).

A integração desses cinco programas, consoante defendem Silva, Yazbec e Giovanni representou “[...] um avanço no contexto da Política Social brasileira, desenvolvida, historicamente, de modo disperso, fragmentados e descontínuo” (2011, p. 142). Em termos de execução do programa, a unificação acarretou a descentralização, pois passou a envolver o esforço financeiro e administrativo do conjunto dos entes federados (Silva, Yazbec & Giovanni, 2011, p. 140), bem como a intersetorialidade e transversabilidade porque os bens e serviços sociais oferecidos aos beneficiários estavam – e continuam a estar – inseridos no seio da atuação de vários ministérios.

Assim, por exemplo, o PBF é coordenado nacionalmente pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, mas conta com os esforços do Ministério da Educação e do Ministério da Saúde, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda, Casa Civil da Presidência da República e Caixa Econômica Federal (conforme art. 6.º do Decreto n. 5.209/2004). Em termos operacionalização, por exemplo, é requisitada a participação dos Estados e dos Municípios.

De acordo com 4.º do Decreto n. 5.209/2004 (Brasil, 2004b) os objetivos do PBF são:

- “[...] I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;
- II - combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;
- III - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;
- IV - combater a pobreza; e
- V - promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.”

A natureza de política estrutural do PBF continuou a ser ressaltada nos incisos I, III e V citados. Nesse sentido, também se firmou o disposto no art. 27.º, I e II do Decreto 5.209/2004 (Brasil, 2004b). Embora esteja registrado o objetivo de combater a armadilha da pobreza baseada na nutrição, é inequívoco que o programa trilha em direção ao desenvolvimento do capital humano. Tanto assim que, nos eixos de formação da Estratégia Fome Zero, o Bolsa Família integra o eixo 1, que congregava também a ações de acesso a alimentos; e promoção de qualificação, contemplada no eixo 3 do programa. É o que se pode conferir abaixo:

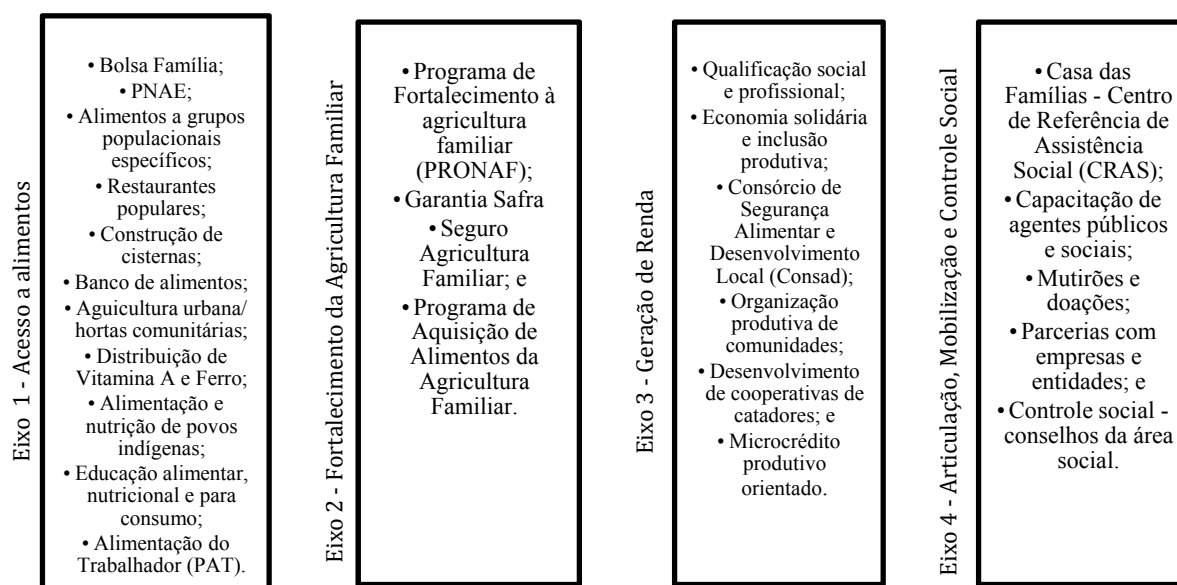


Figura 1. Eixos da Estratégia Fome Zero de acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2012a).

De acordo com os critérios de elegibilidade, o benefício destina-se às famílias – de preferência representada pela mãe (Silva, 2008, p. 36) – pobres e extremamente pobres que devem cumprir condicionalidades. Os valores de cortes, utilizados como critério de elegibilidade sofreram sucessivas modificações: até abril de 2007 eram considerados pobres os que tinham renda *per capita* de R\$50,01 a 100,00 (o teto que equivalia a aproximadamente 15% do salário mínimo) e extremamente pobres os que recebiam menos que R\$50,00 como renda mensal *per capita* (esse piso equivalia a aproximadamente 28,5% do salário mínimo). Depois de abril de 2007 os valores de referência era abaixo de R\$60,00 para as famílias extremamente pobres e entre R\$60,01 e R\$120,00 para as pobres (nesse período o salário mínimo vigente era de R\$380,00).

Em 2009, houve novas modificações nos critérios de elegibilidade para considerar-se famílias extremamente pobres as que detinham renda mensal *per capita* inferior a R\$70,00 e as pobres aquelas que auferem mensalmente renda *per capita* entre R\$70,01 e R\$140,00 (nesse período o salário mínimo vigente era de R\$465,00).

Para receber o benefício é preciso que, entre outras condicionalidades que podem vir a ser requisitadas, as famílias cumpram/realizem:

- i. o pré-natal (nos casos de beneficiárias gestantes);
- ii. o acompanhamento nutricional, vacinação e acompanhamento de saúde das crianças de zero a seis anos nos postos de saúde;
- iii. a frequência escolar de 85% em estabelecimento de ensino regular para as crianças;
- iv. 85% de participação dos serviços socioeducativos (beneficiários do PETI).

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS (2012c), a função das condicionalidades é responsabilizar famílias e o poder público pelo compromisso assumido, ao integrar o PBF. O controle de cumprimento dessas contrapartidas é realizado pelos municípios. Uma vez descumpridas as condicionalidades injustificadamente as famílias estão sujeitas ao bloqueio temporário do benefício por trinta dias, suspensão por sessenta dias e até mesmo cancelamento do PBF (Silva, 2008, p. 47). Essa sistemática gradativa de penalidade é capaz de demonstrar aquelas famílias mais vulneráveis e que mais necessitam de orientação e acompanhamento do poder público.

A explicação de Silva, Yazbec e Giovanni é mais aprofundada. Para eles, a exigência do cumprimento dessas contrapartidas é para que o “[...] Programa seja capaz de romper com o viés assistencialista que tem marcado as Políticas Sociais brasileiras” (2011, p. 145).

Em conformidade com o disposto no art. 2.º da Lei n. 10.836/2004 (Brasil, 2004a), o PBF é constituído por um benefício fixo e por um benefício variável conforme o número de crianças de zero a doze anos (era até no máximo três) e adolescentes de 16 e 17 anos (até no máximo dois

jovens) numa família. Para evitar eventuais perdas financeiras com a unificação dos programas de transferências de renda foi criado ainda o Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE), destinado às famílias que recebiam os Programas Auxílio-Gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação (MDS, 2012b).

Conforme a análise de Silva, Yazbec e Giovanni (2011, p. 143), em 2008 os valores dos benefícios fixos e variáveis eram:

Tabela 5

*Valores dos benefícios do PBF vigentes entre 2008-2011*

	Famílias Pobres	Famílias extremamente pobres
Benefício Básico	-	62,00
Benefício Variável p/ criança de até 15 anos (até 3 crianças p/ família)	22,00	20,00
Benefício variável p/ adolescente (até 2 jovens de 16 e 17 anos p/ família)	30,00	30,00

Nota: Informações obtidas em Silva, Yazbec e Giovanni, 2011, p. 143

Em 2009, foram reajustados os valores fixos e variáveis, de modo que até 2011 as famílias beneficiárias poderiam receber:

Tabela 6

*Valores dos benefícios do PBF vigentes até junho/2011*

	Famílias Pobres	Famílias extremamente pobres
Benefício Básico	-	68,00
Benefício Variável p/ criança de até 15 anos (até 3 crianças p/ família)	22,00	22,00
Benefício variável p/ adolescente (até 2 jovens de 16 e 17 anos p/ família)	33,00	33,00

Nota: Informações obtidas em Silva, Yazbec e Giovanni, 2011, p. 143

A cada dois anos as famílias devem atualizar os dados no Cadastro Único. Assim é possível verificar se as condições de elegibilidade para receber o benefício se mantêm inalteradas (Silva, 2008, p. 37).

#### *4.3.2. Em busca da erradicação da extrema pobreza: o Brasil sem Miséria, o Brasil Carinhoso e a ampliação do Bolsa Família*

No dia 02.06.2011, o Governo Federal lançou o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) para ser executado pela União em colaboração com Estados e Municípios. Trata-se de um plano de ações que tem o intuito de acabar com a pobreza extrema nas zonas rurais e urbanas do Brasil por meio

da articulação e integração de políticas, programas e ações (conforme art. 1.º do Decreto n. 7.492/2011 – Brasil, 2011).

O PBSM focaliza as pessoas que possuem renda mensal *per capita* inferior a R\$70,00, mesmo tendo acesso aos programas do governo ou aquelas que não tiveram a oportunidade de se tornar beneficiárias dos programas já existentes<sup>13</sup> e que tampouco têm acesso aos bens e serviços públicos (por exemplo, água, luz, emissão de documentos etc.). De acordo com os dados disponibilizados no sítio eletrônico do programa, trata-se de 16 milhões de pessoa a viver na extrema pobreza, sendo 47% delas nas zonas rurais do Brasil (Brasil Sem Miséria, 2012).

Consoante a base legal do Plano (Decreto n. 7.492/2011) as diretrizes e os objetivos fixados se sustentam na garantia dos direitos sociais, de acesso aos serviços públicos e de garantir renda (ou elevá-la) e oportunidades de ocupação, por meio da inclusão produtiva (conforme os artigos 3.º e 4.º do mencionado diploma legal – Brasil, 2011).

Em sintonia com essas orientações e propósitos, o Plano estrutura-se em três eixos (segundo o art. 5.º do Decreto n. 7.492/2011):



Figura 2. Eixos do Plano Brasil Sem Miséria, de acordo com o Decreto n. 7.492/2011.

Há ainda dois traços importantes na caracterização do PBSM. O primeiro diz respeito ao fato de a base legal referir-se expressamente à concepção multidimensional da pobreza para compreender a orientação da política a ser implementada (conforme art. 3.º, III do Decreto n. 7.492/2011 – Brasil, 2011). Por outro lado, o critério utilizado para elegibilidade de possíveis

<sup>13</sup> Servirá como instrumento de localização dessas famílias, o Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal. Para aquelas que, porventura, não foram cadastradas, utilizar-se-á como instrumento de localização a busca ativa. Essa foi uma ferramenta desenvolvida no curso da implementação dos programas de transferência de renda brasileiros que consiste no trabalho de assistentes sociais e agentes administrativos *in loco* e que permite a inclusão das famílias com as características de elegibilidade nos referidos programas.

beneficiários das ações continuou o mesmo – renda – e implicou na continuidade da predominância do uso da concepção monetária de pobreza (pobreza como insuficiência de renda). O registro ganha maior notoriedade, se considerado que nos textos oficiais utilizados no presente estudo para a análise dos programas de transferência de renda, essa é a primeira menção expressa a uma concepção de pobreza que regerá a ação estatal.

O segundo traço importante a ser destacado no PBSM é que, para promover oportunidades de emprego e renda (i. é, a inclusão produtiva) em meio as pessoas que vivem em extrema pobreza, houve um planejamento de ações voltadas especificamente para os estratos rurais e urbanos.

Nas estratos de residência rural serão privilegiadas ações que busquem incrementar produção das unidades familiares, assim como universalizar serviços de abastecimento de água e luz. Essas e outras ações podem ser conferidas abaixo:

### Quadro 3

#### *Ações do Plano Brasil Sem Miséria - Estrato rural*

<b>Ação</b>	<b>Descrição</b>
Assistência técnica rural	Prestação de assistência técnica, adequada à realidade local, que contribua para a estruturação da agricultura familiar de modo a possibilitar, inclusive, a produção de excedente na produção e a comercialização.
Fomento às atividades produtivas rurais	Transferência de R\$2.400,00 distribuídas em parcelas ao longo de dois anos e condicionada ao ingresso nos programa de estruturação da unidade familiar com o intuito de ampliar a sua produção e renda.
Programa de Aquisição de Alimentos	Programa que já existia e que deverá ter seus efeitos quadruplicados. Prevê a possibilidade de aquisição dos alimentos produzidos nas unidades familiares, por estabelecimentos privados e por entes públicos filantrópicos, sem a necessidade de que concorram em licitações públicas.
Água e Luz para todos	Programa que pretende universalizar o acesso à água e à luz. Para a ampliação do acesso a água, prevê-se a construção de cisternas, sistemas simplificados de abastecimento e sistemas de irrigação. O acesso a esses serviços propiciará desenvolvimento social e econômico das regiões contempladas, sendo úteis também para promover a ampliação de outros bens e serviços sociais (a exemplo da saúde e da educação).
Bolsa Verde	Transferência de renda trimestral no valor de R\$300,00 para aumentar a renda de famílias a viver em florestas nacionais, reservas extrativistas, de desenvolvimento sustentável federais, em projetos de assentamento florestal, agrícola, extrativista, em comunidades quilombolas, comunidades tradicionais e em projetos instituídos pelo Incra (a exemplo de assentamentos da reforma agrária voltados para atividades sustentáveis).
Qualificação profissional	Ações que almejam incentivar inclusão produtiva, por meio da qualificação técnica e, por consequência, a inserção no mercado de trabalho de pessoas a viver em famílias com renda mensal igual ou inferior a R\$70,00. Um exemplo disso é o Programa Nacional de Acesso à Escola Técnica (Pronatec) e incentivos a qualificações de mão de obra de uma dada região por meio de Planos Territoriais de Qualificação, de Projetos Especiais de Qualificação e de Planos Setoriais de Qualificação.
Coleta seletiva solidária	Ação que pretende promover a inclusão social e econômica dos Catadores de Materiais, por meio de capacitação, formação e assessoria técnica, incentivos a empreendimentos voltados para a gestão e reciclagem de resíduos.

Nota: Informações disponíveis no sítio eletrônico do Plano Brasil Sem Miséria (MDS, 2012d)

No estrato urbano, as ações se voltam para a qualificação e intermediação de emprego, ampliação da política de microcrédito e incentivo à economia popular e solidária. São ações para a inclusão produtiva desses estratos de residência:

#### Quadro 4

##### *Ações do Plano Brasil Sem Miséria - Estrato urbano*

<b>Ação</b>	<b>Descrição</b>
Mapa de oportunidades	Inclui a formação de um banco de informações, reunidos pelo Governo Federal, Estados e Municípios, de modo a divulgar para as famílias as oportunidades disponíveis nas cidades.
Qualificação de mão de obra	Prevê a formação e a qualificação técnica e profissional gratuita, especialmente dos beneficiários do PBF, em Escolas técnicas, no Serviço Nacional de Aprendizagem Rural, Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio, Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial e do Pronatec. Também prevê-se a intermediação pública de mão de obra.
Empreendedorismo	Tem a intenção de prover incentivos e fortalecer a economia local, por meio da articulação de outros programas governamentais (v.g., microcrédito e Economia Popular e Solidária), para as micro e pequenas empresas, cooperativos e microempreendedores individuais.

Nota: Informações disponíveis no sítio eletrônico do Plano Brasil Sem Miséria (MDS, 2012d).

A despeito da inclusão de novas transferências de renda nas ações do PBSM – em especial para o combate à pobreza rural – o PBF continuou a ser o carro-chefe das ações do Governo Federal no combate à pobreza e à pobreza extrema. Para se adequar ao propósito de erradicação da pobreza extrema, foram realizadas modificações na qualidade e na quantidade de beneficiários por uma mesma família e nos valores das transferências.

Em termos de mudanças de natureza qualitativa, insta referir que o benefício variável com a implementação PBSM passou a beneficiar também as gestantes. Já em termos de mudanças quantitativas deve-se referir que foi ampliado para cinco o número de benefícios que podem ser recebido numa única família formada por gestantes e crianças (o que engloba os nutrízes e crianças de até quinze anos, de acordo com art. 2.º, II da Lei n. 10.836/2004 – Brasil, 2004a). O limite de benefícios para famílias com jovens de dezesseis e dezessete anos manteve-se inalterado.

As mudanças de valores consistiram num acréscimo de R\$8,00 para o benefício básico destinados apenas às famílias que têm renda mensal *per capita* inferior a R\$70,00 e de R\$10,00 para os benefícios variáveis. Confira-se abaixo os valores ora vigentes:



Tabela 7

*Valores vigentes dos benefícios do PBF*

	Famílias Pobres	Famílias extremamente pobres
Benefício Básico	-	70,00
Benefício Variável p/ gestantes, nutrizes e crianças de até 15 anos (até 5 crianças p/ família)	32,00	32,00
Benefício variável p/ adolescente (até 2 jovens de 16 e 17 anos p/ família)	38,00	38,00

Nota: Lei n. 10.836/2004 (Brasil, 2004a)

Foram mantidos aqueles benefícios que tinham o condão de evitar eventuais perdas decorrentes da unificação e migração para o PBF. Para aquelas famílias que, mesmo recebendo os benefícios do PBF, continuam a viver em condições de extrema pobreza (i.é, com renda mensal *per capita* inferior a R\$70,00) foi criado o *Benefício para Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância* (BSP). Essa transferência, no valor de R\$70,00, integra o PBF e focaliza-se nas famílias de renda inferior a R\$70,00 que tenham crianças de zero a seis anos e está vinculada ao programa denominado Brasil Carinhoso.

Ao que tudo indica, essa ênfase de combate à pobreza na infância se relaciona com a maior vulnerabilidade das crianças à pobreza, em função da maior taxa de dependência e do momento de seu nascimento coincidir com a inserção dos pais no mercado de trabalho – como foi explicitado no item 3.2.4.

#### 4.4. Custos e benefícios

Como foi enunciado na introdução, Niemietz demonstra que as transferências de renda, baseadas em medidas de pobreza relativas, não atingem os propósitos para os quais foram criados e têm grandes custos. Assim, como Alves e Moreira (2004, p. 59 e ss.), Niemietz demonstra que o governo não atinge soluções mais eficientes e justas do que o mercado. Com fundamento nessa premissa, estabeleceu-se como um dos objetivos específicos do presente trabalho verificar se os custos relacionados com a implementação dos programas de transferência de renda brasileiros, nomeadamente o PBF, são ou não superiores aos seus resultados. É esse o propósito perseguido a seguir.

##### 4.4.1. Os custos

Para Niemietz (2010, p. 177) políticas redistributivas promovem o desincentivo ao trabalho, constatáveis tanto em sua formulação quanto em sua implementação. Para diminuir a distância

entre a fração inferior e o meio da distribuição, a medida mais rápida é promover transferências de renda e maximizar as taxas de utilização nos estratos que possuem os rendimentos mais baixos.

A adoção de uma medida mais “instantânea” pode ser explicada tanto tendo em vista o fato de que o incentivo a políticas de reforço das capacidades tem um resultado muito mais demorado; quanto pelo fato de que não há garantias de que os rendimentos das faixas beneficiadas por esse tipo de medida crescerá no mesmo ritmo que os rendimentos medianos.

Na tentativa de conciliar os objetivos divergentes de incentivar o trabalho e redistribuir renda, o governo do Reino Unido agravou a contradição, ao prorrogar e ampliar os benefícios não associados ao trabalho – relacionados com a presença de crianças na família – e lançou novas prestações associadas à complementação dos salários do trabalho. Apesar, de aparentemente reduzir os desincentivos ao trabalho que subjazem os benefícios de substituição do rendimento – como o subsídio ao desemprego e às incapacidades – apenas conseguiu dar um novo formato a esse desincentivo.

Segundo contextualiza Niemietz (2010, p. 179), a comunidade de defesa dos pobres advoga políticas que melhorem as habilidades dos cidadãos, criem empregos mais bem pagos e providenciem mais serviços para as crianças, o que conduz o governo à “quadratura do círculo”, utilizando prestações associadas ao trabalho, em especial o *Child Tax Credit* (CTC) – um benefício que contemplaria famílias com crianças – e o *Working Tax Credit* (WTC) – um contingente de benefícios para quem trabalhe pelo menos dezesseis horas por semana – sendo que ambos contêm máximos para grupos específicos, como deficientes e crianças.

Perante esse cenário, o autor critica o fato de o governo, em vez de reformar as medidas existentes nos anos 1990, como o *Family Credit*, ter adicionado mais uma camada de benefícios para corrigir a tendência anti-trabalho do CTC: o salário mínimo e o reembolso de despesas com crianças.

Mas, se o *Family Credit* abrangia apenas 5% dos agregados familiares com uma pessoa a trabalhar, em 2004, 12% das famílias em idade ativa eram beneficiários do CTC e/ou WTC. Em 2010, 26,5% de todas as crianças no Reino Unido que viviam em agregados familiares com trabalhadores recebiam CTC e WTC, 11,5% das crianças viviam em agregados que trabalhavam recebiam o CTC, e 22% das crianças viviam em agregados familiares desempregados recebiam CTC ou algum benefício equivalente, o que representa 20 bilhões de libras todos os anos gastos no Reino Unido em CTC e WTC, excluindo pagamentos WTC a agregados sem filhos e o CTC atribuído quase universalmente.

Segundo Niemietz, CTC e WTC atingem 60% da população alvo e se incluirmos na análise o pagamento fixo por família que constitui o CTC (denominado *Family Element*) abrangeria 80% das crianças daquele país.

Percebe-se dessa breve narrativa que os benefícios associados ao trabalho tiveram um papel na redução de beneficiários que antes percebiam os benefícios de substituição de rendimento em seu grupo-alvo: as famílias monoparentais. Todavia, não atingiu os estratos muitos mais pobres que, geralmente, não trabalham e podem gozar dos benefícios não relacionados ao trabalho.

O cenário traçado por essas decisões políticas parece não ser de todo desastroso, mas os custos de oportunidade de trabalhar poderiam ser consideravelmente mais baixos se não tivessem sido ampliados os benefícios não associados ao trabalho (Brewer & Shephard, 2004 *apud* Niemietz, 2010, p. 182).

Tal como outros analistas, Niemietz sugere que a extensão dos benefícios ao trabalho (WTC) poderia ser benéfica caso o público-alvo, os mais pobres dentre os pobres, trabalhasse, o que habitualmente não acontece, como reconheceu a *Child Poverty Action Group* (Niemietz, 2010, p. 182).

Para Niemietz, há um problema maior nessa medida: benefícios associados ou não ao trabalho deixam de ser recebidos, se o rendimento aumenta (2010, p. 183). O custo de oportunidade entre perceber ou não um maior rendimento é em muito influenciado pela *Effective Marginal Tax Rate*<sup>14</sup> (EMTR, doravante).

De acordo com Niemietz, no Reino Unido cerca de um décimo dos indivíduos que trabalham são confrontados com EMTR acima de 60% e a faixa atingida por esse percentual é a mais vulnerável do mercado de trabalho. Ou seja, o rendimento adicional pode ser consumido pela incidência de impostos implícitos e explícitos e com a redução do benefício auferido.

Como exemplo da incongruência das medidas de combate à pobreza e do desincentivo ao trabalho das mesmas, Niemietz desdobra a regra de dezesseis horas de trabalho semanais necessárias para beneficiar do WTC e caracteriza-a de “armadilha”. Para a maioria dos destinatários desse benefício, dezesseis horas de trabalho são suficientes para se qualificar para WTC e nenhum trabalho é necessário para se qualificar para perceber o CTC.

Ora, esta não será uma estratégia anti-pobreza sensata num país onde 17% das crianças vivem em domicílios onde ninguém trabalha. Partindo da análise da EMTR, Niemietz (2010, p. 183 e ss.) exemplifica que, se por cada hora extra de trabalho a pessoa recebe 10 libras, tanto importa se 2,50 libras são tomadas por taxas ou se um possível benefício é reduzido em 2,50 libras. Em ambos os casos a EMTR é de 25%.

Para que fique mais claro, pode-se dizer que se um cidadão auferir um benefício no valor de 300,00€ e tem a possibilidade de trabalhar por um salário de 1.000,00€, numa atitude racional irá calcular a taxa de 30% cobrada em imposto (300,00€) que somada aos 300,00€ de benefício que

---

<sup>14</sup> Taxa efetiva de imposto marginal, calculada de entre a taxa de imposto cobrado pelo trabalho mais o benefício que se deixa de obter por força do salário que se auferir, ou dito de outra forma, da opção de trabalhar.

deixou de receber, representa uma taxa marginal efetiva de imposto de 60%. Se a este percentual se somar as despesas fixas com trabalho (como alimentação); os apoios sociais que se deixam de receber pelos filhos; as isenções que se perdem, etc., então não será racional optar pelo trabalho. Deparamo-nos assim, numa “armadilha” que no caso do Reino Unido conduzirá a que os cidadãos optem por trabalhar apenas o mínimo necessário para beneficiar do apoio (WTC) ou simplesmente não trabalhar.

A consequência direta dessa constatação é que a maioria das famílias que percebem algum dos benefícios associados ao trabalho não exercem mais que as dezesseis horas exigíveis para se tornar elegível ao WTC. E essa costuma ser uma regra, em especial, nas famílias monoparentais, que sofrem ainda com outros incentivos adversos, tais como nível de escolaridade e a pouca experiência de trabalho.

Assim, ainda que as políticas implementadas tenham tido algum sucesso, seus avanços foram limitados pelas contradições que permeiam a própria iniciativa estatal.

As transferências de renda analisadas no contexto brasileiro não são prestações associadas ao trabalho, nem constituem-se em incentivos fiscais. As transferências do PBF voltam-se, sim, a famílias com crianças, mas o seu condão é o de promover a formação de um capital social. Ou seja, distribui-se um numerário em dinheiro com o condão de incentivar uma melhor nutrição na primeira infância e educação para as crianças e jovens em idade escolar – como será melhor abordado no item 4.5.2.

Demais disso, os benefícios assistenciais no Brasil, regulados pela LOAS ou são eventuais, de natureza provisória e suplementar – como por exemplo, na hipótese de uma calamidade pública; ou focalizados em idosos e deficientes, como é o caso do BPC. Os demais benefícios são os previdenciários, que exigem contribuição prévia para o eventual gozo nas hipóteses de desemprego, morte, invalidez temporária ou permanente, por exemplo.

De um modo geral, a análise que os autores que se debruçam sobre programas de transferência de renda brasileiros implementados na segunda metade da década de 1990 – nomeadamente o PBF – é de que eles têm um baixo custo (e.g., Silva, Yazbec e Giovanni [2011] e Neri e Souza, [2012], Rocha [2006b]).

Para chegar a essa conclusão, normalmente, traçam comparações a evocar os custos relacionados à implementação do BPF e de programas sociais, como o BPC e o PETI, e a quantidade de beneficiários que são atendidos pelos diferentes programas (Silva, 2008; Silva, Yazbec, Giovanni, 2011). O BPC beneficiava 3,6 milhões de pessoas até março de 2012 (MDS, 2012d) e o repasse acumulado nesse ano foi de mais de 27 bilhões de reais; enquanto o PBF atua

sobre 13,6 milhões de pessoas (MDS, 2012e) e o gasto acumulado<sup>15</sup> em 2012 chegou a quase 19 bilhões de reais (a progressão dos valores pode ser conferida na tabela abaixo). Essa discrepância tem relação com a diferença dos valores dos benefícios LOAS, estipulados em um salário mínimo e os módicos valores dos benefícios do PBF.

Tabela 8

*Total dos gastos acumulados pelo PBF, BPC e PETI entre 2005-2012*

Ano	PBF	BPC (idosos e deficientes)	PETI
2005	4.504.165.060,37	9.267.169.169,35	534.614.952,56
2006	8.131.734.994,44	11.570.491.569,33	243.297.546,91
2007	9.179.952.816,08	13.467.863.936,89	272.185.489,86
2008	10.940.066.128,31	15.640.039.871,27	240.986.377,00
2009	12.189.824.812,17	11.241.801.149,91	280.780.030,00
2010	13.970.601.542,99	22.233.233.412,05	268.152.980,00
2011	17.161.237.325,36	24.903.003.976,51	257.720.380,00
2012 <sup>16</sup>	18.969.723.801,23	27.294.221.196,47	-

Nota: Dados referentes à execução orçamentária do MDS (2012e) e obtido no Portal da Transparência da autarquia

Olhando a questão dos custos num plano macro e tendo em vista o exercício de 2009, Souza (2011, p. 174) conclui “[...] que de cada R\$1 alocado ao BF no MDS, R\$0,96 são benefícios recebidos pelas famílias” e que o total gasto com o PBF corresponde a 1,3% do PIB do citado ano.

Apesar desses números que parecem demonstrar que o PBF seria uma solução para a pobreza menos onerosa para os cofres públicos, Souza apresenta um dado pontual sobre o financiamento dos programas:

De outro lado, a forma de financiamento desse programa pode gerar custos econômicos adicionais. Os programas assistenciais são financiados, em parte, por impostos indiretos, seja através da incidência sobre o custo do trabalho (impostos e contribuições sobre a folha salarial), seja através de impostos indiretos sobre bens de consumo. Sabe-se que impostos indiretos provocam ineficiência na alocação de recursos, fazendo com que a produção e o consumo fiquem abaixo do que ocorreria na ausência dos impostos. Em particular, emprego e produto deixam de ser gerados por conta disso. Esse fenômeno é conhecido na literatura como perda de peso morto. Ela pode ser de tal magnitude que supere o ganho direto de bem-estar das próprias transferências, fazendo com que elas tenham um impacto negativo.

Medir com precisão a perda de peso morto é muito difícil, e seu exercício requer uma série de hipóteses sobre o funcionamento dos mercados. No caso do BF, cerca de 80% do valor do programa é financiado por recursos do PIS/COFINS e da CSLL (Souza, 2011, p. 174).

<sup>15</sup> O gasto acumulado envolve os custos com os benefícios e com a gestão e implementação do programa. Desse valor, a princípio, estão excluídos os gastos dos Estados e municípios que estão envolvidos na execução do programa.

<sup>16</sup> Não foram encontrados nos dados de execução orçamentária referente ao PETI para o ano de 2012.

Mesmo sem maiores detalhes do mercado e sabendo que o Brasil conta com muitos impostos indiretos, considerar esse aspecto às vezes olvidado quando da análise dos custos do PBF, permite constatar os custos implícitos de sua implementação e os efeitos indesejados que podem advir da intervenção do Estado na promoção de bem-estar social.

As ponderações de Niemietz (2010) também podem ser benéficas para se tentar, ainda que perfunctoriamente, avaliar os custos implícitos do programa. As diferenças entre as realidades da assistência social do Reino Unido são incapazes de invalidar sua aplicação ao Brasil. Quatro argumentos permitem demonstrar a aplicabilidade de suas reflexões ao caso brasileiro.

O primeiro argumento é que as transferências de renda pretendem aumentar a renda instantaneamente, combatendo a desigualdade de renda nacional. O segundo argumento é que as mudanças em termos do capital social brasileiro são imprevisíveis e terceiro porque pode ocorrer que, no futuro, o aumento da renda média da base da distribuição não cresça ou deixe de crescer no mesmo patamar que a renda média do topo da pirâmide.

O quarto argumento se relaciona com os possíveis desincentivos ao trabalho que podem ocorrer entre as famílias que recebem o benefício. Sobre esse específico aspecto, o primeiro juízo que se pode fazer é de que os valores percebidos por uma família são muito baixos e que provavelmente seria racional do ponto de vista de uma família beneficiária do PBF aumentar a renda familiar através do trabalho.

Suponha-se, assim, que uma família extremamente pobre composta pela mãe e três crianças, duas em idade escolar (quatro e seis anos) e uma que ainda irá nascer. Essa família usufrui apenas da renda recebida por meio do PBF e da obtida por meio de um trabalho informal, que lhe garantia receber R\$450,00 mensalmente. Consoante as normas vigentes do programa essa família teria direito a R\$70,00 a título de benefício básico e a três benefícios variáveis no valor de R\$32,00, o que perfaria um total de R\$166,00. Ainda em condições hipotéticas, conjecture-se que, depois do nascimento do caçula, a mãe consiga um trabalho no mercado formal para receber R\$680,00. A primeira consequência desse fato seria a exclusão do círculo de beneficiários do PBF, uma vez que a renda familiar *per capita* subiria para R\$170,00. Seria racional do ponto de vista da família em causa optar pelo emprego em detrimento do benefício?

Utilizando a noção de cálculo de EMTR, explicitada nas linhas anteriores, é possível afirmar-se seria racional à primeira vista. É que do salário obtido pela chefe de família seriam abatidos 14% (a título de contribuição previdenciária e vale transporte) ao qual ainda deveria ser somada a perda dos benefícios do Bolsa Família no percentual de 24,5%, o que redundaria num EMTR de aproximadamente 38% – um percentual relativamente baixo se comparado com os percentuais de EMTR obtidos por Niemietz ao analisar o caso do Reino Unido.

Por outro lado, nas – muito recorrentes – situações em que haja participação no mercado informal, o custo de oportunidade de optar por um emprego no mercado formal pode ser substancial. Mais uma vez recorrendo ao exemplo ilustrativo, viu-se que a chefe de família garantia R\$450,00 por meio de um trabalho informal, o que lhe abonaria a título de renda em termos líquidos R\$616,00, valor ligeiramente superior ao valor líquido obtido no mercado formal, R\$584,80. Em casos semelhantes a esse, pode-se dizer que o custo de oportunidade de ter um emprego é alto, o que na realidade poderia tornar irracional optar-se por trabalhar no mercado formal.

Essa externalidade parece ser agravada com a ampliação do número de possíveis beneficiários promovida pelo PBSM. Alterando o número de crianças beneficiárias no exemplo citado para cinco, a chefe de família receberia sem trabalhar no mercado formal R\$680,00 (R\$230,00 a título de PBF e R\$450,00 na atividade informal), quase cem reais a mais que se trabalhasse no mercado formal.

Relativamente a essas externalidades, Souza menciona que os estudos de Ferro e Nicollela (2007), de Teixeira (2008), de Forgel e Barros (2008) e de Pedrozo (2010) “[...] parecem sugerir que o BF reduz a oferta de trabalho dos adultos, principalmente entre as mulheres”<sup>17</sup> (Souza, 2011, p. 180). E continua o autor:

Como parte delas são as mães de filhos em primeira infância, esse efeito pode ser positivo para o desenvolvimento saudável da criança. Mais problemático é o impacto sobre a oferta de trabalho dos demais adultos do domicílio. Isso pode ter repercussões negativas sobre o funcionamento do mercado de trabalho e o bem-estar de longo prazo das famílias (Souza, 2011, p. 180).

Nesse passo, para além dos resultados positivos obtidos por meio da implementação do PBF – a seguir expostos – e dos custos que podem ser contabilizados monetariamente, devem ser ponderadas as perdas aqui mencionadas, que podem a longo prazo implicar em grandes custos sociais.

#### 4.4.2. Benefícios – 2001-2011: a década inclusiva

Através dos resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 1995 a 2011<sup>18</sup>, Neri e Souza analisaram as principais mudanças registradas nos indicadores sociais brasileiros na

---

<sup>17</sup> No trabalho qualitativo de autoria de Araújo (2009, p. 331) fica registrado um viés que pode escapar a essas análises de desincentivo ao trabalho: o ressentimento revelado pelas beneficiárias entrevistadas pela pesquisadora de não poder prover o seu sustento por meio de seu próprio trabalho, da frustração de não conseguir se inserir no mercado de trabalho.

<sup>18</sup> Os autores especificam em seu texto que nos dados da Pnad referentes aos anos de 2001 a 2009 foram utilizadas as projeções de população reponderadas pelo IBGE. Assinalam também que, com exceção do Estado de Tocantins, as áreas rurais da região Norte foram excluídas das amostras. De igual modo, foram excluídos domicílios particulares permanentes de pensionistas, empregados domésticos e de seus parentes,

última década. As mudanças que os autores encontraram destacam o ponto de viragem que foram os anos 2001-2011. Essa ênfase é, inclusive, denotada desde o título do estudo. Nele, os autores denominam os anos 2001-2011 como a “década inclusiva”.

Segundo enfatizam, as análises da pobreza brasileira da última década são as mais alvissareiras desde a década de 1960. É que, apesar de continuar a registrar um dos maiores coeficientes de Gini do mundo, o Brasil diminuiu a desigualdade de sua renda. Em termos descritivos, pode-se dizer que, após o aumento de concentração de renda registrado entre as décadas de 1960 e 1970, o coeficiente de Gini manteve-se inerte até 2001, quando era 0.61; e desde então, caiu, chegando em 2009 a 0.539.

O relato desse percurso é ilustrado pela metáfora utilizada por Roberto Martins, que, conforme mencionam os autores, comparou a trajetória da desigualdade da renda brasileira desde a década de 1970 até o ano 2000 ao cardiograma de um morto (Neri & Souza, 2012, p. 3). Observando os dados da última década, conclui-se que o cardiograma mostra que o morto reanimou, enfim.

Relevantes também foram as alterações em termos de renda que ocorreram nas camadas que ocupam as extremidades da renda por faixa etária: a renda daqueles que possuem cinquenta e cinco a cinquenta e nove anos cresceu 47,6%; e a das crianças de zero a quatro anos, 61%. Elas também se fizeram sentir nas regiões que apresentavam os maiores índices de pobreza: o crescimento da renda da região Sudeste foi de 45,8% e o da região Nordeste alcançou 72,8%; foi, igualmente, foi impactante o aumento de 85,5% observado nas rendas das regiões rurais (Neri & Souza, 2012, p. 7).

De acordo com as ponderações de Neri e Souza, essas reduções, em parte, refletem as mudanças na renda ocorridas a nível mundial na última década. Desde o crescimento chinês, entre os anos 1990 e 2000, a desigualdade de renda mundial caiu de 0.63 para 0.61. O crescimento da Índia impulsionou a redução: em 2009 era 0.54 e em 2011 era 0.527 (Neri & Souza, 2012, p. 4).

Contudo, no que diz respeito a essa primeira década do século XXI, os dados nacionais e da América Latina destoam do panorama mundial. Nos países emergentes e desenvolvidos, essa

---

assim como os domicílios com renda ignorada (Neri & Souza, 2012, p. 26). Os autores consideram ainda que o uso dos dados das amostras de domicílios são importantes para o caso brasileiro pois “[...] a avaliação do bem-estar social deve levar em conta o processo de repartição de recursos no bojo do domicílio” (Neri & Souza, 2012, p. 22) e que os dados excluídos pouco interferem no resultado, tendo em vista o pequeno percentual que representam no todo das amostras que servem como diretrizes da análise. Contudo, tendo em vista o lapso temporal entre a coleta dos dados dessas amostras e a sua divulgação (isso sem falar nas diferentes metodologias utilizadas nos Censos que dificultam a comparação de dados – e rendas), os autores recorreram também aos dados da Pesquisa Mensal de Empregos (PME) – sempre utilizando como comparação os mesmos meses dos anos anteriores, em função das variações sazonais (Neri & Souza, 2012, p. 24). A utilização do índice Gini no que diz respeito à desigualdade é defendida pelos autores não somente em função de sua popularidade, mas também pela possibilidade de realizar-se a decomposição da desigualdade total e, assim, ser possível conhecer “[...] como cada uma das fontes que compõem a renda total contribuem para a desigualdade” (Neri & Souza, 2012, p. 27).



década registra um aumento da desigualdade, ainda que baixo. A proporção de crescimento da renda, em especial nos décimos inferiores da distribuição, se comparados aos dados brasileiros, são igualmente distintos.

Demonstrando a mudança ocorrida nesse último período através da renda *per capita* brasileira, os autores afirmam que, enquanto o aumento acumulado dos 10% mais ricos foi de 16,6%, o aumento acumulado dos 10% mais pobres foi 91,2%. O aumento nos demais décimos da base também foram elevados, como se pode observar no gráfico abaixo:

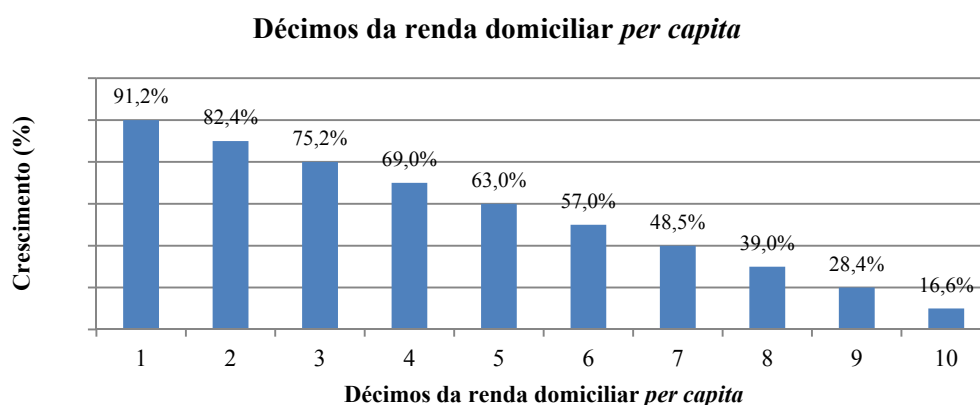


Figura 3: Percentual de crescimento da renda por décimos da distribuição. Obtido em Neri & Souza, 2012, p. 7.

Para que se possa ter uma base de comparação em relação a outros países emergentes, os autores mencionam que o “[...] crescimento da renda dos 20% mais ricos no Brasil foi inferior ao de todos os BRICS<sup>19</sup>, enquanto o crescimento de renda dos 20% mais pobres supera o de todos os demais, com exceção da China” (Neri & Souza, 2012, p. 7).

Há particularidades no caso brasileiro que produziram esses resultados e que indicam para o potencial de crescimento da base da pirâmide. Esses fatores apontados por Neri e Souza (2012) dizem respeito ao papel do crescimento econômico e das transferências de renda para as mudanças apontadas, que por serem coincidentes com os objetivos do presente estudo, julgou-se essencial referi-los.

Em relação ao crescimento, os autores registram que, com o fim da recessão de 2003, a economia brasileira cresceu todos os anos. Em 2011, a taxa acumulada de crescimento desse período foi de 40,7% e o crescimento do PIB *per capita* acumulado foi de 27,7%. Já entre os anos de 2001 a 2011, a renda *per capita* cresceu 61,2%, enquanto “[...] o crescimento anual da renda mediana na década foi de 4,89% se acelerou para, 6,14% no biênio 2009 a 2011” (Neri & Souza, 2012, p. 20).

---

<sup>19</sup> Vale ressaltar que, em comparação ao países desse grupo, o índice Gini brasileiro só não é superado por aquele que é alcançado na África do Sul (0.67).

Com exceção do período de maior instabilidade econômica, entre 2008 e 2009, no qual apontam um aumento de 2,1% no percentual de pobres, os autores demonstram que ocorreram expressivas quedas nos índices de pobreza no curso da década: de Maio de 2002 a Maio de 2008 a queda foi 7,5%; Maio de 2009 a Maio de 2010, 8,8% e até Maio de 2011, 11,7% (Neri & Souza, 2012, p. 24). Para que fique mais claro: o percentual de pobres em 2001 era 24,5% e passou a representar, em 2011, 10,4%.

“Esta queda de pouco mais de metade, cerca de 52%, foi provocada por mudanças da desigualdade de renda, sendo o restante explicado pelo efeito crescimento puro” (Neri & Souza, 2012, p. 10). Para que o crescimento sozinho alcançasse o efeito de redução da desigualdade, ele teria que ser duas vezes maior que o registrado na década (o aumento da renda média no período foi de 32%) (Neri & Souza, 2012, p. 33).

Para quem possa desprezar o efeito da redução da desigualdade, os autores mencionam que sem as políticas de redistribuição de renda, a desigualdade teria reduzido 36% menos na década; e, em vez dos 32% registrados no período analisado, a renda média precisaria ter aumentado 89% (Neri & Souza, 2012, pp. 9 e 10).

Ainda assim, os autores levam em conta que, a manter as mesmas taxas de crescimento, o Brasil necessitaria de, pelo menos, vinte anos para alcançar os coeficientes de Gini dos EUA, país cuja sociedade não é igualitária. Ou teria que atingir as expressivas taxas de crescimento obtidas pela China (2012, p. 33).

E no que diz respeito aos acréscimos de rendas, nomeadamente nos últimos décimos da distribuição, entre 2003 a 2011 e, em especial nos últimos dois anos, os autores levantam a hipótese de que as alterações sejam consequência “[...] da combinação de políticas de rendas como reajustes do salário mínimo e expansão do Bolsa Família sob a égide do Brasil Sem Miséria” (Neri & Souza, 2012, p. 25).

Rocha (2006b, p. 1), por outro lado, justifica nos comportamentos da renda, da pobreza e da desigualdade brasileira a adoção de medidas de transferência de renda, já que o crescimento econômico não dava mostras de ser um caminho célere para a redução dos indicadores de pobreza. Por outro lado, a comparação entre indicadores econômicos e indicadores sociais denotava a falta de sintonia que existia entre um e outro e enfatizavam a viabilidade de “[...] enfrentar diretamente as questões associadas à melhoria da renda dos mais pobres, isto é, sem condicionar este objetivo ao crescimento econômico” (Rocha, 2006b, p. 1).

Segundo sustentam os estudos que avaliam esse declínio, foram importantes para esses avanços no combate à pobreza e à desigualdade a estruturação das políticas verticais do Estado de Bem-Estar Social brasileiro, na década de 1990, e, mais especificamente na última década, a maior expansão econômica e o maior reforço de políticas públicas “[...] como a elevação real do salário

mínimo, a ampliação do crédito popular, a reformulação e alargamento dos programas de transferência de renda para os estratos de menor rendimento” (Ipea, 2010, p. 10).

Ao analisar a decomposição estática da desigualdade nos anos 2001 a 2011, Neri e Souza (2012, p. 27) sustentam que os rendimentos do trabalho e da previdência se tornaram menos concentrados. Em 2001 o coeficiente da renda do trabalho era 0.589 e em 2011 foi de 0.539. Já a previdência, em 2011 – pela primeira vez – chegou a um patamar menor de concentração que a renda do trabalho, com coeficiente 0.531 (em 2001 era 0.601). A exceção são as rendas dos Benefícios de Prestação Contínua (BPC): em 2001 era -0.329 e em 2011 chegou a -0.525. Esse aumento de concentração pode ser explicado em razão dos contínuos aumentos do salário mínimo.

Ao contrário do que se poderia pensar, o incremento de 70%, entre 2005 e 2011, no número de famílias beneficiárias do PBF não piorou o coeficiente de concentração de renda do programa. Segundo sustentam os autores, o PBF é, “[...] de longe, a fonte de renda mais progressiva, isto é, com maior focalização entre os mais pobres” (Neri & Souza, 2012, p. 26).

A expansão dos programas de transferências de renda BPC e PBF não retiraram a participação preponderante da renda do trabalho no Brasil. Essa espécie de renda, aliás, depois de leves alterações nos anos de 2003, 2005 e 2009, continuava a representar, em 2011, mais de 77,4% da renda brasileira; ao passo que o BPC e PBF representavam, em 2011, respectivamente, 0,6% e 0,9% da renda nacional.

Ao realizar a análise da decomposição da renda média, a renda do trabalho influenciou o maior incremento da renda domiciliar *per capita*: em 2001 era R\$1.149,00 e em 2011 chegou a R\$1.340,00; as transferências da previdência aparecem em segundo lugar, com um incremento de R\$170, entre o primeiro e o último ano da década. No que diz respeito aos incrementos do BPC e PBF, eles chegaram a R\$76,00 e a R\$36,00. Esses valores inferiores, segundo afirmam os autores, têm maior impacto na redução da desigualdade e da pobreza que o aumento da renda média, dada a natureza focalizada dos programas de transferência de renda.

Ao aferir a decomposição dinâmica da desigualdade, os autores concluem pela estabilidade do processo de queda citado, com o registro de uma leve desaceleração entre nos anos 2009 e 2011 e que pode ser explicada em função do maior número de municípios que integraram a amostra da Pnad de 2011.

O exame dessa decomposição permite ratificar que a renda do trabalho teve importante peso na desconcentração da renda e denota a redução da desigualdade no mercado de trabalho. Foi ressaltado pelos autores, de modo enfático, o papel do PBF como uma das políticas públicas mais eficientes no combate à desigualdade: “Seu coeficiente de concentração altamente negativo mesmo em 2011 [-0.066] indica que cada real adicional gasto no programa continua tendo um efeito fortemente equalizador” (Neri & Souza, 2012, p. 28).

Isso fundamenta a defesa empreendida no texto no que diz respeito ao reajuste e diversificação de benefícios para continuar a influenciar a queda da desigualdade de renda brasileira (Neri & Souza, 2012, p. 29). O prognóstico dos próximos anos, segundo os autores, é que o combate à pobreza brasileira depende mais da redução da desigualdade que de aumentos na renda média e do crescimento econômico. Como o Brasil possui um conjunto de medidas e programas redistributivas, ao entender dos autores, é uma boa notícia.

#### 4.4.3. Custos x Benefícios

Ainda que numa análise que pode ser acusada como utilitarista, todas as luzes lançadas no presente item permitem afirmar que os benefícios do PBF são superiores aos custos que implicam tendo em vista a primeira década de sua implementação nacional. Porém, como foi mencionado anteriormente, não se pode deixar de ter em vista aqueles custos implícitos – o custeio por meio do CSLL e os desincentivos ao trabalho que a longo prazo podem se revelar mais profundos e nefastos para a sociedade a longo prazo.

Afinal, como ponderado por Niemietz, não é certo que os investimentos em capital social no presente resultarão, no futuro, em rendas superiores à renda média a vigor. Demais disso, não pode deixar de ser observado que a configuração dos resultados da última década, mencionados por Neri e Souza, são produtos da interação conjugada dos programas de transferência de renda com (i) crescimento econômico e (ii) sucessivos aumentos do salário mínimo.

Na avaliação desse contexto, não poderia ser menosprezado o fato de que a renda média da base da distribuição cresceu em maior proporção e mais rápido que a do ápice da pirâmide distributiva, o que pode ser um efeito “instantâneo” das políticas redistributivas – efeito inerente às transferências de renda, segundo Niemietz (2010). Assim, há uma possibilidade de que, se no futuro houver um incremento da renda média do ápice, a desigualdade torne a flutuar.

Na relação custo-benefício que o presente trabalho buscou evidenciar, revela-se também a questão que atine à efetividade de erradicar-se a pobreza, por meio das transferências de renda. Elas erradicarão a pobreza ou são um simples alívio para a pobreza? (Silva, Yazbec, Giovanni, 2011; Silva, 2008).

Sem dar respostas fechadas a essa questão, é sempre válida a crítica de Niemietz no sentido de que as transferências de renda são políticas com efeitos instantâneos. E, se o intento é tornar a sociedade equânime – ou menos desigual – o crescimento econômico não pode ser menosprezado.

#### 4.5. Algumas considerações sobre a política social brasileira

O presente tópico tem o intuito de fazer uma análise sobre a política social brasileira. Está dividido em três partes. A primeira parte dará noções sobre os limites das políticas sociais implementadas no Brasil até o ano de 2003. Na segunda parte intentar-se-á demonstrar em que aspectos as transferências de renda atualmente implantadas no Brasil vieram a superar os limites das políticas sociais até então implementadas. A terceira parte tem o condão de traçar considerações sobre as políticas de transferência à luz da obra *A New Understanding of poverty*.

##### 4.5.1. As críticas à política social brasileira à época da implementação dos programas de transferência de renda no Brasil

Em estudo datado de 2004, Barros e Carvalho certificaram que havia ocorrido acentuada redução da pobreza brasileira, resultado do aumento da renda *per capita* e da queda dos preços dos alimentos (2004, p. 434). No que concerne à desigualdade, contudo, até aquela data havia pouca alteração.

Nesse texto, assim como no escrito em parceria de Barros com Henriques e Mendonça (2000), os autores retomam o argumento de que, uma vez priorizado o combate à desigualdade brasileira, “[...] menor será o requerimento mínimo de crescimento econômico para se atingir uma meta determinada de redução na extrema pobreza” (2004, p. 437).

Mesmo sendo o aspecto que mais eficazmente diminuiria os percentuais de pobreza sob o ponto de vista dos citados autores, pouco tinha sido feito pelo governo brasileiro para combater a desigualdade. Em verdade, segundo Cohn, o Brasil **nunca** adotou uma estratégia definida de combate à pobreza – a autora fala até meados da década de 1990. Isso não significa dizer que os gastos na área social fossem poucos, mas, segundo a autora, gastava-se mal (Cohn, 1995, pp. 8-9).

Assim, ao se relacionar os resultados ostentados e o volume de recursos direcionados para a política social (em 2004, R\$200 bilhões), Cohn (1995) e Barros e Carvalho (2004) deduzem a baixa efetividade da política social. De acordo com os levantamentos do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade de Campinas, citados por Cohn, o gasto social voltado para as camadas sociais de baixa renda podem ter chegado a 5,5% do PIB, “[...] sendo 2,6% com saúde, 1,4% com educação e 1,5% com programas de alimentação e nutrição” (Cohn, 1995, p. 9). Já em relação aos programas focalizados, os gastos podem ter alcançado a 1,3% e 1,5% do PIB (Cohn, 1995, p. 9).

Essa baixa efetividade não se relaciona diretamente com a variedade, abrangência e descentralização das políticas sociais brasileiras. Tampouco pode ser explicada exclusivamente em razão de sua baixa coordenação.

Segundo os autores, a baixa capacidade de focalização nos mais pobres é o que mais comprometia a efetividade das políticas sociais brasileiras. Há muitas razões para explicar essas imperfeições. Uma delas é a má distribuição geográfica de recursos. Ou seja, há entes federados que recebem menor quantidade de recursos que as suas carências (2004, p. 440). É o caso, por exemplo, do Nordeste em relação a recursos federais para a manutenção de creches: Maranhão, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Sergipe recebiam menos recursos que a proporção de suas carências; ao passo que Minas Gerais e Espírito Santo recebiam mais que a proporção de suas carências. Os programas de transferência de renda, como o então vigente Bolsa Escola, na visão dos autores alcançam uma melhor distribuição geográfica e, portanto, melhor focalização geográfica de recursos.

Uma segunda razão para a pouca focalização de políticas sociais, segundo os autores Barros e Carvalho (2004) reside no modo como foram concebidas. É o que ocorre, por exemplo, nas transferências de renda que se voltam para os empregados formais. Como os muito pobres ficam no mercado informal, esse tipo de política pouco atinge os grupos para os quais foram concebidos. E, mesmo quando os grupos foram bem delineados na concepção da política, houve baixa focalização. Nesse sentido, fez falta “[...] um cadastro fidedigno da população pobre” (Barros & Carvalho, 2004, p. 444).

Uma terceira razão é o viés intergeracional de programas compensatórios, aspecto que se relaciona com as faixas etárias priorizadas em cada política social (ex.: previdência rural atinge idosos, enquanto o PBF foca famílias com crianças). A elevada diferença no valor dos benefícios, como o ocorrido nos exemplos mencionados – um salário mínimo na previdência rural e R\$15,00 a título de PBF, na época da análise de Barros e Carvalho (2004), para beneficiário do Bolsa Família – é um elemento que contribui para que os índices de pobreza tenham diminuído muito entre os idosos e relativamente menos em famílias com crianças.

No que diz respeito à efetividade das políticas, os autores consideraram que, até 2004, ainda não havia no Brasil um sistema que avaliasse o impacto das políticas. Inexistindo avaliações era, pois, impossível concentrar recursos em políticas de maior impacto ou realizar modificações de modo a otimizar sua eficácia.

No caso brasileiro, intensificam a baixa efetividade de suas políticas sociais, a “[...] pouca coordenação entre as políticas dos três níveis de governo” (Barros & Carvalho, 2004, p. 446). Também contribuía para a baixa efetividade, a falta de um mecanismo que possibilitasse a troca de experiências e das melhores práticas entre diferentes políticas sociais com o mesmo objetivo, mas que possuíam diferentes nomenclaturas.

Os autores apontam ainda que a pouca flexibilidade das políticas sociais federais (implementadas no modelo *top-down*) pode implicar em baixa efetividade, vez que parte de um

pressuposto de homogeneidade regional inexistente no Brasil. Exemplo ilustrativo é o caso de políticas que visassem melhoria do rendimento escolar, como o PBF, para o qual os idealizadores da política deveriam considerar que algumas regiões não possuem uma boa infra-estrutura educacional.

A participação da comunidade é identificada por Barros e Carvalho (2004, p. 448) como um instrumento importante para conhecer as especificidades locais. No caso do Brasil, já houve progresso nesse aspecto, através de modelos como o Programa Comunidade Ativa, mas, segundo os autores, muito ainda precisava ser feito para integrar a comunidade às políticas públicas. O setor privado, segundo os autores, pode também vir a integrar esse esforço, contribuindo para, por exemplo, agregar esforços com o poder público, no fornecimento de infra-estrutura social.

A solução para a pobreza, de acordo com os autores, é local (Barros & Carvalho, 2004, p. 449), tendo em vista as distintas formas como ela se manifesta em diferentes lugares. Isso exige um desenho flexível das políticas públicas. Para os autores, ao implementar suas políticas sociais, o Governo Federal “[...] terá de se basear num alto grau de descentralização que envolva não apenas a operacionalização, mas também a definição de alguns parâmetros dos programas e uma considerável participação comunitária.

Os autores consideram necessário obter a cooperação da população carente de modo tal que ela aproveite todas as oportunidades. Para tanto não basta simplesmente disponibilizar os diversos programas que têm em vista a erradicação da pobreza; é necessário clareza nas informações quanto às oportunidades disponíveis. Uma sugestão referida pelos autores é a da promoção de uma maior integração dos diversos programas que conferem oportunidades aos mais jovens.

#### *4.5.2. Algumas considerações sobre as políticas de transferência de renda no Brasil no cenário atual*

As políticas de transferência de renda implementadas no Brasil na segunda metade da década de 1990, como se pode pressupor, emergem nesse cenário de políticas públicas pouco focalizadas desde a sua concepção, com má distribuição geográfica de recursos, baixa efetividade, pouca coordenação dos três níveis de governo, pouca flexibilidade na implementação, baixa prioridade em políticas focadas nos mais jovens. Alguns desses aspectos parecem ter avançado depois da unificação dos programas de transferência de renda, em 2003. Há, no entanto, muito a aprimorar. É o que se pretende demonstrar neste tópico.

Como foi referido anteriormente, para Silva (2008) as transferências de renda combatem à pobreza em duas frentes. A primeira é aquela que interrompe o ciclo intergeracional da pobreza, promovendo a educação das crianças de famílias pobres; e a segunda refere-se à implementação de

políticas paralelas, que implicam na democratização de serviços sociais de educação, saúde e incentivo ao ingresso no mercado de trabalho.

Como observado no terceiro capítulo, os estudos que buscam analisar a pobreza no Brasil notam (i) que as crianças são as mais vulneráveis a pobreza; (ii) que desigualdade e pobreza relacionam-se com o nível educacional do entes familiares, sendo, portanto, (iii) a educação uma armadilha de pobreza na qual muitos brasileiros caíram ou cairão.

Nesse passo, pode-se dizer que os programas de transferência de renda tanto superaram a imperfeição suscitada por Barros e Carvalho (2004), quanto incidem diretamente sobre uma parcela vulnerável a pobreza no Brasil: as crianças.

Como visto, o referido programa focalizava-se, inicialmente, as famílias com crianças e jovens em idade escolar (de seis a dezessete anos), além de estar vinculado a uma necessidade de investimento no capital social desse grupo, assim, evitar-se-ia que eles ingressassem prematuramente o mercado de trabalho. Com as alterações realizadas pelo PBSM contemplou-se as crianças de zero a seis anos, antes excluídas do PBF e que, segundo os teóricos que estudam essa seara conhecimento, mereciam proteção desses programas (Silva, Yazbec & Giovanni, 2011, p. 215). Para estes, a prioridade continua a ser o investimento em capital social, mas, desta vez, de modo a viabilizar aspectos relacionados com a armadilha da nutrição e da saúde – mas que também pode perfeitamente se adequar à concepção multidimensional.

Oferece-se, para tanto, uma compensação financeira “[...] para cobrir os custos de oportunidade de rendimento que significa o trabalho infantil para famílias pobres, permitindo a ida das crianças à escola” (Silva, Yazbec & Giovanni, 2011, p. 211), e incentivando cuidados de saúde na gestação e na primeira infância. De acordo com Silva, Yazbec e Giovanni (2011, p. 211), essa condicionalidade importa na associação de uma política compensatória a uma política estrutural, sendo a primeira capaz de amenizar os efeitos da pobreza no presente, e a segunda capaz de impedir a sua reprodução no futuro.

No entanto, para os citados autores, a condicionalidade relacionada à frequência escolar é insuficiente para “[...] alterar o quadro educacional das futuras gerações e, conseqüentemente, alterar a pobreza” (Silva, Yazbec & Giovanni, 2011, p. 210), se não se tiver em conta a qualidade do ensino e a sua adequação às necessidades contemporâneas. O mesmo pode ser dito sobre as condicionalidades relacionadas a saúde, pois, segundo os autores, os serviços sociais relacionados a essa contrapartida devem ser melhorados, ampliados e democratizados.

Silva, Yazbec e Giovanni (2011, p. 212) consideram que, embora haja uma melhor focalização em termos geográficos e dos grupos a serem atingidos pelas políticas de transferência de renda, o corte da renda *per capita* utilizada como critério de elegibilidade do PBF (atualmente, R\$70,00 e 140,00) é uma barreira. É que, por ser demasiado baixo, acabam por excluir parcela da



sociedade que, segundo o entendimento dos citados autores, também merecia ser contemplada pelos benefícios das transferências de renda.

Com a unificação dos programas de transferência de renda e o funcionamento do PBF a exigir a participação coordenada de União, Estados e Municípios pode-se considerar que houve progressos no que concerne a uma melhor articulação entre as três esferas do governo brasileiro.

No que diz respeito às necessidades de dar maior maleabilidade aos programas e respostas mais adequadas à realidade, pouco avanço houve, a considerar o PBF. Isso porque todos os elementos de funcionamento (por exemplo, critérios de elegibilidade, condicionalidades) não podem ser adaptados a características que particularizam determinadas comunidades. O mesmo pode ser dito do sistema que controla o cumprimento das condicionalidades. Há, portanto, descentralização, mas com limites.

Silva, Yazbec e Giovanni (2011, p. 210) apontam ainda uma débil articulação/coordenação dos programas de transferência de renda com outras políticas sociais (a exemplo dos programas de capacitação). Para os autores, nem o desenho das ações, nem a experiência se direcionam para que essa articulação se efetive. Esse aspecto, no entender dos autores, também passa pela melhoria da qualidade e democratização dos serviços e políticas sociais, além de importar num incentivo a uma “[...] política de crescimento econômico, de geração de emprego e de distribuição de renda [que] seja articulada à Política Social” (Silva, Yazbec & Giovanni, 2011, p. 210).

Com as alterações promovidas por meio do PBSM, além de se buscar impedir um desincentivo ao trabalho – externalidade essa que não é reconhecida pelo Governo Federal –, tenta-se, através da qualificação profissional, efetivar essa coordenação com as ações para promover a denominada *inclusão produtiva*. No entanto, a viabilidade de gerar oportunidades de trabalho pode estar comprometida desde a concepção do aludido plano.

É que como essas oportunidades de qualificação já existiam na estrutura do Programa Fome Zero e tomando-se a constatação de Silva, Yazbec e Giovanni (2011) de que não foram ultrapassados os problemas que inviabilizavam as limitações de articulação referidos muito provavelmente eles persistirão. Isso sem se falar que, inexistindo condicionalidades relacionadas à participação das ações que intentam inserir famílias beneficiária do PBF no mercado de trabalho, não será uma tarefa fácil impedir a evasão de programas de qualificação ou estimular interesse dos beneficiários elegíveis. Esses aspectos, é claro, apenas poderão ser avaliados no futuro. Nesse primeiro momento, deve-se considerar salutar a iniciativa de promover a inclusão produtiva na estrutura do programas de combate à pobreza no Brasil.

O período limite de permanência dos beneficiários é também uma questão que parece se inserir no contexto da necessidade de articulação entre os diferentes programas sociais brasileiros. Na legislação que regula o PBF não há previsão expressa de um tempo limite para o gozo dos

benefícios. De modo que, se a família mantiver as condições de elegibilidade em cada uma das revisões bienais do cadastro, continuará a ser beneficiária. Assim, de um lado, questiona-se quanto tempo é necessário gozar das transferências para superar as condições de pobreza (Silva, Yazbec & Giovanni, 2011, p. 216); e, de outro, pode-se pensar nos eventuais desincentivos que podem ser gerados na hipótese de uma permanência ilimitada das família nesses programas de transferência de renda.

Imagine-se uma família extremamente pobre que se consolidou ano passado, já goza do benefício do Brasil Carinhoso com o nascimento do primeiro filho e que nos anos subsequentes ganha mais três filhos. Nos moldes como a política é concebida nos dias atuais, há a possibilidade dessa família vir a gozar, pelo menos, de vinte anos de benefícios. Pensando em questões como essas, não há respostas consensuais, especialmente se a família, ao cabo desse período não conseguiu se tornar autônoma.

Silva, Yazbec e Giovanni (2011, pp. 216-217) chamam atenção para a preparação objetivando a desvinculação do programa e de se ter em conta o direito fundamental à vida com dignidade (Princípio da Dignidade da Pessoa Humana), se as famílias não conseguem superar a situação de pobreza. Há, igualmente, a necessidade de, ao lado de prover-se o incremento da educação das crianças, evitar-se o desincentivo ao trabalho. Para combater esse efeito indesejado, imprescindível verificar-se a necessidade de estímulos aos mencionados programas de capacitação profissional, que, como ressaltado, dependem de uma melhor articulação das diferentes políticas sociais implementadas no Brasil.

No que diz respeito aos objetos estipulados no bojo do PBF, Silva, Yazbec e Giovanni (2011, p. 217) consideram que eles têm uma dimensão muito ampla e de difícil mensuração. No que concerne aos objetivos relacionados à queda dos percentuais de pobreza e de desigualdade, os resultados são considerados positivos – como se observou. Para além disso duas outras questões são colocadas pelos autores. A primeira cinge-se com a sustentabilidade desses efeitos, após o desligamento das famílias do programa, o que é ainda de difícil avaliação. A segunda relaciona-se com a diferença dos efeitos dos valores dos benefícios do PBF e, por exemplo, do BPC na remoção da situação de pobreza de uma família.

No que diz respeito ao combate da perene pobreza que atinge o Norte e o Nordeste brasileiro o PBF leva, sem dúvidas, a um incremento da renda da população. Segundo contextualiza Barros (2012, p. 207), as transferências como o PBF atendem “[...] principalmente os mais pobres e, portanto, têm maior público, relativamente à população, nas regiões mais pobres do país, em especial o Nordeste” (Barros, 2012, p. 207), mesmo tendo em vista o caráter nacional dessas políticas.

Essas transferências, contudo, apenas geram “[...] proporcionalmente mais renda para os habitantes das regiões mais pobres” (Barros, 2012, p. 207) e nenhuma produção. Assim, deduz o autor que os efeitos desse tipo de política, no sentido de promover um equilíbrio na taxa de fatores de produção das regiões mais pobres que recebem essas transferências, tendem a ser pequenas a longo prazo.

Segundo explica, isso ocorre porque o desequilíbrio espacial da demanda (i.é, “[...] parte da produção migra das regiões produtoras para demandadoras” – Barros, 2011, p. 208), gerado por essas transferências, logo são compensadas por ajustes produtivos das regiões produtoras para evitar custos de migração.

Como ressaltado por Barros e Mendonça (2004), o combate à pobreza deve tanto quanto possível ser local. Assim, ainda que não se possa falar numa inteira maleabilidade dos programas e políticas sociais, deu-se um passo muito importante no sentido de dar respostas à heterogeneidade da pobreza ao se separar ações voltadas para a inclusão produtiva da população dos diferentes estratos de residência. Essa diferenciação toma maior relevo nos centros urbanos brasileiros onde se costuma reconhecer as limitações do PBF<sup>20</sup>.

#### *4.5.3. O olhar de Niemietz sobre as transferências de renda e sobre o papel do crescimento econômico: a análise do efeito intertemporal das políticas de combate à pobreza brasileira*

O presente capítulo veio ratificar a constatação dos estudiosos da pobreza brasileira (Barros, Mendonça & Henriques, Rocha, Cohn, todos citados no presente trabalho) de que, à exceção de algumas pontuais iniciativas, até o final da década de 1990, o combate à pobreza era fundamentalmente realizado pela via do crescimento econômico.

Um outro aspecto interessante, denotado no transcurso do presente capítulo, foi perceber que, embora estejam direcionados ao combate da pobreza brasileira, os programas de transferência de renda são inseridos na narrativa da política social brasileira. Uma possível justificativa para esse enquadramento tem relação com o acesso às políticas públicas de educação e saúde que a redistribuição de renda intermedeia – ou no dizer de Barros, Mendonça e Henriques (2000), transferência de ativos.

Interessante é, igualmente, considerar a contextualização econômica e política que explica a adoção de medidas redistributivas no Brasil. Para Silva, Yazbec e Giovanni (2011) a prevalência desse tipo de mecanismo no Brasil deve ser compreendida tanto tendo em vista o contexto

---

<sup>20</sup> Uma explicação para o pouco efeito do PBF nos estratos urbanos tem relação com o baixo corte de renda que é utilizado como critério de eleição dos beneficiários no PBF. Como nos estratos urbanos mesmo a renda dos mais pobres pode e tende a ser maior que os limites estipulados no PBF, muitos possíveis beneficiários que poderiam se inserir no programa tendo em vista aspectos socioeconômicos são excluídos dele.

internacional quanto nacional. No âmbito internacional foram marcantes a reestruturação do sistema de produção capitalista para um modelo globalizado; e no âmbito nacional influenciaram a restrição de programas sociais em razão do recuo da atuação estatal, a crise econômica da década de 1980 e as reestruturações econômicas realizadas na década de 1990, que, segundo sustentam, recrudesceram a pobreza, o desemprego e a baixa qualificação da mão de obra brasileira (2011, p. 44).

Assim, para parte dos autores pesquisados na realização do presente trabalho, no Brasil o debate sobre a implementação de programas de transferência de renda “[...] se situa no contexto de hegemonia do projeto neoliberal, com o desmonte do frágil Sistema Brasileiro de Proteção Social, quando a Constituição Federal de 1988 parecia abrir espaço para a universalização dos direitos sociais” (Silva, Yazbec & Giovanni, 2011, p. 44). O panorama da descrição é, portanto, as mudanças estruturais por que passaram o capitalismo nas últimas décadas e seus efeitos sobre o Brasil.

No entendimento de Niemietz (2010, p. 69 e ss.) essa é uma das formas de que se reveste o discurso que analisa o aumento da pobreza desde a década de 1970 e que justifica a necessidade de uma ação estatal que promova a redistribuição de renda para combater a pobreza. Nesse delineamento, sustenta o autor, poucas vezes se contextualiza que esse aumento da pobreza decorreu de uma diferença no modo como a pobreza era medida e, claro, dos conceitos que envolvem o “número de pessoas a viver em situação de pobreza”.

Para o autor, como foi enfatizado anteriormente, a prevalência de políticas redistributivas pode ser explicada sob o enfoque do domínio das concepções e medidas relativas no debate em torno da pobreza. Essa influência das medidas relativas também pode ser observada na narrativa da pobreza brasileira e pode explicar a preponderância de políticas redistributivas na atualidade.

A primeira evidência hábil para confirmar a aplicação dessa conclusão de Niemietz no contexto brasileiro foi demonstrada no capítulo anterior, quando se constatou que a desigualdade era o gargalo da pobreza brasileira. Segundo se pode inferir do discurso dos autores analisados (especialmente, Rocha, 2006a e Barros, Henriques e Mendonça, 2000) era essencial combatê-la para que os índices de pobreza absoluta diminuíssem. Para tanto, seria necessário realizar programas distributivos focalizados nos grupos de maior vulnerabilidade à pobreza (idosos e crianças), promover reformas estruturais e manter um nível estável de crescimento econômico.

Também ficou evidenciado no capítulo anterior que entre as décadas de 1970 e de 1990 tanto o percentual de pobres, quanto a intensidade da pobreza foram reduzidos em todas as regiões e estratos de residência do Brasil (Rocha, 2006a, p. 94). Esses resultados positivos, no entanto, ficam obscurecidos diante das informações da desigualdade e da concentração da renda brasileira. E essas passam a ser a tônica do discurso em torno da existência de pobreza – em especial, a absoluta – no

Brasil e elemento que justifica o discurso que defende a insuficiência do crescimento econômico no combate à pobreza. Nisso se constitui a segunda evidência da influência que as medidas relativas têm sobre a narrativa da pobreza brasileira.

Como verificado na primeira parte do presente capítulo, boa parte da política social brasileira esteve voltada para as camadas que ocupavam o setor formal da economia brasileira e, por isso, não focalizavam os grupos para os quais as políticas tinham sido concebidas. É nesse exato contexto que surge a terceira evidência. Das inúmeras críticas que se teceu em torno da construção da política social brasileira uma era a de que ela se firmou como um reprodutor das desigualdades brasileiras.

O raciocínio que ampara esse tipo de apreciação é o de que os percentuais de pobreza se mantiveram altos porque o governo deixou de intervir para combatê-la. No caso brasileiro, observa-se inequivocamente uma tendência a reconhecer-se a omissão do Estado no combate à pobreza. Isso fica manifesto (i) em razão da ênfase que os autores fazem no reconhecimento das sucessivas falhas de combater-se a pobreza por meio do crescimento econômico e (ii) quando se atribui ao Estado Social brasileiro uma natureza corporativista e pouco redistributiva.

Embora não se possa negar que as características do *Welfare State* brasileiro eram exatamente essas até a promulgação da Constituição da República de 1988, deve-se reconhecer que o crescimento econômico desempenhou um importante papel nos sucessivos decréscimos dos percentuais brasileiros de pobreza. Não foi suficiente, claro, para exterminá-la; e, nesse ponto, deve-se reconhecer que a concentração de renda parece explicar porque a pobreza absoluta ainda existe no Brasil.

No contexto em que se discute o papel desempenhado pelo crescimento econômico no combate à pobreza brasileira, surge a quarta evidência do contributo que a pobreza relativa teve sobre a interpretação desse mecanismo no passado, no presente e em períodos vindouros.

Ao resgatar-se o discurso dos autores analisados no presente trabalho, é possível reconhecer-se uma redução do papel que o crescimento econômico desempenhou no combate à pobreza. Na maioria das vezes, as reduções registradas nas décadas de 1970 a 1990 são obscurecidas pelo registro de uma intensa concentração na distribuição da renda e pelos sucessivos aumentos do coeficiente de Gini brasileiro.

No período presente, o crescimento econômico tem um mero papel coadjuvante para a redução da pobreza e da desigualdade registrados na última década. O protagonista foi efetivamente o crescimento da renda média dos decis que ocupam a base da pirâmide distributiva, influenciado pelos sucessivos aumentos do salário mínimo e pelos programas de transferência de renda. Para enfatizar o papel pouco relevante que o crescimento econômico tem para a diminuição da pobreza e da desigualdade, os autores Neri e Souza (2012), inclusive, ressaltam a quantidade de

anos necessários para obter a redução da desigualdade ao patamar da dos Estados Unidos no ritmo de crescimento atual:

O Brasil atingiu em 2011, pela PNAD, seu menor nível de desigualdade de renda desde os registros nacionais iniciados em 1960. Na verdade, a desigualdade no Brasil permanece entre as 15 maiores do mundo, e levaria pelo menos 20 anos no atual ritmo de crescimento para atingir níveis dos Estados Unidos, que não são uma sociedade igualitária. Porém, isso significa que existem consideráveis reservas de crescimento pró-pobre, que só começaram a ser exploradas na década passada (p. 8).

E, no que concerne ao combate à pobreza e, especialmente à desigualdade, o papel desempenhado pelo crescimento econômico no futuro continuará a ser meramente acessório e residual. Isso se pode confirmar observando ainda o discurso de Neri e Souza (2012, p. 33):

Sem essa redução da desigualdade, a renda média precisaria ter aumentado quase 89% entre 2001 e 2011 para que a pobreza tivesse a mesma queda. Mesmo com todo o crescimento dos anos 2000 até agora, no entanto, o aumento efetivamente registrado no período foi de apenas 32%. Ou seja, o crescimento econômico teria de ter sido mais do que duas vezes maior do que o registrado, o que parece muito pouco factível.

Na prática, isso significa que, a não ser que o Brasil consiga registrar taxas chinesas de crescimento econômico, nos próximos anos o combate à pobreza dependerá muito mais da redução da desigualdade do que de aumentos da renda média.

Dado o contexto brasileiro hoje, trata-se de uma boa notícia, uma vez que, por um lado, o crescimento econômico depende de muitas variáveis que não estão sob controle governamental, e, por outro, o país já tem um conjunto institucionalizado de políticas e programas com grande potencial redistributivo, seja pela via da arrecadação (por exemplo, o Imposto de Renda da Pessoa Física), seja pela via do gasto público (por exemplo, o Programa Bolsa Família).

Normalmente, a visão da concepção relativa sobre o crescimento econômico é ambígua. Ele alivia a privação material, mas aumenta os custos de participação social, ou seja, aumentam a desigualdade. Como para essa abordagem desigualdade é pobreza (Niemietz, 2010, pp. 111 e 115), considera-se que a pobreza aumentou.

Consoante esclarece Niemietz (2010, p. 104), a explicação para esse tipo de exegese é feita em razão de os efeitos intertemporais serem ignorados pelas medidas relativas. Ou seja, considerando-se a distribuição da renda num único ponto do tempo, os analistas tendem a se concentrar quase que exclusivamente sobre as desigualdades de rendimento instantaneamente geradas pelo crescimento; e deixam de considerar as melhorias que ocorreram no padrão de vida dos mais pobres.

Segundo afirma o autor, o fato de não se inserir os efeitos intertemporais às medidas relativa abre espaço para análises pouco razoáveis. Assim, por exemplo, o autor afirma ser pouco plausível que o consumo relacionado com as normas sociais tenham se elevado tão rapidamente que os pobres sequer pudessem usufruir do aumento do rendimento.

Niemietz vai além em sua análise. Ele argumenta que, na hipótese de serem registrados altas taxas de crescimento, as taxas de desigualdade se tornam parâmetros pouco realistas do processo social. É que, mesmo que aumente o padrão de vida que serve como referência para se participar inteiramente na sociedade, o incremento da renda dos mais pobres leva vantagem face aos

aumentos do padrão de vida. Esse ponto, segundo explica Niemietz (2010, p. 107), reforça o papel do crescimento econômico como agente na produção de um sociedade mais equânime, o que, aliás, foi admitido pelos defensores do igualitarismo:

The authors note that inequality becomes less important when growth is rapid and argue that, by implication, inequality is incompatible with their ultimate goal of an economy without growth: ‘It is not simply that growth is a substitute for equality, it is that greater equality makes growth much less necessary. It is a precondition for a steady-state economy [by which they mean a zero-growth economy]’ (Wilkinson and Pickett, 2009: 221–2) (Niemietz, 2010, p. 107).

Como foi demonstrado no primeiro capítulo, Niemietz (2010, p. 103 e ss.) defende que as medidas relativas deveriam considerar uma relatividade intertemporal nas medidas relativas. Para tanto, além dos rendimentos no presente, tanto deveriam ser considerados os padrões de vida num passado recente quanto os rendimentos no passado. Assim, as desigualdades instantâneas na distribuição de renda num determinado momento se tornariam menos importantes diante das melhorias no padrão de vida.

Esses efeitos podem ser melhor vislumbrados a partir de um exemplo citado Niemietz, utilizando como alegoria dois países hipotéticos denominados *Growthland* e *Egalitaria*. Esses países começam com um mesmo rendimento médio; no período de tempo analisado (quarenta e quatro anos) as normas de consumo são formadas exclusivamente no âmbito doméstico, e não são registradas nem mudanças na distribuição do rendimento, nem mobilidade social. *Growthland* tem uma taxa de crescimento anual de 5% e *Egalitaria* tem crescimento de 1%. Os rendimentos alteram-se consoante a tabela abaixo:

Tabela 9

*A evolução dos rendimentos em Growthland e Egalitaria*

Ano	Rendimentos médios em <i>Growthland</i>		Rendimentos em <i>Egalitaria</i>	
	Pobres	Classe Média	Pobres	Classe Média
0	45,0	100,0	65,0	100,0
1	47,7	105,0	65,7	101,0
2	49,6	110,3	66,3	102,0
3	52,1	115,8	67,0	103,0
...	...	...	...	...
10	73,3	162,9	71,8	110,5
...	...	...	...	...
17	103,1	229,2	77,0	118,4
...	...	...	...	...
44	385,1	855,7	100,7	154,9

Nota: Niemietz, 2010, p. 105 (tradução nossa)

Segundo Niemietz, em relação a *Egalitaria*, *Growthland* tem sempre o rendimento de sua população pobre mais baixo que o da classe média. Porém, se comparado com o rendimento dos pobres de *Egalitaria*, os pobres de *Growthland* têm um rendimento médio muito mais próximo daquele obtido pela classe média doméstica nos dez anos anteriores. Como também se pode observar na tabela, ao cabo de dezessete anos, os pobres de *Growthland* alcançam o rendimento médio do marco inicial da análise, ao passo que em *Egalitaria* esse mesmo processo demora quarenta e quatro anos. Por isso, “[...] *Egalitaria* é instantaneamente isonômica, enquanto *Growthland* é intertemporalmente isonômica” (Niemietz, 2010, p. 105 – tradução nossa).

Trazer à baila as imperfeições intertemporais das medidas relativas pode dar uma nova conotação para os efeitos que as recomendações de políticas igualitárias possuem no presente. Como se verificou nas linhas dedicadas a analisar a primeira década de vigência nacional dos programas de transferência de renda, Neri e Souza (2012) deixam claro que o crescimento nos níveis obtidos pelo Brasil não são suficientes para, a curto e médio prazo, constituir uma sociedade mais igualitária. Do excerto transcrito nas linhas anteriores, é possível verificar-se que nem mesmo o aumento do rendimento médio é considerado como um mecanismo eficaz para o efeito de combater a pobreza no Brasil.

Vislumbrando apenas a distribuição da renda no presente, os efeitos são patentes: houve incremento na renda média das pessoas que ocupam a base da pirâmide distributiva e diminuição da desigualdade brasileira.

No entanto, deixam de analisar o tempo necessário para que os brasileiros atinjam, por exemplo, o rendimento médio nacional a longo prazo. Deixa-se igualmente de ter em conta que o acréscimo no rendimento terão reflexos positivos sobre o padrão de vida dos mais pobres, se houver estímulo a políticas pró-crescimento.

Por fim, não se pode deixar de ter em conta que, por muito que a desigualdade influencie os percentuais de pobreza absoluta no Brasil, esse tipo de pobreza reage muito fortemente a momentos de crescimento econômico. A narrativa da pobreza brasileira mesmo pode dar mostras disso. No curso década de 1970, quando a taxa média de crescimento econômico ao ano foi 8,6%, 20 milhões de brasileiros deixaram de ser pobres.

#### *4.5.4. O papel do Estado no combate à pobreza*

De um modo geral, Niemietz (2010) identifica que uma série de estudos, pautados em indicadores relativos, a defender que as medidas redistributivas e o Estado possuem um papel preponderante para erradicar a pobreza, enquanto o papel do crescimento econômico e do mercado é relegado a



um segundo plano – sendo este último muitas vezes considerado irrelevante (Niemiets, 2010, p. 73).

Niemiets (2010, pp. 72 e 73; 192 e ss.) discorda com esse entendimento e filia-se aos estudos empíricos que defendem que o desempenho econômico convencional, alicerçado num Estado que contribua para a estabilidade da moeda, a boa governação, o livre comércio, a existência de mercados de trabalho flexíveis, baixa carga fiscal e simplificação de regras tributárias, “[...] beneficia os pobres tanto quanto outros estratos de renda, e talvez até mais” (Niemiets, 2010, p. 73).

Niemiets (2010, pp. 194 e ss.) argumenta ainda que, em vez da propalada redistribuição de renda, poderia ser mais rentável promover reformas nos mecanismos de oferta e, assim, desencadear a concorrência nos setores dos quais as famílias mais pobres dependem. A principal razão para assim entender se baseia no fato de que as estruturas de preços relativos alteram o nível e a distribuição do poder de compra.

Assim, por exemplo, a liberalização dos mercados de produtos agrícolas e têxteis, normalmente adotadas num processo de conhecimento dos mercados, promoveriam uma queda de preço nesses setores, ainda que de curta duração.

No caso brasileiro, deve-se ter em conta de início a natureza protetiva do mercado brasileiro, a alta carga tributária, a complexidade das normas tributárias e o rígido mercado de trabalho que podem ser barreiras na busca de soluções que utilizem o mercado como mecanismo de combate à pobreza. Ainda assim, nos últimos anos realiza-se no Brasil alterações temporárias no mecanismo de oferta. Em 2009, por exemplo, foi reduzida a zero a alíquota do Imposto de Produtos Industrializados (IPI) que promoveu a redução dos custos de produção de eletrodomésticos das linhas brancas, móveis, painéis e automóveis de até mil cilindradas (Scheller, 2009).

Essa medida beneficiou mais acentuadamente as camadas mais pobres que puderam usufruir da queda do preços e adquirir eletrodomésticos. Esses efeitos podem ser úteis para avaliar o impacto que o mercado pode ter sobre a pobreza relativa, embora, de um modo geral, o mercado seja olvidado pelos entusiastas de uma sociedade mais igualitária.

Um outro setor que, incentivado pela liberalização, geraria externalidades positivas para as camadas mais pobres seria o da habitação, consoante defende Niemiets (2010, p. 195 e ss.), tendo em vista especialmente a rigidez do mercado imobiliário do Reino Unido. No caso brasileiro, existe desde 1964, o Sistema Financeiro de Habitação e mais recentemente houve a criação do Programa “Minha casa, minha vida” que oferecem possibilidade de financiamento para aquisição de imóveis.

Embora não se possa considerar uma particularidade do caso brasileiro, as medidas de pobreza no Brasil deixam, de um modo geral, de considerar a maneira como as mudanças ocorridas

no mercado podem influenciar os mais pobres. Portanto, a omissão apontada por Niemietz (2010) em relação às medidas de pobreza também podem ser observadas no caso brasileiro.

Para citar apenas dois fatos mais recentes, pode-se tentar contextualizar a questão citando o caso da redução do IPI sobre os eletrodomésticos e automóveis e a recente isenção do PIS-COFINS sobre itens da cesta básica brasileira.

Tais políticas são tratadas como um incentivo a determinados setores da economia e mecanismo capaz de influenciar o desejado aumento do crescimento da economia brasileira (o aumento do PIB, em última análise). Há completa omissão de análises que demonstrem os seus impacto sobre os mais pobres. No mais das vezes, o aumento do consumo pelos mais pobres é encarado como externalidade de natureza econômica; ou como uma consequência do aumento da renda, proporcionado pelos programas sociais ou aumento do salário mínimo.

#### *4.5.5. As falhas das medidas de pobreza identificadas por Niemietz no contexto brasileiro*

As demais falhas das medidas relativas, registradas em *A New Understanding of poverty*, parecem também poder ser identificadas no contexto brasileiro; e, em certa medida, corroboram os argumentos de Niemietz (2010).

Segundo Niemietz (2010, pp. 147-148), o argumento que sustenta o domínio das medidas relativas também se justifica pela suposta capacidade de demonstrar a pobreza como um fenômeno fruto de um específico contexto nacional e histórico. Para o autor, esse intento se perde na linha de pobreza que, simplesmente, tem o condão de registrar uma média estatística da renda; e não a pobreza em si.

Afinal, o simples registro da modificação da distribuição de renda não demonstra as eventuais mudanças que ocorrem em relação às normas sociais e nos custos de participação social. Demais disso, as linhas de pobreza relativas baseadas no rendimento médio são sensíveis a um pequeno número de renda elevadas e, por isso, menos adequadas para dar uma noção do que é um rendimento médio (Niemietz, 2010, p. 149).

Ao descrever as falhas relacionadas à questão geográfica, Niemietz (2010) afirma que, quando utilizam o rendimento médio de todo um território nacional, as medidas relativas podem dar uma impressão de que o nível de vida depende de fenômenos nacionais. Essa impressão, no entanto, é falsa. Mas justifica a adoção de políticas igualitárias baseadas na redistribuição de renda unidas a um baixo crescimento.

No caso brasileiro, em razão da grande concentração de renda, a pobreza relativa brasileira é normalmente medida pelo coeficiente de Gini e não por um rendimento médio nacional. Esse detalhe técnico, contudo, não reduz o impacto que esse argumento tem sobre o contexto brasileiro.

Num país de fortes desigualdades regionais como o Brasil o nível de vida não será homogêneo em todo o território nacional. Do mesmo modo, os efeitos da redistribuição de renda não terão seus efeitos distribuídos em proporções equânimes por todo território nacional. A divulgação da retração do coeficiente de Gini transmite essa falsa impressão.

Também pode conduzir ao entendimento de que as políticas redistributivas aplicadas sem se conciliar com as particularidades regionais ou de estratos de residência atendem ao objetivo para o qual foram concebidos: diminuem desigualdade e pobreza.

Essa falha geográfica pode vir igualmente refletir-se sobre a avaliação dos resultados das políticas de redistribuição de renda. Ao ter-se em conta apenas a diminuição do coeficiente de Gini para todo o território nacional, limita-se a análise e deixa-se de ter em conta as características que particularizam a pobreza no Brasil. É o caso de se pensar, por exemplo, no modo como a pobreza e a desigualdade reagem em diferentes regiões e estratos de residência do país.

De acordo com o entendimento de Niemietz (2010) o padrão de vida e os hábitos de consumo variam de acordo com os grupos sociais analisados. As medidas relativas, no entanto, partem de um pressuposto de que esse padrão típico existe e que eles são determinados pelos hábitos de consumo dos assalariados. Para garantir que aqueles que não conseguem obter esse padrão de vida logrem obtê-lo, utilizam-se mecanismos de redistribuição de renda, mas isso pode não garantir que, numa grande parte das vezes, os beneficiários alcancem o referido padrão de vida.

Essas considerações parecem ter aplicabilidade no Brasil, tendo em vista que as desigualdade regionais ajuntam-se aos diferentes custos de vida e à diversidade de hábitos e de culturas de sua população. No entanto, como ressalta Niemietz, considerar as diversidades de padrão de vida pode tornar difícil – ou mesmo impossível – a implementação de políticas no Brasil de combate à desigualdade e à pobreza.

Serve, no entanto, para avaliar as limitações que as medidas redistributivas possuem e que passam despercebidas no discurso político. Comparando-se, por exemplo, os custos de vida das metrópoles e das residências localizadas em pequenas cidades, pode-se dizer, sem margem para dúvidas, que o impacto das transferências de renda são mais intensos na redução da desigualdade das famílias que moram nas pequenas cidades.

Como, contudo, elas são as políticas públicas dominantes e continuarão a ser adotadas em âmbito nacional, a crítica de Niemietz (2010) pode ser um elemento adicional em termos de avaliação das políticas públicas de modo a permitir observar as localidades onde podem ser estimulados outros mecanismos de combate à pobreza.

No que diz respeito ao mau uso do conceito de pobreza relativa, ela, por certo, existe no Brasil. É, portanto, comum que nos debates políticos a questão da pobreza como insuficiência de renda se confunda com a desigualdade. Afinal, como se disse, há um consenso de que o combate à

desigualdade é o caminho necessário para a erradicação da pobreza brasileira – em especial a absoluta.

O problema apenas deixa de ter as mesmas proporções que as indicadas no estudo de Niemietz porque no Brasil, a medida de pobreza relativa ainda não é um percentual sobre a renda média nacional. Como foi ressaltado anteriormente, com fundamento nos estudos de Barros, Henriques e Mendonça (2000) a concentração da renda brasileira tornaria inviável utilizar esse indicador. Por isso, o indicador para aferir a pobreza relativa é o coeficiente de Gini, que é usualmente conhecido como o mecanismo que mede a desigualdade brasileira e não a pobreza em si.

Ainda assim, é necessário reconhecer que desigualdade e a pobreza absoluta estão relacionados nos discursos dos principais meios de comunicação brasileiros e, igualmente, no discursos políticos. Deve ser ponderado ainda que, num momento em que as políticas de combate à pobreza estão estruturadas num modelo *top-down*, é difícil afirmar categoricamente que os políticos, especialmente os de nível estadual e municipal, utilizem em seus discursos outras concepções de pobreza que não aquela ditada pelas políticas atualmente vigentes. A política de transferência de renda é plataforma eleitoral daqueles que tem interesse de entrar no poder e daqueles que nele pretendem continuar (Alves & Moreira, 2004).

Como era de se esperar, o mesmo não pode ser dito em relação aos teóricos que analisam a pobreza brasileira. Isso, contudo, não parece ser uma questão isolada no Brasil, mas perceptível nas discussões da pobreza em âmbito mundial. Tal como ocorre nos países em desenvolvimento, a concepção multidimensional e as medidas que objetivam aferir a pobreza consoante essa noção de pobreza ganham espaço no Brasil. Por óbvio que diversas explicações podem contribuir para esse avanço da concepção multidimensional, em especial porque é difícil compreender a pobreza como um fenômeno unidimensional, tal como a insuficiência de renda pressupõe.

Uma hipótese que pode parcialmente explicar esse avanço é o engajamento dos países em desenvolvimento para atingir as metas do milênio traçadas pela Organização das Nações Unidas. No caso brasileiro, ainda que isso não seja uma meta explícita do governo, as ações de combate à pobreza parecem direcionadas para esse intento. É um ideal mostrar para o mundo que o Brasil avançou na economia e no âmbito social. Um elemento a corroborar com essa hipótese foi a ampliação dos programas de transferência de renda com o Plano Brasil sem Miséria, o aumento das transferências federais aos Estados com maiores percentuais de pobreza no Brasil (a exemplo do Maranhão).

#### 4.5.6. O labirinto de benefícios

No entender do autor, o conjunto de benefícios existente no Reino Unido, seu sistema de acesso e redistribuição, é um labirinto, sendo exemplo disso a quantidade de documentos produzidos pelo Departamento de Trabalho e Pensões.

Neste campo, Niemietz cita Martin 2009, segundo o qual a complexidade surge:

- i. na própria administração dos diferentes benefícios, que estabelecem diferentes definições para os termos-chave;
- ii. diferentes critérios de elegibilidade e máximos permitidos para diferentes benefícios;
- iii. sobreposição de benefícios, alguns dos quais são exclusivos e outros podem ser combinados, ou ainda complementares; e
- iv. as condições de acesso semelhantes nem sempre correspondem benefícios semelhantes, podendo conduzir antes a um aglomerado de benefícios, como sucede com a condição de deficiência que conduz não a um único benefício monetário, por exemplo, mas a um conjunto de benefícios no acesso à habitação, emprego, segurança social.

Do mesmo modo, ser pai não dá direito apenas ao CTC, ao abono de família ou a outros apoios a crianças mas também dá direito a apoios à renda (*Housing Benefit*) ou outros benefícios fiscais, como o *Council Tax Benefit*<sup>21</sup>.

Segundo o autor, o atrativo dos apoios contrapõem-se uma vez mais ao trabalho e às incertezas associadas ao trabalho (trabalhar, trabalhar mais horas, procurar progredir). Se o impacto destas incertezas é desconhecido, no mercado de produtos é sabido que a incerteza e altos custos de informação favorecem a inércia.

Para além disso, a própria burocracia associada ao acesso a benefícios é prejudicial e onerosa. Se ao contrário de uma oferta de trabalho, que não se sabe se será para toda a vida, os apoios sociais são concedidos a longo prazo, ou seja, mais um desincentivo ao trabalho reconhecido em 2010 pelo Departamento de Trabalho e Pensões e que poderá conduzir o governo de coligação Conservador-Liberal a analisar esta matéria, conforme sugere o autor (Niemietz, 2010).

O caso do Reino Unido pode e deve servir de espelho para o Brasil. Como foi observado no curso do presente capítulo, as transferências de renda brasileiras ganharam mais beneficiários, em

---

<sup>21</sup> Trata-se de benefícios atribuídos a quem possui baixos rendimentos para pagar as despesas com policiamento, recolha de lixo, cobrados pelo governo local a proprietários domésticos.

que pese a elegibilidade dos beneficiários ser feita por um patamar de renda baixo (Silva, Yazbec & Giovanni, 2011).

Embora no caso brasileiro ainda não se possa falar numa confusão entre benefícios fiscais e benefícios redistributivos, as semelhanças surgem quando se vislumbra, no caso brasileiro, os diferentes limites de renda e critérios de elegibilidade que conferem a possibilidade de auferir benefícios com valores variáveis, assim como as condições de acesso semelhantes.

É também o caso da possibilidade de recebimento de diversos benefícios, que também pode ser observada no caso brasileiro. Assim, por exemplo, nos programas habitacionais “Minha casa, minha vida” ou mesmo da possibilidade de auferir isenções em concursos públicos que contemplam os beneficiários da PBF.

Assim, observada a tendência de aumento de oferta de serviços públicos e de benefícios redistributivos àqueles que são considerados pobres poderão aumentar nos próximos anos a simplificação da nomenclatura de diferentes benefícios de natureza redistributiva podem ser menos diversificados nas diferentes regulamentações, sob pena de também no Brasil construir-se um verdadeiro labirinto de benefícios.

De se registrar, por fim, um passo importante no controle das elegibilidades e no cumprimento das condicionalidades que veio a se constituir com a estruturação do Cadastro único dos programas sociais brasileiros.



## 5. CONCLUSÃO

*“Tanto a deficiência como o excesso de exercício destroem a força; e da mesma forma, o alimento e a bebida que ultrapassam determinados limites, tanto para mais como para menos, destroem a saúde” (Aristóteles)*

Após as digressões e análises promovidas nos três capítulos precedentes, verifica-se a necessidade de, em um primeiro momento, demonstrar se este estudo atingiu os objetivos e respondeu às questões de partida.

O primeiro objetivo específico estipulado para este trabalho se relacionava com o propósito de demonstrar as falhas e a omissão apontada por Niemietz nas medidas relativas baseadas na renda. Essa discussão foi apresentada no segundo capítulo e foi inserida num contexto em que se buscou, de início, demonstrar a evolução histórica das concepções de pobreza e as características das diferentes medidas a que elas deram origem. Esses eram pressupostos teóricos indispensáveis para compreendê-los e aplicá-los no cenário brasileiro.

O segundo e o terceiro objetivos tinham como escopo observar duas faces do combate à pobreza: o papel do crescimento econômico e os custos das políticas de transferências de renda atualmente implementadas no Brasil. Para atingir esses propósitos tornou-se imprescindível caracterizar e descrever a evolução da pobreza brasileira e das diferentes políticas de combate à pobreza concebidas no Brasil. Esses pressupostos teóricos foram apresentados no terceiro e quarto capítulo do presente estudo.

A partir do terceiro capítulo foi possível constatar o papel que as medidas relativas tiveram sobre a narrativa da pobreza brasileira. Como analisado por teóricos como Rocha (2006) e Barros, Henriques e Mendonça (2000) a desigualdade e a concentração da renda brasileira eram o ponto de partida e de chegada para a compreensão da pobreza brasileira. Tanto explicavam os percentuais de pobreza absoluta do Brasil, quanto demonstravam que o crescimento econômico – o único mecanismo de combate à pobreza até então levado a cabo – era lento e ineficaz para erradicar a mazela.

Segundo essa interpretação da pobreza brasileira era imprescindível, portanto, combater a desigualdade para, assim, enfrentar-se a pobreza absoluta. Para tanto, seria necessário adotar políticas redistributivas estruturais, o que incluía a redistribuição de ativos, o estímulo da educação, a promoção da reforma agrária e o acesso ao crédito (Barros, Henriques & Mendonça, 2000, p. 28).

No quarto capítulo, buscou-se, então, demonstrar a evolução dos mecanismos de combate à pobreza brasileira dos anos 1930 até os dias atuais. Nesse estudo histórico, verificou-se que, a despeito de algumas políticas pontuais, a pobreza fora combatida quase exclusivamente pela via do



crescimento econômico; e que o desenvolvimento das atuais políticas de transferência de renda se relaciona com a evolução da política social brasileira.

Apesar de a estruturação do *Welfare State* brasileiro ter ocorrido desde a década de 1930, os teóricos brasileiros (Draibe, 1990; Silva, Yazbec & Giovanni, 2011) entendem que ele se erigiu em torno dos grupos sociais que se formavam no curso do desenvolvimento industrial brasileiro; isso, por conseqüência, excluía a maior parte da população brasileira, que não se inseria no mercado formal ou trabalhava nos estratos residenciais rurais.

Apenas depois da restauração da democracia em meados da década de 1980 começam-se a estruturar políticas assistenciais universais e voltadas para os pobres. Isso ocorre especificamente com a elevação das ações da Assistência Social a eixo das políticas de Seguridade Social (art. 194 da Constituição da República) e com a regulamentação da Assistência Social, por meio da Lei n. 8.742/1993 (LOAS).

Na década de 1990 iniciou-se, com o Projeto de Lei n. 80/1991 de autoria do Senador Eduardo Suplicy, discussões em torno da inclusão no âmbito da assistência social de mínimos sociais incondicionados e universais. Apesar dos esforços do parlamentar, o projeto nunca se tornou lei. Porém, com resultados positivos obtidos em projetos pioneiros de transferências de renda condicionadas foram colocados na pauta política a ampliação desses projetos para o cenário nacional.

Os resultados auspiciosos e as dificuldades financeiras dos entes federados para a estruturação e implementação das transferências de renda estimularam o financiamento dos programas pelo governo federal. Progressivamente, a União assumiu a dianteira da regulamentação e coordenação dos programas a nível nacional, sem deixar de ter em conta o engajamento e a participação dos Estados e municípios.

Com o lançamento da estratégia “Fome Zero”, o PBF ganhou destaque, o que em parte pode ser explicado pelo fato de que esse programa consegue atingir três pontos centrais da discussão política-social e pobreza: a focalização, a atenção às crianças e a promoção da educação.

À medida que o PBF se estruturava, surgiram novas transferências de renda implementadas por outros Ministérios ou executadas autonomamente por Estados e municípios. Com o intuito de racionalizar os custos e a gestão, em 2004, cinco programas foram integrados ao PBF e este ganhou uma regulamentação para implementação nacional.

A estrutura do programas, descrita no item 4.3.1, permaneceu quase a mesma até o lançamento do PBSM. Por meio dessa iniciativa, ampliou-se o rol de beneficiários do PBF e conceberam-se ações específicas para estratos rurais e urbanos de modo a promover a denominada “inclusão produtiva”. Crucial foi perceber que, mesmo adotando a noção de pobreza como

---

insuficiência de renda, a lei que regulamenta o PBSM assinala ter sido adotada a concepção multidimensional de pobreza (conforme art. 3.º, III do Decreto n. 7.492/2011 – Brasil, 2011).

Uma vez descritos todos esses aspectos históricos e estruturais, o presente estudo havia congregado os elementos necessários para avaliar se os custos da vigência do PBF eram superiores aos resultados auferidos no curso de implementação, com fundamento nas análises efetivadas por Niemietz (2010). Como foi descrito no item 4.4.2, o autor demonstra que os programas executados no Reino Unido têm um enorme potencial para desencadear o desincentivo ao trabalho.

Para avaliar essa premissa no contexto brasileiro, foram, então, apresentados os gastos acumulados do PBF em comparação ao BPC e o PETI, tendo, ainda vista a quantidade de beneficiários abrangidos por essas políticas. Nesse primeiro momento, verificou-se que o gasto acumulado com o PBF é inferior aos outros programas e que ele beneficia um universo superior de beneficiários – essa também é a conclusão de Silva, Yazbec e Giovanni (2011).

Foram, porém, apresentados os gastos implícitos que costumam ser omitidos nas análises dos custos dessas políticas, apontando-se, então, evidência de que o financiamento parte de impostos implícitos ao consumo e ao trabalho. Como um custo implícito – e também como uma externalidade – foram apresentados evidências e citados estudos que “[...] parecem sugerir que o BF reduz a oferta de trabalho dos adultos, principalmente entre as mulheres” (Souza, 2011, p. 180) e podem a longo prazo ser prejudicial ao bem-estar de toda a família beneficiada pelo programa.

Ainda assim, importava ponderar esses custos diante dos resultados em termos de redução da pobreza e da desigualdade decorrentes da primeira década de implementação dos programas de transferência de renda, nomeadamente do PBF. Assim, foi apresentada a pesquisa de Neri e Souza (2012) que dão conta da redução dos índices de pobreza e de desigualdade brasileira e do papel preponderante que as transferências de renda desempenharam para esse efeito. Na relação custo *versus* benefício, evidenciou-se que os benefícios eram, sem dúvidas, auspiciosos e aparentavam ser proporcionais aos gastos monetários de sua implementação.

Buscou-se, por outro lado, ponderar sobre o efeito instantâneo que as transferências de renda têm na redução dos índices de pobreza relativa sobre os custos implícitos da sua implementação e sobre a efetividade da erradicação da pobreza proporcionada pelos programas de transferência de renda, nomeadamente pelo PBF.

Examinou-se que houve uma interação de fatores que propiciaram a redução dos percentuais de pobreza e do índice de desigualdade – aumento salário mínimo, crescimento econômico, políticas redistributivas. Na avaliação desse contexto, não poderia ser menosprezado o fato de que a renda média da base da distribuição cresceu mais que a do ápice da pirâmide distributiva, o que pode ser um efeito “instantâneo” das políticas redistributivas – e que também as caracteriza,

segundo Niemietz (2010). Assim, há uma possibilidade de que, se no futuro houver um incremento da renda média do ápice da pirâmide distributiva, a desigualdade torne a flutuar.

Cumpridos os objetos específicos traçados para o presente trabalho, importava ainda responder aos questionamento que, até esse ponto, não tinham sido completamente respondidos.

No que concerne ao questionamento que buscava identificar as falhas das medidas relativas de pobreza que poderiam ser identificadas no contexto brasileiro, os itens 4.5.3 e seguintes demonstraram que em menor ou maior grau todas as falhas explicitadas por Niemietz (2010) podem ser identificadas no contexto brasileiro. A questão geográfica e de grupo social ficam evidentes se se tiver em conta a diversidade brasileira, a heterogeneidade da pobreza brasileira e grande desigualdade de desenvolvimento regional.

O mau uso da figura da pobreza relativa foi igualmente ponderada. Como mencionado, a narrativa da pobreza brasileira se confunde com a da desigualdade e concentração da renda nacional. Assim, é comum que ambos sejam citados em conjunto no discurso da imprensa e no debate político. Atualmente, com a vigência do PBF, que possui critérios definidos para a noção de pobreza e extrema pobreza, é possível que a menção nos debates sejam voltadas para essas definições – a não ser, é claro, que existam grupos políticos minoritários a rebater os programas do governo. A nível teórico, como era de se esperar não há consenso; a discussão é ampla e intensa.

A falha intertemporal é igualmente identificada no contexto brasileiro. Essa falha mereceu um destaque especial, dada a importância que possui para compreender o papel que o crescimento econômico desempenhou no passado e que desempenha atualmente no combate à pobreza brasileira.

Nesse passo, constatar essa falha no contexto do Brasil foi essencial para responder ao questionamento que buscava compreender o papel do crescimento econômico no combate à pobreza brasileira, assim como replicar aquele que buscava compreender a ênfase das políticas redistributivas. Contudo, ela não foi a única parte do trabalho que trouxe evidências para elucidar a questão. Como foi enfatizado alhures, da narrativa da evolução da pobreza e da estruturação das políticas de transferências de renda já se extraíam algumas constatações que levavam a inferir a minimização do papel do crescimento econômico no combate à pobreza.

Consoante o entendimento de Niemietz (2010), a preponderância das medidas relativas embutem a ideia de que as políticas de combate à pobreza devem priorizar a formação de uma sociedade igualitária. Atingir esse efeito implica a adoção de políticas de redistribuição de renda que propiciem a redução da disparidade das rendas do fundo da distribuição em relação ao rendimento médio.

De acordo com Niemietz (2010), a pobreza relativa desconsidera o efeito intertemporal das mudanças na renda média e nos custos de participação social. Para o autor, deveriam ser

---

considerados não apenas os padrões de vida presentes, mas também os padrões vigentes num passado recente e os rendimentos desse passado. Assim, as desigualdades instantâneas na distribuição da renda num determinado momento se tornariam menos importantes.

Esse aspecto teria especial influência sobre a interpretação que se faz sobre os efeitos intertemporais do crescimento econômico e das políticas de redistribuição de renda no combate à pobreza relativa. Segundo demonstrou o autor, os efeitos das políticas redistributivas são instantaneamente equânimes, ao passo que o crescimento econômico tem efeitos equânimes intertemporais.

Isso significa dizer que nos países com políticas que incentivem o crescimento econômico os pobres atingem o rendimento médio de um passado recente mais rapidamente do que em países que estimulam políticas redistributivas. Situou-se, pois, essa reflexão sobre a interpretação que se faz do papel desempenhado e a desempenhar pelo crescimento econômico no Brasil.

Como citado, o crescimento econômico foi principal mecanismo de combate à pobreza até meados da década de 1990. Seus efeitos na redução da pobreza brasileira em três décadas é minorado em face da desigualdade de renda no Brasil. De fato, a desigualdade era incontestável, mas era igualmente incontestável a redução da proporção de pobres desde a década de 1970, promovido pelo crescimento econômico.

No quadro atual e, na verdade desde que as medidas relativas são utilizadas para analisar a pobreza brasileira, defende-se que seu papel deve continuar a ser coadjuvante. Para proporcionar efetivo combate à pobreza, deve-se combater a desigualdade por meio da redistribuição de renda. Consoante *A New Understanding of poverty*, as políticas pró-crescimento e que estimulem o mercado podem e devem atuar no combate à pobreza. Essa conclusão certamente encontra amparo no cenário brasileiro e, portanto, as luzes lançadas por Niemietz podem (na verdade, devem) servir como reflexão no modo de se combater a pobreza brasileira.

Ainda à luz de *A New Understanding of poverty*, outra reflexão que se pretendeu realizar através do presente trabalho foi no sentido de que, uma vez evidenciado o papel do crescimento econômico, poder-se-ia (i) demonstrar a influência das medidas relativas na narrativa da pobreza brasileira; (ii) reavaliar o papel do Estado e das políticas de estímulo ao mercado para o combate à pobreza, além, é claro, de (iii) redimensionar o papel das políticas que priorizam a distribuição de renda no Brasil e (iv) observar as limitações que elas podem ter no objetivo da erradicação da pobreza.

Isso não significa que se buscou demonstrar a ineficiência ou defendeu-se a exclusão desse tipo de política no contexto brasileiro. Como afirmado nas linhas iniciais do presente trabalho, este estudo foi movido pelo mesmo ideal que move os investigadores que se debruçam sobre a temática

pobreza: aproximar-se das especificidades da mazela para, conhecendo-as, identificar os meios mais efetivos para a sua erradicação do seio social.

Assim, pretendeu-se demonstrar no presente estudo a necessidade de buscar-se um equilíbrio. Nem somente as medidas redistributivas, nem somente o crescimento econômico conduzirão à erradicação. Por isso, a tendência desta análise é de proporcionar um equilíbrio (aristotélico, mais especificamente) na avaliação das políticas de redistribuição de renda atualmente implantadas no Brasil.

Como não poderia deixar de ser, o presente trabalho tem diversas limitações. A primeira limitação que se pode apontar diz respeito às interpretações que foram feitas em torno do estudo *A New Understanding of poverty*. Qualquer outro leitor do mencionado estudo pode mencionar que a interpretação feita de um dado ponto do presente estudo se desvirtuou do original.

Essa é uma possibilidade que não pode ser excluída, vez que a leitura pode despertar novas visões sobre as diversas questões suscitadas pelo autor. A despeito disso, pode-se dizer que no curso da investigação foram necessários diversos retornos a essa obra para evitar-se omissões ou equívocos.

A segunda limitação diz respeito ao fato de que Niemietz (2010) trata de um contexto sócio-econômico-político que conhece profundamente. Ou seja, o autor, embasado em diversas outras investigações, trata de questões que vivenciou no Reino Unido e aplica suas constatações a esse contexto. Por isso, em razão de algum desconhecimento do contexto específico do Reino Unido – que se tentou, claro, suprir –, algum detalhe pode ter escapado à presente investigação.

A terceira limitação é uma decorrência desse aspecto: aplicou-se ao presente estudo interpretações de uma obra que versa sobre um contexto totalmente diverso do brasileiro. Para superar os limites impostos pelas diferenças das conjunturas fizeram-se escolhas para extrair na essência de *A New Understanding of Poverty* as reflexões que poderiam inegavelmente adaptar-se ao contexto brasileiro. Elas foram justificadas na introdução deste trabalho.

Pode-se, então, lembrar que isso pode conduzir a mais limitações na construção do enquadramento teórico, já que importa em destacar aspectos em detrimento de outros. Para realizar essas escolhas, buscou-se, antes de tudo, examinar as discussões teóricas em torno da pobreza no Brasil e realizar esclarecimento tão completos quanto possível das temáticas do livro que foram abordadas no presente estudo.

Por fim, importa apresentar “inquietações” que podem conduzir a novas investigações nesse campo de conhecimento.

A primeira inquietação que surge é aprofundar o efeito da intervenção do Estado no combate à pobreza a luz da Teoria da Escolha Pública.

A segunda possibilidade de investigação que pode ser é a de se aprofundar os efeitos da avaliação da desigualdade em todo território nacional, tendo em vista a falha geográfica apontada por Niemietz.

A segunda possibilidade seria, à luz das questões suscitadas por Niemietz, quanto ao papel do mercado, investigar o efeito que ele tem sobre a pobreza. No caso brasileiro, poderia instigar qualquer investigador analisar os efeitos da redução do IPI, por exemplo, na diminuição da privação material. Sem dúvidas poderia enriquecer as elucidações do presente estudo, estudos de caso ou de campo. Assim, por exemplo, avaliar o papel das políticas redistributiva e do mercado comparativamente em municípios (de rendas *per capita* semelhantes).



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albuquerque, R. C. (1995). Estratégia de desenvolvimento e combate à pobreza. *Estudos Avançados*, 9(24), 75-116. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141995000200004>
- Alves, A. A., & Moreira, J. M. (2004). *O que é a escolha pública? – Para uma análise econômica da política*. Cascais: Principia.
- Aranha, A. V. (2010). Fome Zero: a construção de uma estratégia de combate à fome no Brasil. In A. V. Aranha (org.), *Fome Zero: uma história brasileira*. Vol. I (pp.74-95). Brasília (DF): Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.
- Araujo, C. C. (2007). *Pobreza e programas de transferência de renda: concepções e significados*. São Luís: EDUFMA.
- Banerjee, A. V., & Duflo, E. (2012). *A economia dos pobres: repensar de modo radical a luta contra a pobreza global*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Barros, A. R. (2011). *Desigualdades regionais no Brasil: natureza, causas, origens e soluções*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Barros, R. P., Carvalho, M., & Franco, S. (2006). *Pobreza Multidimensional no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA.
- Barros, R. P., & Mendonça, R. (1995). *Os determinantes da desigualdade no Brasil*. Rio de Janeiro, IPEA.
- Barros, R. P., Henriques, R., & Mendonça, R. (2000). Evolução recente da pobreza e da desigualdade: marcos preliminares para a política social no Brasil. In *Pobreza e política social*. (p. 11-31), Cadernos Adenauer n. 1. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.
- Barros, R. P., Henriques, R., & Mendonça, R. (2002). *Pelo fim das décadas perdidas: educação e desenvolvimento sustentado no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA.
- Barros, R. P., & Carvalho, M. (2004). Desafios para a política social brasileira. In F. Giambiagi, J. G. Reis, & A. Urani (orgs.), *Reformas no Brasil: balanço e agenda* (pp. 433-455). Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- Brasil (1964). Lei n. 4.380, de 21.08.1964. *Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências*. Brasília (DF): Diário Oficial da União, de 11.09.1964.
- Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília (DF), 05.12.1988.
- Brasil (1993). Lei n. 8.742, de 07.12.1993. *Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências*. Brasília (DF): Diário Oficial da União, de 08.12.1993.



- Brasil (1997). Lei n. 9.533, de 10.12.1997. *Autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos Municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas*. Brasília (DF): Diário Oficial da União, de 11.12.1997.
- Brasil (2004a). Lei n. 10.836, de 09.01.2004. *Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências*. Brasília (DF): Diário Oficial da União, de 12.01.2004.
- Brasil (2004b). Decreto n. 5.209, de 17.09.2004. *Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências*. Brasília (DF): Diário Oficial da União, 20.09.2004.
- Brasil (2009). Decreto n. 11.977, de 07.07.2009. *Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências*. Brasília (DF): Diário Oficial da União, 08.07.2009.
- Brasil (2011). Decreto n. 7.492, de 02.06.2011. *Institui o Plano Brasil Sem Miséria*. Brasília (DF): Diário Oficial da União, 03.06.2011.
- Brasil Sem Miséria. (2012). Disponível em: <http://www.brasilsemiseria.gov.br/>. Acesso a 20 nov. 2012.
- Castro, M. C. (2010). Trajetória do combate à fome no Brasil. In A. V. Aranha (org.), *Fome Zero: uma história brasileira*. Vol. I (pp. 18-25). Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero.
- Campanato, V. (2012). *Governo prorroga IPI reduzido para carros e linha branca, e corta tributos para o comércio*. Disponível em: <http://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2012/12/19/governo-anuncia-mais-cortes-de-tributos-para-incentivar-a-economia.htm>. Acesso a 20 jan. 2013.
- Codes, A. L. M. (2008). *A trajetória do pensamento científico sobre a pobreza: em direção a uma visão complexa*. Texto para discussão n. 1332. Brasília: Ipea.
- Cohn, A. (1995). Políticas sociais e pobreza no Brasil. *Ipea, Planejamento e Políticas Públicas*, 12, 1-20.
- Coutinho, C. P. (2011). *Metodologia de investigação em Ciências Sociais e Humanas: teoria e prática*. Coimbra: Almedina.
- Draibe, S. M (1990). As políticas de combate à pobreza na América Latina. *São Paulo em Perspectiva*, 4(2), 18-24.
- Gomez, D. K. (2010). O Fome Zero e a produção acadêmica realizada no âmbito dos programas de pós-graduação (2003-2009). In A. V. Aranha (org.), *Fome Zero: uma história brasileira*. Vol. III (pp. 69-79). Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.
- Grusky, D., & Kanbur, R. (2004). *Conceptual Ferment in Poverty and Inequality Measurement: The View from Economics and Sociology*. Disponível em: <http://www.arts.cornell.edu/poverty/kanbur/GruskyKanbur.pdf>. Acesso a 13 Jan. 2012.

- Instituto Econômico de Política Aplicada (2010). *Pobreza, desigualdades e políticas públicas*. Comunicado da Presidência n. 38. Brasília: Ipea.
- Instituto Econômico de Política Aplicada (2011). *Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda*. Comunicados do Ipea n. 75. Brasília: IPEA.
- Instituto Econômico de Política Aplicada (2012). *A dinâmica recente das transferências públicas de assistência e previdência social*. Comunicados do Ipea n. 138. Brasília: IPEA.
- Instituto Econômico de Política Aplicada (2012). *A década inclusiva (2001-2011): desigualdade, pobreza e políticas de renda*. Comunicados do Ipea n. 155. Brasília: IPEA.
- Kupper, A., & Chenso, P. A. (1998). *História crítica do Brasil*. São Paulo: FTD.
- Laderchi, C, Saith, R., & Stewart, F. (2011). Introduction: four approaches to defining and measuring poverty. In F. Stewart, R. Saith, & B. Harriss-White (eds.), *Defining poverty in the developing world* (pp. 1-35). New York: Palgrave Macmillan.
- Laderchi, C. R. (2007a). The monetary approach to poverty: a survey of concepts and methods. In F. Stewart, R. Saith, & B. Harriss-White (eds.), *Defining poverty in the developing world* (pp. 37-54). New York: Palgrave Macmillan.
- Laderchi, C. R. (2007b). Participatory methods in analysis poverty: a critical review. In F. Stewart, R. Saith, & B. Harriss-White (eds.), *Defining poverty in the developing world* (pp. 91-113). New York: Palgrave Macmillan.
- Lemos, J. J. S. (2007). *Mapa da exclusão social no Brasil: radiografia de um país assimetricamente pobre*. 2.<sup>a</sup> Ed. rev. e ampl. Disponível em: <http://www.lemos.pro.br/admin/livros/124110130449f9b3f878008.pdf>. Acesso a 20 jun. 2012.
- Mauriel, A. P. O. (2010). *Capitalismo, políticas sociais e combate à pobreza*. Coleção relações internacionais e globalização. Ijuí: Ed. Unijuí.
- Martini, R. A. (2009a). *Um ensaio sobre os aspectos teóricos e metodológicos da economia da pobreza*. Texto para discussão n. 369. Disponível em: <http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20369.pdf>. Acesso a 18 jul. 2012.
- Martini, R. A. (2009b). *Ciclos econômicos e a Composição da pobreza no Brasil*. Tese de Doutorado (não publicada). Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR.
- Medeiros, M. (2001). *A trajetória do Welfare state no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais das anos 1930 aos anos 1990*. Texto para discussão n. 852. Brasília: IPEA.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2012a). *Fome Zero: programas e ações*. Disponível em: <http://www.fomezero.gov.br/programas-e-acoas>. Acesso a 20 jun. 2012.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2012b). *Plano Brasil sem Miséria atenderá 16,2 milhões de pessoas em todo o País*. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2011/maio/brasil-sem-miseria-atendera-16-2-milhoes-de-pessoas>. Acesso a 23 jul. 2012.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2012c). *Bolsa Família*. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acesso a 30 ago. 2012.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2012d). *Brasil sem Miséria*. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/brasilemmiseria>. Acesso a 20 set. 2012.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2012e). *Relatório de Gestão do Exercício de 2011*. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php#>. Acesso a 19 dez. 2012.

Nalon, T. (2013). *Governo zera impostos da cesta básica e muda sua composição*. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/1243366-governo-zera-impostos-da-cesta-basica-e-muda-sua-composicao.shtml>. Acesso a 20 de mar. 2013.

Neri, M. C., & Souza, P. H. C. F. (2012). *A década inclusiva (2001-2011): desigualdade, pobreza e políticas de renda*. Comunicados do IPEA n. 155. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120925\\_comunicadodoipea155\\_v5.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120925_comunicadodoipea155_v5.pdf). Acesso a 30 set. 2012.

Niemietz, K. (2010). *A New Understanding of Poverty - Poverty Measurement and Policy Implications*. Londres: IEA.

Peliano, A. M. M. (2010). Lições da história – avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil. In A. V. Aranha, (2010), *Fome Zero: uma história brasileira*. Vol. I (pp. 26-41). Brasília (DF): Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome.

Ravallion, M., & Chen, S. (2009). *Weakly relative poverty*. Disponível em: <http://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/4844.html>. Acesso a 03 Jan. 2012.

Rocha, S. (2006a). *Pobreza no Brasil: afinal, do que se trata?* 3. Ed. Rio de Janeiro: FGV.

Rocha, S. (2006b). *Transferências de renda focalizadas: evidências recentes sobre implementação e impactos*. Disponível em: [http://www.iets.inf.br/rubrique.php3?id\\_rubrique=87](http://www.iets.inf.br/rubrique.php3?id_rubrique=87). Acesso a 20 nov. 2012.

Saith, R. (2007a). Capabilities: the concept and its implementation. In F. Stewart, R. Saith, & B. Harriss-White (eds.), *Defining poverty in the developing world* (pp. 55-74). New York: Palgrave Macmillan.

Saith, R. (2011b). Social exclusion: the concept and application to developing countries. In F. Stewart, R. Saith, & B. Harriss-White (eds.), *Defining poverty in the developing world* (pp. 75-90). New York: Palgrave Macmillan.

Scheller, F. (2009). Governo anuncia redução do IPI de eletrodomésticos. Disponível em: [http://g1.globo.com/Noticias/Economia\\_Negocios/0,,MUL1089103-9356,00-GOVERNO+ANUNCIA+REDUCAO+DO+IPI+DE+ELETRODOMESTICOS.html](http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL1089103-9356,00-GOVERNO+ANUNCIA+REDUCAO+DO+IPI+DE+ELETRODOMESTICOS.html). Acesso a 20 jan. 2013.

Silva, M. O. S., Yazbec, M. C., & Giovanni, G. (2011). *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. 5.<sup>a</sup> Ed. São Paulo: Cortez.

- Silva, M. O. S. (2008). Bolsa Família: apresentando e problematizando sua proposta. In M. O. S. Silva (org.), *O Bolsa Família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e Piauí* (pp. 23-58). São Paulo: Cortez.
- Silva, M. O. S. (2012). Pobreza e suas diferentes expressões: questões teórico-conceituais e empíricas. In M. O. S. Silva (org.), *Pobreza e Políticas públicas de enfrentamento à pobreza* (pp. 25-78). São Luís: EDUFMA.
- Silva, A. C., Bandeira, E. S. F., & Lopes, E. B. (2011). *Pobreza no Brasil: aspectos conceituais e o processo de construção histórica*. Disponível em: [http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA\\_EIXO\\_2011/DESIGUALDADES\\_SOCIAIS\\_E\\_POBREZA/POBREZA\\_NO\\_BRASIL\\_ASPECTOS\\_CONCEITUAIS\\_E\\_O\\_PROCESSO\\_DE\\_CONSTRUCAO\\_HISTORICA.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/DESIGUALDADES_SOCIAIS_E_POBREZA/POBREZA_NO_BRASIL_ASPECTOS_CONCEITUAIS_E_O_PROCESSO_DE_CONSTRUCAO_HISTORICA.pdf). Acesso a 20 jul. 2012.
- Souza, A. P. (2011). Políticas de Distribuição de Renda no Brasil e o Bolsa Família. In E. L. Bacha, & S. Schwartzman, S. (orgs.). *Brasil: a nova agenda social* (pp. 166-186). Rio de Janeiro: LTC.
- Takagi, M. (2010). A implementação do programa Fome Zero do governo Lula. In A. V. Aranha (org.), *Fome Zero: uma história brasileira*. Vol. I (pp. 54-73). Brasília (DF): Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome.
- Telles, V. S. (1999). *Direitos sociais: afinal do que se trata?*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- United Nations Development Programme (1997). *Human Development Report 1997*. New York: Oxford University Press.
- United Nations Development Programme (2012). *Brazil – Country Profile: Human Development Indicators (2012)*. Disponível em: <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/BRA.html>. Acesso a 12 nov. 2012.
- United Nations – National Accounts Main Aggregates Database (2012). *Brazil 2011 GDP, Per Capita GDP - US Dollars*. Disponível em: <http://unstats.un.org/unsd/snaama/selbasicFast.asp>. Acesso a 30 nov. 2012.
- Vieira, E. A. (2009). *Desigualdade e pobreza em perspectiva: o caso de Mato Grosso*. Dissertação de Mestrado (não publicada). Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR.