

## Carta Social e do Trabalho

ISSN 1980-5144

### INSTITUTO DE ECONOMIA DA UNICAMP

#### Diretor

*Márcio Percival Alves Pinto*

#### Diretor Executivo do CESIT

*Carlos Alonso Barbosa de Oliveira*

#### Conselho Editorial

*Carlos Alonso Barbosa de Oliveira*

*José Carlos Braga*

*Márcio Percival Alves Pinto*

*Paulo Eduardo de Andrade Baltar*

#### Organizadores

*Eduardo Fagnani*

*Marcio Pochmann*

#### Equipe do CESIT

*Alexandre Gori Maia*

*Amilton José Moretto*

*Anselmo Luis dos Santos*

*Carlos Alonso Barbosa de Oliveira*

*Cláudio Salvadori Dedecca*

*Davi Antunes*

*Denis Maracci Gimenez*

*Eduardo Fagnani*

*Eugênia Troncoso Leone*

*Jorge Eduardo Levi Mattoso (Licenciado)*

*José Dari Krein*

*Marcelo W. Proni*

*Marcio Pochmann*

*Marco Antônio de Oliveira (Licenciado)*

*Maria Alice Pestana de Aguiar Remy*

*Paulo Eduardo de Andrade Baltar*

*Sônia Tomazini*

*Waldir José de Quadros (Licenciado)*

*Walter Barelli (Licenciado)*

*Wilnês Henrique (Licenciada)*

#### Apoio Administrativo

*Licério Siqueira*

*Susete R. C. Ribeiro*

#### Projeto Visual e Editoração Eletrônica

*Célia Maria Passarelli*

#### Edição de Texto

*Caia Fittipaldi*

CESIT – Instituto de Economia da Unicamp

Cidade Universitária Zeferino Vaz

Caixa Postal 6135 – Cep 13.083-970

Campinas – São Paulo – SP

Tel: (19) 3788-5720 –

E-mail: <[cesit@eco.unicamp.br](mailto:cesit@eco.unicamp.br)>.

<<http://www.eco.unicamp.br/cesit>>.

### TEMA:

## CRESCIMENTO ECONÔMICO, MERCADO DE TRABALHO, POLÍTICAS PÚBLICAS E POBREZA

### SUMÁRIO

Apresentação .....	1
<i>David José Nardy Antunes</i>	
<i>Denis Maracci Gimenez</i>	
<i>Eduardo Fagnani</i>	
Crescimento econômico e pobreza .....	5
<i>Paulo Baltar</i>	
<i>Eugênia Leone</i>	
<i>Alexandre Gori Maia</i>	
Domicílios de baixa renda e mercado de trabalho .....	14
<i>Anselmo Luís dos Santos</i>	
<i>Fabiano Garrido</i>	
Impactos do salário mínimo sobre a pobreza no Brasil .....	24
<i>Claudio Salvadori Dedecca</i>	
<i>Rosângela Ballini</i>	
<i>Alexandre Gori Maia</i>	
Rendimentos previdenciários e distribuição da renda .....	35
<i>Walter Belik</i>	
Políticas públicas, pobreza rural e segurança alimentar .....	42
<i>Marcio Pochmann</i>	
Indicadores de pobreza e pobreza dos indicadores .....	56

## APRESENTAÇÃO

*Eduardo Fagnani e Marcio Pochmann*

Editores

Um dos inúmeros paradoxos do atual debate sobre a questão da pobreza e da desigualdade no Brasil é a supervalorização do papel das políticas focalizadas de transferência de renda. Num país que há décadas ocupa as primeiras posições dentre as piores distribuições de renda do mundo e que há 25 anos apresenta pífiyas taxas de crescimento econômico, criou-se um inacreditável “consenso”, amplamente difundido e aceito pela opinião pública, segundo o qual *bastam* políticas dessa natureza para “erradicar” a pobreza e reduzir a desigualdade de renda. Essa visão, impulsionada pelas organizações internacionais de fomento, minimiza o papel do crescimento econômico nesse processo. Como veremos nos artigos aqui apresentados, estudos realizados pelo Banco Mundial chegam a explicitar que “*o Brasil talvez não pareça precisar de crescimento para pôr fim à pobreza*” (sic). Dessa perspectiva, os impactos do crescimento sobre o emprego e a renda do trabalho e seus reflexos na redução da pobreza e da desigualdade são negligenciados. A recomposição do valor real do salário mínimo é vista como desnecessária e regressiva. As políticas sociais de caráter universal são tidas como instrumentos de “reprodução de privilégios”, posto que seus benefícios são apropriados pelos “ricos”.

Sem desmerecer a importância das políticas de transferência de renda – e alertando para o caráter *emergencial* que deveria orientar a implantação dessas ações – os autores reunidos nesse número de *Carta Social e do Trabalho* procuram contribuir para o debate público, chamando a atenção do leitor para as inconsistências e contradições de algumas dessas teses amplamente difundidas pelos meios de comunicação e ambientes oficiais e acadêmicos.

O artigo de Daví José Nardy Antunes, Denis Maracci Gimenez e Eduardo Fagnani, “Crescimento econômico e pobreza”, ressalta que o crescimento econômico é o mais decisivo fator para a redução da pobreza – um ponto crucial e óbvio, mas que tem sido negligenciado no debate nacional. Os autores mostram que a pobreza extrema no mundo caiu pela metade entre 1980 e 2001. Os países do leste da Ásia e Pacífico foram os grandes responsáveis por tal redução. Esse feito também foi influenciado pelos países do sul da Ásia e, de forma residual, pelos países do Oriente Médio e Norte da África. Em contrapartida, a pobreza aumentou nas demais regiões (África Subsaariana, da Europa e Ásia Central e da América Latina e Caribe). Esses resultados indicam uma nítida correlação entre a queda da pobreza e o crescimento econômico. A redução do número de pobres verificada nos países das regiões mencionadas tem clara correspondência com as extraordinárias taxas de crescimento da economia entre 1980 e 2003. Em contrapartida, o crescimento absoluto da pobreza na América Latina e Caribe, na Europa e Ásia e na Central África Subsaariana também guarda relação com o pífiyo crescimento econômico verificado nessas regiões.

Ao mostrar a forte correlação entre crescimento econômico e redução da pobreza nos países que apresentaram crescimento acelerado, os autores fazem um contraponto com os 25 anos de semi-estagnação pelos quais passa a economia brasileira e os reflexos negativos que essa semi-estagnação teve sobre a riqueza nacional e o bem-estar social. Avaliando a importância dos gastos públicos no combate à pobreza e à desigualdade, chamam a atenção para a necessidade de analisar-se a renda *per capita*

disponível em cada país. Países com patamares semelhantes de gasto social como porcentagem do PIB apresentam diferenças gritantes no tocante à despesa *per capita*. Para ilustrar esse ponto, destacam os casos extremos do Japão e de Uganda que gastam em Saúde praticamente o mesmo percentual do PIB (7,9% e 7,4%, respectivamente). Todavia, o gasto *per capita* japonês (US\$ 2.476) é 138 vezes superior ao do país africano (US\$ 18). Nas últimas décadas, os diferenciais no ritmo de crescimento da renda *per capita*, alteraram profundamente a posição relativa dos países com economias dinâmicas em relação aos semi-estagnados, onde se inclui o caso brasileiro. Em geral, as avaliações sobre os gastos sociais desconsideram esse fato, distorcendo significativamente as conclusões e possíveis implicações para os rumos das ações governamentais.

Por fim, a correlação entre crescimento econômico sobre a redução da pobreza é analisada no caso específico do Brasil. Na década de 70, a proporção de pobres na população total caiu pela metade (de 68% para 35%). Como se sabe, nesse período o PIB cresceu 8,6% ao ano em média, e a renda *per capita* brasileira subiu 68%. O baixo crescimento da economia brasileira nos 25 anos seguintes não contribuiu para que houvesse uma retração da pobreza tão acentuada como nos anos 70, sendo que, até 1994, a proporção de pobres manteve-se num patamar próximo de 30%. Entre 1995 e 2002, a pobreza recuou para um nível de 20%, sobretudo em função da queda da inflação. Uma nova redução da pobreza extrema (8%) ocorreu em 2004. A despeito das políticas de proteção social, esse resultado deveu-se, sobretudo, ao crescimento de quase 5% do PIB – elevado *ante* a média medíocre dos últimos 25 anos – e de seus impactos na ligeira melhora do mercado de trabalho e do grau de formalização das relações de trabalho.

O artigo de Paulo Baltar, Eugenia Leone e Alexandre Gori Maia, “Domicílios de baixa renda e mercado de trabalho”, analisa a relação entre a redução na proporção de domicílios de baixa renda e o desempenho da economia e do mercado de trabalho entre os anos 2002 e 2005. Adotando uma linha de pobreza de R\$ 150, correspondente a 0,5 salário mínimo de 2005, os autores mostram que houve uma redução no número de domicílios de renda *per capita* inferior a 0,9 linha de pobreza, ampliando-se, em contrapartida, os domicílios com renda *per capita* entre 0,9 e 1,05 e mais de 1,2 linha de pobreza. Ressaltam, entretanto, que essas alterações na distribuição dos domicílios por faixa de renda ocorreram com muito pouco aumento da renda *per capita* do total dos domicílios; e que contribuíram para essas alterações a dinâmica demográfica do país, os programas de transferência de renda, a elevação do salário mínimo, a ligeira melhora da condição de atividade da população e o aumento no grau de formalização das relações de trabalho. Concluem que não é desprezível, em três anos, com o PIB aumentando em um ritmo um pouco maior que o crescimento da população, ter diminuído de 25,3% para 20,6% a proporção de domicílios com renda *per capita* inferior a 45% do valor do salário mínimo de 2005 (aumentando de 64,5% para 68,4% a proporção de domicílios com renda *per capita* maior que esse mesmo salário mínimo). Destacam, contudo, que uma alteração mais substancial do bem-estar do conjunto da população brasileira exigiria a retomada do desenvolvimento da economia.

O artigo de Anselmo Santos e Fabiano Garrido, “Impactos do salário Mínimo sobre a Pobreza no Brasil”, analisa os impactos recentes da elevação do salário mínimo sobre a proporção de famílias situadas abaixo da linha de pobreza. Ao contrário do que afirmam vários trabalhos realizados por meio de modelos neoclássicos – segundo os quais a elevação do salário mínimo teria resultados insignificantes em termos de redução da pobreza e até poderia elevá-la – por meio de uma análise das famílias constituídas por pelo menos um membro que tem rendimento em torno do mínimo, o trabalho mostra que foi substancial a proporção de famílias nessa situação que superaram a linha de pobreza, refletindo os impactos positivos do

aumento recente do salário mínimo. Além disso, o texto discute as limitações da recente política de salário mínimo no combate à pobreza, principalmente considerando o reduzido ritmo de crescimento econômico e a enorme heterogeneidade do mercado de trabalho brasileiro, mostrando que o aumento do mínimo também apresentou impactos positivos sobre as famílias constituídas por trabalhadores assalariados sem carteira de trabalho assinada, trabalhadores por conta própria e empregados domésticos. Chamam a atenção, contudo, para a evidência de que esses impactos seriam bem mais importantes se o aumento do mínimo estivesse associado a um crescimento econômico elevado e sustentado.

O artigo de Claudio Salvadori Dedecca, Rosângela Ballini e Alexandre Gori Maia, “Rendimentos Previdenciários e Distribuição da Renda”, tem o propósito de debater as relações entre a política de previdência e a distribuição de renda no país. Os resultados apresentados mostram que a previdência social no Brasil contribui para atenuar a concentração de renda. Em primeiro lugar, ao analisar a contribuição das aposentadorias para a renda das famílias, os autores concluem que as famílias que recebem aposentadoria são menos desiguais em relação as que não recebem esse benefício.

Em segundo lugar, ao analisar o grau de dependência dos rendimentos de aposentadoria (razão entre a renda de aposentadoria e a renda familiar total), os autores ressaltam a importância dos benefícios previdenciários na renda das famílias com aposentados. Esse grau de dependência se situa em um patamar próximo ou superior a 50% em todas as regiões geográficas e quartos populacionais. Argumentam que a renda propiciada pelo benefício não se constitui em um poder de compra acessório para as famílias que a auferem, tendo maior relevância para as mais pobres. Esta dependência é mais acentuada nos dois quartos inferiores, independentemente do tipo de família considerado. Nestes grupos, a renda de aposentadoria representa, aproximadamente, 90% da renda das famílias unipessoais ou casal sem filhos. Mesmo quando se considera a presença destes, observa-se que a renda de aposentadoria responde por mais de 60% no primeiro e 50% no segundo grupo quartílico. Em todos os quartos da população, por outro lado, encontra-se a predominância das famílias com filhos, retratando mais uma vez a relevância da aposentadoria na renda familiar. Essa constatação põe por terra o mito de que o Brasil gasta muito com velhos (previdência) em detrimento das crianças (educação), tantas vezes repetido pelos defensores do Estado Mínimo.

Em terceiro lugar, ressaltam a forte correlação existente entre previdência e redução da pobreza. Segundo os autores, na ausência de acesso a este benefício social, a população em uma hipotética situação de pobreza – considerando-se o valor do primeiro quartil da distribuição de rendimento das famílias brasileiras (R\$101) – saltaria de 44 milhões para 63 milhões de pessoas.

Em suma, os resultados obtidos reiteram ser a política previdenciária um instrumento em favor da menor desigualdade da distribuição de renda no país. Em função disso, os autores recomendam que as eventuais mudanças no regime atual, que vêm sendo defendidas pela ortodoxia econômica, devem ser realizadas “com cautela e muito bem fundamentadas”, em razão da expressiva possibilidade de elas afetarem negativamente a já precária condição social das famílias mais pobres. Da mesma forma, esses resultados remetem às implicações da política de salário mínimo sobre os rendimentos de aposentadoria. Nesse sentido, dada a vinculação constitucional existente entre o piso previdenciário e o salário mínimo, sinalizam que a contenção ou desvalorização do valor do benefício atingirá certamente o padrão de vida das camadas mais pobres.

O artigo de Walter Belik, “Políticas Públicas, Pobreza Rural e Segurança Alimentar”, demonstra que a partir dos anos 90 foram disseminadas as práticas de transferir renda para as famílias pobres dentro

de um modelo apresentado pelas agências multilaterais e bilaterais de desenvolvimento. Foram listados 17 países na América Latina seguindo o modelo de transferência de renda condicionada para famílias cadastradas.

Evidências demonstram, no entanto, que esse modelo não permite pleno atendimento das demandas colocadas por um programa de combate à fome. Mais especificamente, o autor avalia os efeitos de duas políticas públicas focalizadas sobre a percepção de segurança alimentar das famílias, medida pela PNAD2004. Essas políticas são as transferências de renda para as famílias pobres (sobretudo o Programa Bolsa-Família) e a merenda escolar servida para os estudantes do ensino fundamental (PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar). Através de evidências empíricas foi possível constatar que a transferência de renda, representada em sua maior parte pelo Programa Bolsa-Família, não teve maiores impactos no nível de segurança alimentar da população de baixa renda. Já as famílias pobres com filhos em idade escolar na rede pública de ensino, beneficiárias do Programa Nacional de Alimentação Escolar demonstraram um nível de segurança alimentar significativamente superior ao dos que não recebem merenda escolar, mesmo com as transferências de renda.

Essas conclusões permitem demonstrar que os programas de transferência de renda se inserem dentro da perspectiva de combate à pobreza – demonstrando grande eficiência nesse particular, o que não quer dizer que possam substituir políticas específicas de segurança alimentar. Essa preocupação em delimitar políticas específicas de segurança alimentar se insere dentro do objetivo de discutir as propostas de utilização dos mecanismos de transferência de renda governamentais como sendo suficientes para que se alcancem todos os objetivos sociais seguindo a tendência observada em toda a América Latina.

Finalmente, o artigo de Marcio Pochmann, “Indicadores de Pobreza e Pobreza dos Indicadores”, aponta as limitações do indicador “pobreza absoluta” que tem sido, predominantemente, utilizado para dimensionar o problema no Brasil. Ressalta que esse indicador capta o significado da pobreza estritamente associada à insuficiência de rendimento para o consumo elementar necessário para a reprodução humana. Por conta disso, deixa-se de considerar, por exemplo, o padrão de bem-estar social alcançado pelas camadas mais ricas. Como a pobreza no Brasil encontra-se relacionada tão somente ao quadro geral do desenvolvimento econômico, mas também à péssima distribuição de renda e riqueza, seria conveniente que os indicadores de pobreza também pudessem fazer menção à temática da desigualdade. Segundo o autor, o conceito “pobreza relativa” seria mais adequado, na medida em que reflete melhor a dimensão da desigualdade. O artigo apresenta uma breve evolução dos conceitos de pobreza adotados por diferentes países. Na parte seguinte, procura contrapor os indicadores de pobreza absoluta aos de pobreza relativa no Brasil.

Boa Leitura.

## CRESCIMENTO ECONÔMICO E POBREZA

*Daví José Nardy Antunes<sup>1</sup>**Denis Maracci Gimenez<sup>1</sup>**Eduardo Fagnani<sup>1</sup>***Apresentação**

Ao longo dos últimos anos, a discussão sobre pobreza tem-se tornado cada vez mais central no debate nacional e internacional.<sup>2</sup> Todavia, no que se refere ao caso brasileiro, a importância do crescimento econômico para a redução da pobreza tem sido freqüentemente minimizada, o que contradiz as experiências de países mais bem-sucedidos nesse campo.

Nesse sentido, tomando a experiência internacional como o cerne da argumentação, pretendemos ressaltar que o crescimento econômico é o mais decisivo fator para a redução da pobreza. Ao mostrar a forte correlação entre crescimento econômico e redução da pobreza nos países que apresentaram crescimento acelerado, faremos o contraponto com os 25 anos de semi-estagnação pelos quais passa a economia brasileira e seus reflexos negativos sobre a riqueza nacional e o bem-estar social.

Da mesma forma, ao se avaliar a importância dos gastos públicos no combate à pobreza e à desigualdade, chamaremos a atenção para a necessidade de se analisar a renda *per capita* disponível em cada país. Nas últimas décadas, os diferenciais no ritmo de crescimento da renda *per capita*, alteraram profundamente a posição relativa dos países com economias dinâmicas em relação aos semi-estagnados, onde se inclui o caso brasileiro. Em geral, as avaliações sobre os gastos sociais desconsideraram esse fato, distorcendo significativamente suas conclusões e possíveis implicações para os rumos das ações governamentais.

Por fim, os impactos do crescimento econômico sobre a redução da pobreza serão analisados no caso específico do Brasil.

**1 Crescimento econômico e pobreza: observando a experiência internacional**

A pobreza extrema no mundo caiu pela metade entre 1980 e 2001. Segundo os dados do Banco Mundial em seu *World Development Indicators* (2005), a percentagem da população mundial que vivia com até 1 US\$/dia passou de 40,4% em 1980 para 20,7% em 2001. Cerca de 400 milhões de pessoas deixaram a pobreza, segundo os critérios da instituição (Tabela 1).

Os países do leste da Ásia e Pacífico foram os grandes responsáveis por tal redução. A proporção de pobres na população total nessa região caiu de 56,7% para 14,3%, com destaque para a China, que obteve forte queda da pobreza, de 65% para 21% no período. Em menor medida, esse feito foi influenciado pelos países do sul da Ásia (redução de 51,5 para 31,9%), com destaque para a Índia. De forma residual, a pobreza também cedeu nos países do Oriente Médio e Norte da África.

<sup>1</sup> Professores do Instituto de Economia da Unicamp e pesquisadores do Cesit/IE/Unicamp.

<sup>2</sup> É sintomático que a “erradicação” da pobreza tornou-se lema do Banco Mundial: “Our Dream is a World Free of Poverty”.

Em contrapartida, a pobreza aumentou nas demais regiões. Nos países da África Subsaariana e da Europa e Ásia Central, ela cresceu em termos absolutos e relativos. Na América Latina e Caribe, os pobres aumentaram em números absolutos de 36 para 50 milhões, e declinaram ligeiramente como proporção da população total (de 10,1 para 9,8%).

Tabela 1. Pobreza extrema – pessoas vivendo com menos de US\$ 1 por dia

Regiões	Número de pessoas (milhões)			% da população total		
	1980	1990	2001	1980	1990	2001
África Subsaariana	164	227	313	41,6	44,5	46,6
América Latina e Caribe	36	49	50	10,1	11,6	9,9
Europa e Ásia Central	3	2	17	0,8	0,5	3,5
Leste da Ásia e Pacífico	796	472	271	56,7	29,5	14,3
Oriente Médio e Norte da África	9	6	7	5,1	2,3	2,4
Sul da Ásia	475	462	431	51,5	41,3	31,9
Total Mundial	1.483	1.218	1.089	40,4	27,9	20,7

Fonte: Banco Mundial. *World Development Indicators* (2005).

Esses resultados bastante distintos entre as diversas regiões, indicam uma nítida correlação entre a queda da pobreza e o crescimento econômico. A redução de pobres verificada nos países do leste da Ásia e Pacífico tem clara correspondência com as extraordinárias taxas de crescimento da economia, superiores a 7,5% ao ano entre 1980 e 2003. Com um ritmo de crescimento forte (5,5% em média no período), o mesmo pode ser dito no tocante aos países do sul da Ásia.

Em contrapartida, o crescimento absoluto da pobreza na América Latina e Caribe e na Europa e Ásia Central também guarda relação com o medíocre crescimento econômico verificado nessas regiões. Situação idêntica é verificada com relação aos países da África Subsaariana – ressalvados os fatores estruturais ligados à especificidade do subdesenvolvimento dessa região.

Tabela 2. Crescimento do produto por regiões e períodos (média anual em %)

	1980-1990	1990-2003
África Subsaariana	1,7	2,8
América Latina	1,5	2,7
Europa Oriental e Ásia Central	-	0,6
Leste da Ásia e Pacífico	7,9	7,6
Oriente Médio e Norte da África	1,3	3,2
Sul da Ásia	5,5	5,4

Fonte: Banco Mundial. *World Development Indicators* (2005).

## 2 Crescimento da renda, bem-estar e gasto social

Já no prefácio de *O Estado do Futuro*, Gunnar Myrdal (1962, p. 56) observa ser “irrefutável e patente” que a ampliação dos investimentos, da produção e da renda, se constitui na mais essencial das condições para a ampliação do bem-estar social e redução da pobreza. Por isso, naqueles tempos, diz Myrdal, “em todos os países estamos, hoje, lutando pelo desenvolvimento econômico”, principalmente os países mais pobres, conscientes da necessidade do progresso material para o bem-estar social. Para melhor visualização das relações entre crescimento econômico e pobreza, cabe observar não somente o

ritmo de crescimento do PIB das diversas economias nacionais, mas a respectiva evolução da renda *per capita*, que consideramos um importante indicador no que se refere às possibilidades de redução da pobreza e de ampliação do bem-estar social.

A Tabela 3 mostra que entre 1980 e 2003, o crescimento acelerado das economias nacionais do leste asiático e pacífico, assim como do sul da Ásia, fez com que as taxas de crescimento da renda *per capita* nessas regiões aumentasse muito à frente do ritmo mundial e de outras áreas semi-estagnadas ou com baixo crescimento. Tomando o Brasil, como um importante representante das áreas semi-estagnadas e comparando-o com outras economias nacionais dinâmicas, desenvolvidas ou emergentes, como Estados Unidos, China, Coréia do Sul, é possível observar tal movimento.

Tabela 3. Taxa de crescimento da renda *per capita* em países selecionados, 1960-2004 (em US\$ PPC constantes de 2000)

Países	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2003
África do Sul	2,73	1,62	0,18	0,64	0,72
Argentina	2,28	1,07	-2,83	3,29	-3,54
Brasil	4,30	5,34	0,08	0,52	0,05
Cingapura	4,95	6,66	4,09	4,22	-0,86
Chile	1,93	0,81	0,65	4,85	2,03
China	1,10	4,13	8,36	9,12	7,49
Coréia do Sul	5,75	5,83	7,87	5,05	3,87
EUA	3,00	2,23	2,29	2,40	1,65
Índia	2,62	1,56	3,48	3,37	4,19
Indonésia	1,74	5,05	3,43	2,60	3,00
Japão	9,71	3,14	3,41	1,00	0,09
México	3,26	3,56	-0,57	1,65	-0,60

Fonte: Alan Heston, Robert Summers and Bettina Aten. Penn World. Table Version 6.2, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania, Sept. 2006 – Elaboração própria.

Tais diferenciais no ritmo de crescimento da renda *per capita* alteraram profundamente a posição relativa das áreas dinâmicas em relação às áreas semi-estagnadas (Tabela 4). Em relação aos países desenvolvidos, com renda *per capita* já muitas vezes superior à brasileira, vemos que a distância do Brasil para eles aumentou significativamente entre 1980 e 2004.

No que se refere ao ritmo de crescimento da renda *per capita* medida em Dólar (Paridade de Poder de Compra, PPC), observe-se que entre 1980 e 2003, a renda *per capita* chinesa aumentou 6,6 vezes, a sul-coreana aumentou 3,9 vezes e a indiana 2,2 vezes. Na própria América Latina, a chilena cresceu 1,8 vezes. Em contrapartida, a renda *per capita* brasileira subiu apenas 6,3% (de US\$ 6.776 para US\$ 7.205) no mesmo período, sendo 0,8% na “década perdida”, entre 1980 e 1990, e apenas 5,5% entre, 1990 e 2004.

Enquanto em 1980 a renda *per capita* brasileira representava 31,4% da renda norte-americana, em 2004 passou a representar apenas 20,7%. Se tomarmos como referência o Japão, que passou por profunda estagnação ao longo dos anos 1990, a renda *per capita* brasileira que representava 43,7% da renda japonesa em 1980, passou a representar apenas 30,0% em 2004. Mesmo durante a estagnação japonesa dos anos 90, a sua renda *per capita* crescia mais rápido que a do Brasil.

Em relação aos países emergentes, o movimento indica o mesmo sentido, com contornos particulares. Por um lado, temos um conjunto de países que apesar da renda *per capita* ainda menor, se aproximaram rapidamente do Brasil no período. É o caso da China, cuja renda *per capita* representava 11,1% da brasileira em 1980, passou a representar 69,0% em 2003; assim como a Índia, cuja renda representava 19,9% da renda brasileira e passou para 41,5% em igual período.

Por outro lado, está um conjunto de países que em 1980 tinham uma renda *per capita* inferior à brasileira e ultrapassaram o Brasil nessas duas décadas e meia. É o caso da Coreia do Sul, cuja renda *per capita* em 1980 era 66,4% da renda brasileira e que ao longo do período inverteu completamente a situação. Em 2003, a renda *per capita* brasileira medida em Dólar (PPC) (US\$ 7.204,9) representava apenas 40,9% da renda sul-coreana de US\$ 17.597,0. Em outros patamares, também o Chile se enquadra nessa situação, já que tinha em 1980 uma renda *per capita* praticamente igual à brasileira e passou em 2003 a ter uma renda 1,7 vezes superior (US\$ 12.141,0).

Por fim, cabe a comparação com a África do Sul, que sem um desempenho brilhante (longe disso), aumentou a distância em relação ao Brasil. A renda *per capita* brasileira que representava 89,4% da renda sul-africana em 1980, passou em 2003 a representar 81,5%.

Tabela 4. Renda *per capita* em países selecionados, 1970-2004  
(em US\$ PPC constantes de 2000)

Países	1970	1980	1990	2000	2003	2004
África do Sul	6.451,9	7.578,1	7.714,6	8.226,1	8.836,4	9.145,9
Argentina	9.820,7	10.921,0	8.195,2	11.332,0	10.170,0	10.939,0
Brasil	4.025,7	6.775,6	6.831,1	7.193,6	7.204,9	-
Cingapura	6.838,0	13.032,0	19.466,0	29.434,0	26.999,0	29.404,0
Chile	6.156,8	6.675,1	7.119,9	11.430,0	12.141,0	12.678,0
China	499,77	749,2	1.671,9	4.001,8	4.969,6	5.332,5
Coreia do Sul	2.551,89	4.496,5	9.592,8	15.702,0	17.597,0	18.424,0
EUA	17.321,48	21.606,0	27.097,0	34.365,0	34.875,0	36.098,0
Índia	1.154,59	1.348,3	1.898,4	2.643,9	2.990,1	-
Indonésia	1.272,85	2.083,6	2.918,5	3.771,9	4.122,1	4.064,7
Japão	11.391,38	15.520,0	21.703,0	23.971,0	24.037,0	24.661,0
México	5.126,52	7.271,1	6.864,0	8.082,1	7.938,2	8.165,2

Fonte: Alan Heston, Robert Summers and Bettina Aten, Penn World. Table Version 6.2, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania, Sept. 2006 – Elaboração própria.

A dinâmica do crescimento econômico e da evolução da renda *per capita* coloca outras questões quando pensamos não somente a pobreza a partir de um corte absoluto de renda, mas de forma mais ampla, as possibilidades de promoção do bem-estar a partir de políticas sociais universais.

Um exemplo claro das possibilidades abertas pelo desenvolvimento econômico para a promoção do bem-estar social é o gasto na área da Saúde. Dados do Banco Mundial (Tabela 5) indicam que países com patamares semelhantes de despesas em Saúde como porcentagem do PIB apresentam diferenças gritantes se tomarmos como referência a despesa *per capita*. Basta observar, como exemplo, que Japão, Brasil e Uganda, países com nível de renda muito distinto, gastam em Saúde praticamente o mesmo percentual do PIB (7,9%, 7,9% e 7,4%). Todavia, o gasto *per capita* japonês é 12 vezes superior ao

brasileiro e 137,5 vezes superior ao de Uganda. Note-se que, apesar de a Coréia do Sul gastar 5% do PIB em Saúde, menos do que o Brasil, seu gasto *per capita* é quase 3 vezes superior ao brasileiro.

Essas disparidades, também são visíveis quando tomamos outros indicadores sobre a área de saúde. Enquanto os países de alta renda tinham em média 3,8 médicos por 1.000 pessoas em 2004, o Brasil tinha 2,1; em 2002, enquanto a média de leitos hospitalares por 1.000 pessoas na Europa (UE) chegava aos 8,0 e na Coréia do Sul a 6,1, no Brasil era de 3,1 e Uganda, um dos países mais pobres do mundo, apenas 0,9.<sup>3</sup>

Tabela 5. Gastos em Saúde, como % do PIB e *per capita*, em países selecionados, 2002

Países	Gasto Total em Saúde (% PIB) <sup>1</sup>	Gasto Público em Saúde <sup>2</sup>		Gasto <i>per capita</i> em Saúde (US\$)
		% do PIB	% do gasto total em saúde	
Estados Unidos	14,6	6,6	44,9	5.274
Alemanha	10,9	8,6	78,5	2.631
Reino Unido	7,7	6,4	83,4	2.489
Suécia	9,2	7,8	85,3	2.489
Japão	7,9	6,5	81,7	2.476
França	9,7	7,4	76,0	2.348
Espanha	7,6	5,4	71,3	1.192
Coréia do Sul	5,0	2,6	52,9	577
México	6,1	2,7	44,9	379
Argentina	8,9	4,5	50,2	238
Brasil	7,9	3,6	45,9	206
Uganda	7,4	2,1	27,9	18
Bangladesh	3,1	0,8	25,2	11
Países de alta renda	11,1	6,6	63,3	3.039
Países de renda média	6,0	3,0	50,0	109
Países de baixa renda	5,5	1,5	27,8	29

(1) **Gasto Total com Saúde** é a soma do gasto privado e público. Ele cobre a provisão de serviços de saúde (preventiva e curativa), atividades de planejamento familiar, nutrição e emergência, mas não cobre gastos com água e saneamento.

(2) **Gasto Público com Saúde** consiste nos gastos orçamentários correntes e de investimento do governo (central e local), empréstimos externos e doações (de agências internacionais e de organizações não-governamentais) e fundos de seguro de saúde sociais (ou compulsórios).

Fonte: Banco Mundial. *World Development Indicators* (2005).

O mesmo podemos dizer no caso da Educação (Tabela 6). Podemos observar que países com gastos em educação similares, quando representados em porcentagem do PIB, apresentam enormes diferenças quando observados o gasto *per capita*. Ao final dos anos 90 e no início dos anos 2000, Brasil e Coréia do Sul gastavam respectivamente 4,3% e 4,2% do PIB em educação. Todavia, o gasto *per capita* coreano era mais do que o triplo do brasileiro. Observe-se que o padrão de gasto em educação em termos *per capita* nos países desenvolvidos, próximo aos US\$ 1.300,00 em média em 2001, era cerca de 10 vezes superior a países como o Brasil, o que mostra o abismo que separa um país de renda média semi-estagnada e os países com os melhores ritmos de desenvolvimento econômico e progresso material.

<sup>3</sup> Banco Mundial. *World Development Indicators* (2005).

Na verdade, o que cabe destacar é que a idéia propagada de que países como o Brasil já gastam muito na área social, em saúde ou educação, por exemplo, não corresponde à realidade. De fato, talvez gastem demais tendo em vista a estagnação, a precariedade das finanças públicas e a falta de recursos derivadas do limitado desenvolvimento econômico. Todavia, é notória a limitação material diante das necessidades para a promoção do bem-estar social. Avançar nisso, como afirma Myrdal, depende do desenvolvimento econômico e de progresso material.

Tabela 6. Despesa em educação (% do PIB e *per capita*) em países selecionados, 2001

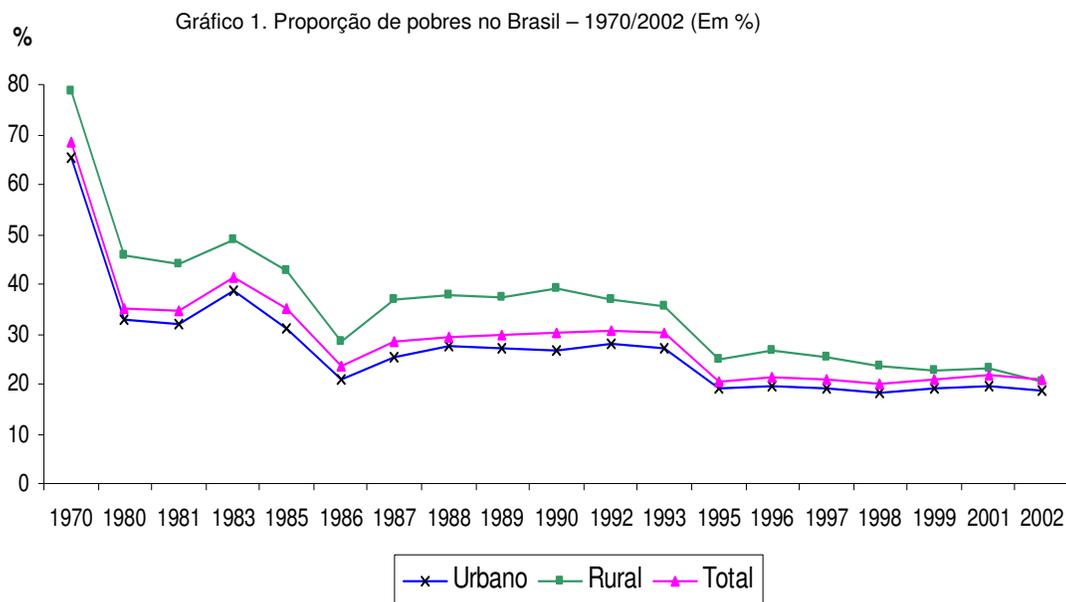
	em % do PIB	Despesa <i>per capita</i> em dólar
EUA	5,7	2.014,46
Suécia	7,7	1.901,63
Austrália	4,9	1.779,73
Irlanda	5,5	1.476,87
Bélgica	6,3	1.392,65
Reino Unido	5,3	1.286,51
França	5,6	1.264,68
Holanda	5,1	1.221,13
Japão	3,6	1.177,20
Alemanha	4,6	1.057,23
Itália	4,7	893,65
Espanha	4,5	672,33
Grécia	4,0	430,68
Coréia do Sul	4,2	427,41
México	5,3	329,44
Argentina	4,0	286,85
Republica Tcheca	4,4	262,09
Chile	4,2	181,20
Brasil (1999)	4,3	136,93
MÉDIA DOS PAÍSES	5,0	939,90

Fonte: World Bank, *World Development Indicators*; OCDE, Databases Online e CEPAL, Series Estadísticas de América Latina y el Caribe – Elaboração própria.

### 3 Crescimento econômico e evolução da pobreza no Brasil

A correlação entre crescimento econômico e redução da pobreza também é observada no Brasil. Estudos realizados pela especialista Sônia Rocha (2003 e 2004) mostram que no Brasil, entre 1970 e 1980, a proporção de pobres (urbanos e rurais) na população total caiu de 68% para 35% (Gráfico 1). Como se sabe, nesse período o PIB cresceu 8,6% ao ano em média e a renda *per capita* brasileira medida em Dólar (PPC) cresceu 68%, saltando de US\$ 4.025,7 em 1970 para US\$ 6.775,6 em 1980, conforme indicamos anteriormente (Tabela 4).

Como era de se esperar, o baixo crescimento da economia brasileira nos 25 anos seguintes, não contribuiu para que houvesse uma retração da pobreza tão acentuada como nos anos 70. Sensível ao comportamento da economia, com oscilações para cima (41%, em 1983) e para baixo (24%, em 1986), a proporção de pobres manteve-se num patamar próximo de 30% até 1994. Entre 1995 e 2002, a pobreza recuou para um nível de 20%. Nesse caso, o principal fator explicativo foi a queda brusca da inflação, além de pequena e ocasional melhora da renda dos setores de serviços favorecidos pela estabilização através da âncora cambial, estancada em pouco tempo (Rocha, 2000).



Fonte: Rocha (2004) - a partir de micro-dados de PNAD e de Censos Demográficos IBGE

A experiência brasileira mais recente (2004) também confirma a forte relação entre crescimento econômico e redução da pobreza. Os resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) revelaram uma redução de 8% na proporção de pobres no Brasil (linha de pobreza de R\$ 115,00) entre 2003 e 2004. Muitos se apressaram em eleger o Programa Bolsa-Família como o “maior responsável” pelos feitos. Todavia, em última instância, a despeito do inequívoco papel da política social (universais e focalizadas), os resultados da PNAD 2004 refletem, sobretudo, o crescimento de quase 5% do PIB – elevado *ante* a média medíocre dos últimos 25 anos – e de seus impactos positivos sobre o mercado de trabalho, dos quais se destacam:

- a) A taxa de desemprego passou de 9,7% (2003) para 9,0% (2004), a menor dos últimos seis anos.
- b) O nível de ocupação foi o mais alto desde 1996 (56,3%).
- c) A população ocupada aumentou 3,3% em relação a 2003. Foram abertos 2,7 milhões de novos postos de trabalho (1,6 milhões de empregos formais e 1,1 milhões de informais).
- d) O número de pessoas ocupadas sem remuneração monetária declinou entre 2003 e 2004.
- e) Em contrapartida, houve um crescimento dos empregados (6,1%) e trabalhadores domésticos (4,2%), enquanto a variação do número de trabalhadores por conta própria foi insignificante (0,6%).
- f) O número de empregados com carteira assinada aumentou 6,6%.
- g) A remuneração média real das pessoas com rendimento de trabalho deixou de cair em 2004, mantendo o patamar de 2003 (R\$ 733,00) e interrompendo-se tendência de queda real (18,8%) iniciada em 1997.
- h) A melhora na distribuição da renda é explicada por um duplo movimento: os 50% dos ocupados com as menores remunerações tiveram ganhos reais de 3,2%, enquanto os 50% com os maiores

rendimentos sofreram perda real de 0,6%. Em suma, houve um nivelamento para baixo da pirâmide social: os miseráveis ficaram menos miseráveis e a classe média empobreceu ainda mais.

### **Notas finais: estratégia de combate à pobreza no Brasil**

Nos últimos anos produziu-se um consenso equivocado de que o combate à pobreza pode ser obtido exclusivamente via programas focalizados (como o Bolsa-Família). Essa perspectiva, de caráter liberal e conservador, preconizada pelas agências internacionais de fomento, encontra adeptos dentre especialistas em nosso país, sendo acolhida, com entusiasmo, por amplos setores da sociedade e do governo. Por um lado, essa corrente desqualifica a importância do crescimento econômico no combate à pobreza. Veja-se, por exemplo, a seguinte passagem do “Relatório sobre o combate à pobreza no Brasil” elaborado pelo Banco Mundial:

Embora o crescimento talvez não seja aritmeticamente necessário para acabar com a pobreza extrema no Brasil, o crescimento permanece sendo um elemento crítico para gerar oportunidades econômicas e melhorar as perspectivas para a redução sustentada da pobreza. Dado o tamanho pequeno do hiato de renda agregado dos pobres, o Brasil talvez não pareça precisar de crescimento para pôr fim à pobreza (Banco Mundial, 2003, p. 13).

De outro lado, visando ao Estado Mínimo, essa corrente desqualifica a necessidade de políticas sociais que assegurem direitos universais, conquistados pela Constituição de 1988. O gasto social aplicado nesse campo, tido como ‘elevado’ ante a experiência internacional, seria apropriado pelos 20% mais ‘ricos’ (os que possuem renda familiar mensal *per capita* superior a R\$ 471,00), pela ‘elite dos trabalhadores’ (aqueles que possuem Carteira de Trabalho) e por uma casta de ‘velhos’ e ‘vagabundos’ (em detrimento da educação das crianças, outro caminho possível para a inclusão social).

Tal fundamentalismo é insuficiente seja no diagnóstico seja nas proposições, para dar conta de um problema estruturalmente crônico. De fato, uma efetiva estratégia de combate à pobreza no Brasil não pode prescindir de programas focados naqueles que estão à margem do trabalho e submetidos à miséria extrema. O equívoco é pretender fazer desse eixo *a própria “estratégia”* de enfrentamento do problema social.

Nesse sentido, além de ações focalizadas, não há dúvidas de que o crescimento econômico deve ser o principal sustentáculo de uma estratégia dessa natureza. Embora insuficiente, trata-se de condição necessária, por seus efeitos sobre o emprego, a renda e a mobilidade. Ademais, em nosso país, o emprego (especialmente com carteira assinada) é um divisor de águas entre a cidadania e a caridade.

Também é preciso considerar que temos deficiências estruturais nas áreas consagradas nos paradigmas clássicos do Estado do Bem-Estar: saúde pública, educação, previdência, assistência social e seguro-desemprego. Nossa questão social também inclui deficiências nos campos da habitação popular, saneamento básico e transporte público. Finalmente, temos ainda vivo o problema da Reforma Agrária. A superação desses problemas requer, necessariamente, políticas governamentais de natureza universal.

O liberal conservadorismo vem alimentando a ilusão de que ao cruzar a linha de pobreza o miserável adentrará o paraíso. Na verdade, a saída desse labirinto depende de um amplo projeto nacional e desenvolvimentista que combine crescimento econômico, estabilização monetária e políticas sociais estruturais (universais) e emergenciais (focalizadas).

### **Referências bibliográficas**

BANCO MUNDIAL. *Relatório sobre o combate à pobreza no Brasil*. Washington: World Bank, 2003.

BANCO MUNDIAL. *World Development Indicators*. 2005.

MYRDAL, G. *O Estado do futuro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.

ROCHA, S. *Pobreza e desigualdade no Brasil: o esgotamento dos efeitos distributivos do Plano Real*. Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2000. (Texto para Discussão, n. 721).

ROCHA, S. *Pobreza no Brasil – afinal, de que se trata?* Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.

ROCHA, S. *Pobreza no Brasil: o que mudou nos últimos 30 anos?* Rio de Janeiro: FGV, 2004. Mimeografado.

## DOMICÍLIOS DE BAIXA RENDA E MERCADO DE TRABALHO

*Paulo Baltar<sup>1</sup>*  
*Eugênia Leone<sup>1</sup>*  
*Alexandre Gori Maia<sup>2</sup>*

Este ensaio faz um estudo da recente diminuição da frequência de domicílios de baixa renda no Brasil, tentando associar este fenômeno com o desempenho da economia e o mercado de trabalho, por um lado; e, por outro, com a ampliação dos benefícios do sistema de proteção social e a política de valorização do salário mínimo.

É preciso salientar que houve uma preocupação explícita para evitar que se interpretasse a menor frequência de domicílios de renda muito baixa como indicativa de diminuição da extensão da pobreza no país. Entende-se que, para avaliar a situação de pobreza, a renda domiciliar é importante, porém insuficiente para caracterizar mudanças nos níveis de privações das pessoas. A situação de pobreza em termos de carências, inclusive de infra-estrutura, é tão grave, que um pequeno aumento da renda domiciliar *per capita* altera muito pouco o bem-estar das pessoas afetadas.

Este texto está organizado em três itens, além desta breve introdução e da conclusão. No primeiro, apresenta-se um quadro sucinto do desempenho recente da economia e do mercado do trabalho. No segundo, analisam-se as mudanças na distribuição dos domicílios por faixas de renda *per capita*, considerando-se principalmente o que aconteceu nas faixas de menor renda. Por último, examina-se o papel das mudanças no mercado de trabalho, no aumento da renda dos domicílios.

As análises baseiam-se nas informações da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) – do IBGE, para os anos de 2002 e 2005. Os valores monetários de 2002 foram convertidos para Reais (R\$) de outubro de 2005, a partir do INPC. Para analisar as mudanças na distribuição dos domicílios por faixas de renda *per capita*, em relação a uma linha de pobreza, demarcou-se a linha de pobreza em R\$ 150, correspondente a 1/2 salário mínimo de 2005.<sup>3</sup> Para obterem-se os rendimentos domiciliares, excluíram-se da composição da renda domiciliar os pensionistas, os empregados domésticos e os parentes do empregado doméstico. Para tornar comparáveis as informações correspondentes aos anos considerados, foram excluídos, do ano de 2005, os residentes das áreas rurais dos Estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.<sup>4</sup>

Seguindo as definições do IBGE, foram classificados como “ocupados” as pessoas com 10 anos ou mais de idade, que desempenhavam atividade remunerada na semana de referência, ou atividade não remunerada com jornada igual ou superior a 1 hora na semana (inclusive autoconsumo e construção para uso próprio). Pessoas em idade ativa (10 anos ou mais de idade) que não estavam ocupadas, mas procuraram trabalho na semana de referência, foram classificadas como “desempregadas”.

<sup>1</sup> Professores do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Pesquisadores do Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho (Cesit). Os autores agradecem à bolsista de Iniciação Científica do CNPq Camila de Santos Matos Freitas Ribeiro pela revisão preliminar do texto.

<sup>2</sup> Pesquisador do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) – Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho (Cesit).

<sup>3</sup> Ver ao respeito, Kageyama e Hoffmann (2006).

<sup>4</sup> Apenas a partir de 2004 a PNAD passou a incorporar em sua abrangência territorial as áreas rurais dos estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

## 1 Economia e mercado de trabalho

A economia brasileira e o mercado de trabalho foram afetados pela intensa entrada de capital que aconteceu no Brasil entre 1993 e 1997. A situação alterou-se radicalmente depois da crise da Ásia em 1997. Os indicadores de desempenho de atividade da economia brasileira (PIB, inflação e comércio exterior) mostram que o crescimento do PIB foi muito contido depois de 1997, a inflação tendeu a aumentar, depois da desvalorização do Real em 1999, e as exportações só cresceram intensamente com a retomada da economia mundial, depois de 2002 (Tabela 1).

As prioridades da política macroeconômica foram preservar o valor dos ativos financeiros e evitar o aumento da inflação, ameaçados pela fuga de capital e a desvalorização do Real. Para evitar a fuga de capital e conter a desvalorização da moeda, restringiu-se fortemente a expansão monetária, de modo a manter altas as taxas de juros. A desvalorização do Real, que elevou o custo de operação do aparelho produtor de bens, tendeu a provocar aumento da inflação. A elevação da inflação aconteceria caso o aumento do custo de operação do aparelho produtor de bens fosse repassado para os preços e os trabalhadores reajustassem seus salários para não perder poder de compra. O alto nível das taxas de juros, de um lado, contendo a fuga de capital, evitou uma maior desvalorização do Real e, de outro, mantendo baixa a atividade da economia, dificultou o repasse dos custos a preços e o reajuste nominal dos salários. Esta estratégia, entretanto, defrontou-se com uma séria dificuldade decorrente de a dívida pública já ter importância considerável em relação à base tributária. Uma novidade, que viabilizou no Brasil aquela política macroeconômica, foi a intensa ampliação da carga tributária de 25% para 38% do PIB, lograda basicamente pelas contribuições sociais previstas para financiar a implantação de um complexo sistema de proteção social no país (Baltar; Leone, 2006).

Tabela 1. Atividade econômica, inflação e comércio exterior. Brasil: 1997-2005

Anos	Crescimento do PIB	Inflação	Export (*)	Import (*)	Saldo Comércio (*)
1997	-	-	53,0	59,7	-6,7
1998	0,1	3,9	51,1	57,7	-6,6
1999	0,8	4,6	48,0	49,2	-1,2
2000	4,4	6,4	55,1	55,8	-0,7
2001	1,3	7,3	58,2	55,6	2,6
2002	1,9	9,8	60,4	47,2	13,2
2003	0,5	16,9	73,1	48,3	24,8
2004	4,9	7,0	96,5	62,8	33,7
2005	2,3	6,1	118,3	73,6	44,7

Fonte: Indicadores DIESP, vários anos.

Obs: (\*) bilhões de dólares

A elevação da carga tributária possibilitou a obtenção de um superávit primário de 5% do PIB, que permitiu ao governo pagar metade dos juros da dívida pública com receita corrente. O crescimento do PIB, entretanto, foi reprimido pela contenção da expansão monetária, que manteve elevado o nível das taxas de juros, prejudicando o consumo e o investimento; e pela redução do investimento público, feita para lograr o superávit primário. Com o pouco crescimento do PIB, o aumento do custo do aparelho produtor de bens, resultante da desvalorização do Real, não foi plenamente repassado para os preços e os trabalhadores não puderam defender com eficácia o poder de compra dos salários. Assim, o superávit primário permitiu administrar a dívida pública, apesar do elevado nível das taxas de juros, que conteve a fuga de capital e minimizou a desvalorização da riqueza financeira, além de ter evitado maior inflação, que chegou a 17% em 2003, mas recuou, e hoje se situa em menos de 5%. Deste ponto de vista, a estratégia teve êxito, mas sacrificou o crescimento do PIB e o poder de compra dos salários (Baltar; Leone, 2006).

O aumento das exportações brasileiras desde 2002, no contexto de atividade contida da economia, ampliou enormemente o saldo de comércio exterior do país, que passou de US\$ 2,6 bilhões para US\$ 44,7 bilhões, entre 2001 e 2005. Este saldo comercial possibilitou superávit de conta corrente do balanço de pagamento, permitindo diminuir a dívida externa e ampliar o volume das reservas internacionais (atualmente da ordem de 75 bilhões de dólares), aconteceu também como nos melhores momentos de forte entrada de capital, na década de 90.

Os objetivos prioritários, de preservar o valor dos ativos financeiros e de manter baixa a inflação, prejudicaram o desempenho da atividade econômica, apesar das condições favoráveis da economia e do comércio mundiais. O pequeno investimento público e os efeitos das altas taxas de juros e da restrição no atendimento da demanda de crédito em moeda nacional sobre o consumo e o investimento contraíram o crescimento do PIB. O enorme saldo de comércio, juntamente com os efeitos das altas taxas de juros sobre operações financeiras de residentes e não-residentes no país, baixou o preço do dólar e prejudicou investimentos destinados a aumentar e a melhorar a capacidade de exportação do país e a desenvolver a produção doméstica que compete com importações.

A atividade econômica ficou muito contida, mas o quadro geral do mercado de trabalho, depois de 2002, é muito diferente do que prevaleceu na década anterior, com a forte entrada de capital no país (Baltar; Krein; Moretto, 2006; Leone, 2006; Dedecca; Rosandiski, 2006). A redução do número de pessoas ocupadas em atividades agrícolas, florestais e de pesca tornou-se muito menor; o crescimento do número de pessoas ocupadas em atividades não-agrícolas tornou-se mais intenso, apesar do escasso crescimento do PIB; aumentou o ritmo de crescimento do emprego em estabelecimento e o grau de formalização das relações de trabalho neste tipo de emprego; com o aumento das exportações, as grandes empresas voltaram a aumentar o emprego; diminuíram o ritmo de crescimento do emprego no serviço doméstico remunerado, do trabalho por conta-própria e do número de pequenos empregadores; diminuiu significativamente, também, o número de pessoas que trabalham sem remuneração (familiares que ajudam os trabalhadores por conta-própria e estagiários).

Além das alterações do mercado de trabalho, é importante levar em conta que desde o final da década anterior encontra-se em operação o sistema de proteção social montado pela Constituição de 1988, que foi complementado por esquemas de transferências de renda menos solidamente institucionalizados, como o programa Bolsa-Família. Ademais, houve uma política de restauração do valor do salário mínimo, que tem afetado positivamente os benefícios da proteção social e os pisos dos salários das diversas categorias profissionais.

## **2 Renda dos domicílios**

A renda total dos domicílios atingiu R\$ 78,938 bilhões no mês de referência da última PNAD, tendo aumentado 7,3% entre 2002 e 2005, percentual bem próximo aos 8,0% do aumento do PIB. No mesmo período, o número total de domicílios passou de 48,084 para 52,281 milhões (aumento de 8,7%). Dado que a ampliação do número de domicílios foi maior do que a renda total dos domicílios, a renda média dos domicílios diminuiu de R\$ 1.530 para R\$ 1.510 (redução de 1,3%, ou R\$ 20 de poder aquisitivo de outubro de 2005). O número de pessoas residentes nos domicílios passou de 172,763 para 180,397 milhões (aumento de 4,4%, refletindo o ritmo de crescimento demográfico do país, de 1,4% ao ano). Como o aumento do número de pessoas residentes nos domicílios foi menos intenso do que o aumento do número de domicílios, o número médio de pessoas por domicílio diminuiu de 3,59 para 3,45 pessoas, ou seja,

redução de 3,9% nos três anos. Além disso, como a queda do número médio de pessoas por domicílio foi maior do que a diminuição da renda média dos domicílios, a renda domiciliar *per capita* aumentou de R\$ 426 para R\$ 438, ou seja, 2,8% ou R\$ 12, de outubro de 2005.

A renda total dos domicílios aumentou tão pouco quanto o PIB, mas a dinâmica demográfica brasileira continuou a fazer aumentar o número de domicílios e a diminuir o número de pessoas por domicílios, fazendo com que o parco aumento da renda total dos domicílios se manifestasse em menor renda média e maior renda *per capita* (Leone; Maia; Baltar, 2006). Essa dinâmica demográfica vem contribuindo para aumentar os pesos relativos das famílias sem filhos (unipessoal e casal sem filhos) e reduzir o número de pessoas nas famílias de maior tamanho (casal com filhos e famílias estendidas/compostas). As famílias constituídas de mãe ou pai com filhos apresentam tamanho intermediário e vêm mantendo as participações no total de famílias (Tabela 2).

Tabela 2. Distribuição e tamanho das famílias conforme as estruturas familiares. Brasil 2002 e 2005

Famílias	Famílias		Pessoas por família	
	2002	2005	2002	2005
Unipessoal	9,3	10,4	1,00	1,00
Casal sem filhos	12,3	13,4	2,00	2,00
Casal com filhos	47,6	45,3	4,10	4,03
Mãe com filhos	14,8	15,1	2,75	2,71
Pai com filhos	1,7	1,8	2,73	2,59
Estendida/composta	14,3	13,9	4,00	3,86
Total	100,0	100,0	3,32	3,19

Fonte: PNAD-IBGE.

A renda domiciliar *per capita* aumentou ligeiramente e houve modificação mais substancial na distribuição dos domicílios em função da renda *per capita*. Diminuiu o número de domicílios com renda *per capita* menor do que 90% da linha de pobreza adotada e de renda *per capita* entre 105% a 120% da linha de pobreza, tendo aumentado expressivamente o número de domicílios com renda *per capita* de 90% a 105% e mais de 120% da linha de pobreza (Tabela 3).

Tabela 3. Distribuição dos domicílios segundo renda *per capita*, em linhas de pobreza (LP). Brasil 2002 e 2005.

Faixas de renda <i>per capita</i> em linhas de pobreza (LP) <sup>(1)</sup>	2002		2005		Variação	
	domicílios	%	domicílios	%	2000 - 2005	%
menos de 0,80 LP	9.783.362	20,3	9.160.903	17,5	(622.459)	-6,4
0,80 a 0,90 LP	2.373.162	4,9	1.634.199	3,1	(738.963)	-31,1
0,90 a 0,95 LP	522.169	1,1	583.007	1,1	60.838	11,7
0,95 a 1,00 LP	569.286	1,2	646.435	1,2	77.149	13,6
1,00 a 1,05 LP	772.276	1,6	1.616.988	3,1	844.712	109,4
1,05 a 1,10 LP	674.198	1,4	585.894	1,1	(88.304)	-13,1
1,10 a 1,20 LP	1.390.979	2,9	1.349.882	2,6	(41.097)	-3,0
1,20 e mais LP	31.028.272	64,6	35.772.276	68,5	4.744.004	15,3
ignorados	970.573	2,0	931.384	1,8	(39.189)	-4,0
Total	48.084.277	100,0	52.280.968	100,0	4.196.691	8,7

Fonte: PNAD-IBGE.

(1) Linha de pobreza de 0,5 salário mínimo de 2005, ou seja,

Agrupando as faixas de renda *per capita* em função das variações do número de domicílios,<sup>5</sup> observa-se que 25,3% dos domicílios em 2002 e somente 20,6% em 2005 se situavam na faixa de renda abaixo de 90% da linha de pobreza (Tabela 4). A proporção de pessoas residentes nesses domicílios de renda *per capita* muito baixa diminuiu de 32% para 27,3%, conseqüência do deslocamento de 11,2% dos domicílios de renda muito baixa para as faixas com nível superior a 90% da linha de pobreza.

Tabela 4. Distribuição dos domicílios e das pessoas segundo renda *per capita*, em linhas de pobreza (LP) e tamanho médio dos domicílios. Brasil 2002 e 2005.

Faixas de renda <i>per capita</i> em linhas de pobreza (LP) <sup>(1)</sup>	2002			2005		
	Domicílios %	Pessoas %	Tamanho médio	Domicílios %	Pessoas %	Tamanho médio
menos de 0,90 LP	25,3	32,0	4,6	20,6	27,3	4,6
0,90 a 1,05 LP	3,9	4,7	4,3	5,4	5,9	3,8
1,05 a 1,20 LP	4,3	4,7	4,0	3,7	4,4	4,1
1,20 e mais LP	64,5	56,5	3,2	68,4	60,5	3,1
ignorados	2,0	2,1	3,7	1,8	1,8	3,5
Total	100,0	100,0	3,6	100,0	100,0	3,5

Fonte: PNAD-IBGE.

(1) Linha de pobreza de 0,5 salário mínimo de 2005, ou seja, R\$150,00.

Ainda que o período considerado seja curto (três anos), a dinâmica demográfica atua no sentido de ampliar o número de famílias e reduzir seu tamanho médio, medido pelo número de pessoas por família. Neste contexto, o deslocamento de domicílios para faixas de maior renda *per capita* foi muito expressivo no caso de domicílios com menor número de pessoas. Por esse motivo, o tamanho médio dos domicílios com renda *per capita* inferior a 0,90 linha de pobreza praticamente não se alterou.

A faixa de renda *per capita* de 90% a 105% da linha de pobreza apresentou um aumento de 52,7% no número de domicílios, ou seja, o número de domicílios que se deslocou das faixas inferiores ultrapassou o número de domicílios que se deslocou dessa faixa para as faixas de renda superior. O tamanho médio dos domicílios com renda *per capita* de 90% a 105% da linha de pobreza era pouco menor que o tamanho médio da faixa de menos de 90% da linha de pobreza. A tendência à ampliação do número de domicílios e à redução do tamanho médio, neste caso, não foi compensada pelos deslocamentos de domicílios entre faixas de renda *per capita*, mas, pelo contrário, este deslocamento reforçou aquela tendência.

Na faixa de 105% a 120% da linha de pobreza, o número de domicílios diminuiu 6,3%, e o tamanho médio praticamente não se alterou. A maior saída do que a entrada de domicílios nessa faixa impediu a tendência à ampliação do número de domicílios e à redução do tamanho médio.

Por fim, a faixa de renda *per capita* 120% superior à linha de pobreza foi a única em que um aumento do número de domicílios de 15,3% ocorreu junto com uma queda, muito pequena, do número médio de pessoas por domicílio. O tamanho médio dos domicílios dessa classe é muito menor em relação ao das demais. Desta forma, apesar dos domicílios que se deslocaram para essa faixa terem um tamanho relativamente pequeno em relação ao tamanho médio da faixa em que se encontravam, este tamanho provavelmente é expressivo para a faixa de renda *per capita* superior a 120% da linha de pobreza, fazendo com que o deslocamento de domicílios atue como fator compensador dos efeitos da dinâmica demográfica (que tende a ampliar o número de domicílios e reduzir o seu tamanho).

<sup>5</sup> Em outras palavras, foram agrupadas as faixas de menos de 0,80 LP e de 0,80 a 0,90 LP (que apresentaram variações negativas) numa só faixa, de menos de 0,90 LP; as faixas de 0,90 a 0,95; de 0,95 a 1,00 e de 1,00 a 1,05 (que apresentaram variações positivas), na faixa de 0,90 a 1,05 LP; as faixas de 1,05 a 1,10 LP e 1,10 a 1,20 LP (que apresentaram variações negativas), na faixa de 1,05 a 1,20 LP. A última faixa permaneceu inalterada.

### 3 Renda dos domicílios e mercado de trabalho

Em 2002, nota-se claramente que, à medida que se consideram domicílios com maior renda *per capita*, melhora a condição de atividade econômica dos residentes, pois a taxa de participação é maior (varia de 55% a 65%) e taxa de desemprego é menor (varia de 15,2% a 6,5%), fazendo com que a taxa de ocupação varie de 47% a 60% entre as faixas de renda *per capita* (Tabela 5). A combinação de maior atividade econômica com menor tamanho médio dos domicílios faz a relação entre não-ocupados e ocupados variar de 2,0 a 0,9. Não obstante, a participação da renda do trabalho na renda domiciliar diminuiu com a renda *per capita* dos domicílios, de 80% para 75%.

Tabela 5. Mercado de trabalho e condição de atividade dos membros dos domicílios classificados por renda *per capita*, em linhas de pobreza (LP). Brasil 2002 e 2005

Indicadores	menos 0,90 LP		0,90 a 1,05 LP		1,05 a 1,20 LP		1,20 e mais LP		Total	
	2002	2005	2002	2005	2002	2005	2002	2005	2002	2005
Taxa de Participação	55,2	57,3	60,2	56,2	59,0	61,4	64,1	65,1	61,1	62,6
Taxa de Desemprego	15,2	16,5	10,8	13,7	10,9	11,8	6,6	6,8	9,3	9,5
Taxa de Ocupação	46,8	47,9	53,7	48,5	52,5	54,1	59,8	60,7	55,4	56,6
Não Ocupados/Ocupados	1,97	1,91	1,38	1,55	1,37	1,30	0,91	0,87	1,21	1,13
% renda do trabalho na renda domiciliar	80,0	79,1	80,6	73,9	78,3	80,4	74,6	73,1	75,1	73,5

Fonte: PNAD-IBGE.

No período examinado, ocorreram poucas alterações no estado geral do mercado de trabalho. A taxa de participação aumentou de 61% para 63%; a taxa de desemprego se manteve praticamente constante; e a taxa de ocupação passou de 55,4% para 56,6%. A relação entre os não-ocupados e os ocupados diminuiu ligeiramente, de 1,2 para 1,1; e a participação da renda do trabalho na renda domiciliar caiu também ligeiramente, de 75,1% para 73,5%.

A redução do número de domicílios com renda *per capita* abaixo de 0,9 linha de pobreza pouco modificou a condição de atividade das pessoas residentes nesses domicílios. A participação aumentou, mas o desemprego também; a taxa de ocupação aumentou muito pouco e a relação entre não-ocupados e ocupados diminuiu ligeiramente, assim como o peso da renda do trabalho na renda domiciliar. Já a faixa de 0,9 a 1,05 linha de pobreza, que recebeu uma parcela importante dos domicílios que se deslocaram da faixa inferior, passa a apresentar indicadores de participação na atividade econômica mais parecidos com os dos domicílios de menos de 0,9 linha de pobreza, afastando-se dos níveis prevaletentes entre os domicílios de 1,05 a 1,20 linha de pobreza. A participação da renda do trabalho na renda domiciliar diminuiu intensamente, sugerindo que o deslocamento dos domicílios que tinham menos de 0,9 linha de pobreza para a faixa de 0,9 a 1,05 esteve mais associado a outras formas de renda (principalmente transferências de vários tipos), do que a um melhor desempenho global do mercado de trabalho.

Na faixa de 1,05 a 1,20 linha de pobreza os indicadores de participação na atividade econômica melhoraram, e o peso da participação da renda do trabalho na renda domiciliar aumentou. Os domicílios que se deslocaram para essa faixa de renda, substituindo parcialmente os que ascenderam para as faixas superiores, promoveram o aumento da parcela da renda do trabalho na renda domiciliar. Finalmente, a faixa de mais de 1,20 linha de pobreza, na qual se ampliou significativamente o número de domicílios, praticamente mantém os indicadores de participação na atividade econômica; nela, ademais, observou-se ligeira redução da parcela do trabalho na renda domiciliar.

Em síntese, a condição de atividade das pessoas pouco mudou no período examinado. Por faixa de renda, alteração marcante neste particular ocorreu somente na faixa de 0,9 a 1,05 linha de pobreza, na qual se ampliou intensamente o número de domicílios. Nesta faixa de renda *per capita* diminuiu a atividade

das pessoas e o peso da renda do trabalho, deixando a impressão de que, na intensa passagem para essa faixa de renda de domicílios (que antes tinham renda *per capita* menor que 0,9 linha de pobreza), ajudaram mais os esquemas de transferência de renda que a ligeira melhora no estado geral do mercado de trabalho. Já o aumento do número de domicílios com renda *per capita* acima de 1,20 linha de pobreza ocorre com aumento na atividade das pessoas, o que permite ressaltar neste caso, o papel do mercado de trabalho, já que a condição de atividade das pessoas nesta faixa de renda é bem melhor do que nas demais.

Em 2002, a estrutura de posições na ocupação também é bastante diferente entre os residentes de domicílios com diferentes rendas *per capita*. Nas faixas de menor renda *per capita*, pesam mais o emprego não-formal, o serviço doméstico, o trabalho por conta-própria e os não-remunerados, o autoconsumo e a autoconstrução; e na faixa de renda não baixa pesam mais o emprego formal e os empregadores (Tabela 6).

Tabela 6. Distribuição dos ocupados por posição na ocupação segundo faixas de rendimento domiciliar *per capita*, em linhas de pobreza (LP). Brasil 2002 e 2005

Posição na Ocupação	menos 0,90 LP		0,90 a 1,05 LP		1,05 a 1,20 LP		1,20 e mais LP		Total	
	2002	2005	2002	2005	2002	2005	2002	2005	2002	2005
Emprego formal	14,2	14,7	27,5	27,8	29,9	29,9	44,5	46,0	36,3	38,0
Emprego não-formal	23,4	22,5	24,2	21,7	21,6	21,5	16,3	16,1	18,5	17,9
Serviço doméstico	9,8	10,0	11,5	12,0	11,4	11,1	6,0	6,2	7,3	7,5
Conta-própria	26,0	26,5	23,0	21,9	23,0	24,4	20,8	19,8	22,2	21,5
Empregador	0,6	0,6	1,0	1,0	1,4	0,9	5,8	5,7	4,2	4,2
Não rem., Autocon., Autoconst.	26,0	25,6	12,8	15,6	12,6	12,0	6,6	6,3	11,4	10,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: PNAD-IBGE.

No interior de cada faixa de rendimento pouco se alterou a composição das pessoas ocupadas por posição na ocupação entre 2002 e 2005. A única faixa que novamente apresentou alguma alteração é a de 0,9 a 1,05 linha de pobreza, na qual se observa redução do emprego não-formal e aumento dos não remunerados e dos trabalhadores no autoconsumo e na autoconstrução. É importante recordar que esta faixa recebeu da faixa anterior muitos domicílios, o que, como visto, provocou certa aproximação dos indicadores de atividade econômica dessa faixa e da faixa anterior, tendo diminuído a participação da renda do trabalho na renda do domicílio; contudo, não se verifica o mesmo com a estrutura de posições na ocupação, que continua melhor do que a da faixa inferior de renda *per capita*. Em outras palavras, a condição de atividade piorou entre os residentes em domicílios de renda *per capita* entre 0,9 e 1,05 linha de pobreza, mas as posições na ocupação continuaram melhores do que a faixa de renda inferior. A participação na atividade econômica dos residentes nesses domicílios não melhorou, mas a posição na ocupação das pessoas que trabalham melhorou, com maior peso do emprego formal e menores participações de trabalhadores por conta-própria e de não-remunerados, autoconstrução e autoconsumo.

Em todas as faixas de renda *per capita* o rendimento do trabalho na ocupação principal melhorou ligeiramente com a diminuição de pessoas ganhando menos que o salário mínimo de 2005 e o aumento das pessoas ganhando entre um e dois salários mínimos de 2005. Essa melhora afetou principalmente os domicílios com renda *per capita* mais baixa, nos quais a redução do número de pessoas ganhando menos que um salário mínimo de 2005 foi respectivamente de 5,2; 6,1 e 7,2 pontos percentuais. Já entre os domicílios com renda *per capita* superior a 1,2 linha de pobreza, a diminuição de pessoas ganhando menos que o salário mínimo de 2005 foi de 3,7 pontos percentuais (Tabela 7).

Tabela 7. Distribuição dos ocupados por faixa de rendimento na ocupação principal segundo faixas de rendimento domiciliar *per capita*, em linhas de pobreza (LP). Brasil 2002 e 2005

Faixas de Rendimento Ocupação Principal (salários mínimos de 2005)	menos 0,90 LP		0,90 a 1,05 LP		1,05 a 1,20 LP		1,20 e mais LP		Total	
	2002	2005	2002	2005	2002	2005	2002	2005	2002	2005
	menos 1 SM	71,3	66,1	53,9	47,8	48,5	41,3	21,0	17,9	36,0
1 a menos de 2 SM	19,5	24,4	34,5	39,7	37,8	44,3	30,5	34,5	28,3	33,1
2 a menos de 3 SM	2,1	2,6	6,8	7,7	8,7	9,3	16,1	17,9	11,9	13,9
3 a menos de 4 SM	0,6	0,6	1,4	1,4	2,1	1,9	14,3	13,2	9,9	9,6
5 a menos de 10 SM	0,2	0,2	0,3	0,5	0,5	0,6	10,6	9,7	7,2	6,9
10 SM ou mais	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,3	6,3	5,8	4,3	4,1
ignorado	6,2	5,9	2,9	2,8	2,3	2,4	1,1	0,9	2,4	2,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: PNAD-IBGE.

O salário mínimo, entretanto, passou de R\$ 200 para R\$ 300 (aumento de 50%) e a inflação nos três anos considerados foi de 31,2%. Deste modo, o salário mínimo de 2005 em 2002 vale 14,4% a mais do que o salário mínimo vigente. Por esse motivo, alguns trabalhadores que ganhavam menos que o salário mínimo de 2005 em 2002, tinham renda maior que o salário mínimo deste último ano. O aumento do poder de compra do salário mínimo, no período, certamente contribuiu para elevar a renda dos trabalhadores com remuneração próxima ou apenas pouco maior que o salário mínimo, ajudando a diminuir a proporção de trabalhadores ganhando menos que o salário mínimo de 2005, colocando esses trabalhadores na faixa de 1 a 2 salários mínimos de 2005.

Um exercício permite destacar a importância do aumento do valor do salário mínimo para a redução da fração de domicílios com renda *per capita* muito baixa. Este exercício consiste em fixar patamares de renda *per capita* diferentes para 2002 e 2005, de modo que a distribuição dos domicílios por faixas de renda *per capita* sejam semelhantes nos dois anos. Assim, os domicílios de renda muito baixa em 2002 teriam renda *per capita* menor que 0,9 linha de pobreza e os domicílios que não teriam renda tão baixa, neste mesmo ano, teriam renda *per capita* acima de 1,05 linha de pobreza; no ano 2005, esses cortes de renda *per capita* são estabelecidos respectivamente em 1,05 e 1,20 linha de pobreza. As distribuições dos domicílios entre essas faixas de renda *per capita* são muito parecidas nos dois anos considerados e o tamanho médio dos domicílios dessas faixas diminuem em proporções semelhantes (3,3%; 5,1% e 4,7%, respectivamente; no total, a queda do número médio de pessoas por domicílio foi de 3,9%). A diferença entre os patamares de renda *per capita* dos dois anos, que mantém semelhante a distribuição dos domicílios nessas faixas de renda *per capita*, é equivalente ao aumento de quase 15% constatado no valor do salário mínimo entre os anos considerados (Tabela 8).

Tabela 8. Distribuição e tamanho dos domicílios por faixa de renda *per capita*, em linhas de pobreza (LP). Brasil 2002 e 2005

Faixas de renda <i>per capita</i> em linhas de pobreza (LP)	2002			Faixas de renda <i>per capita</i> em linhas de pobreza (LP)	2005		
	Domicílios %	Tamanho	% renda do trabalho		Domicílios %	Tamanho	% renda do trabalho
menos de 0,90 LP	25,3	4,55	80,0	menos 1,05 LP	26,1	4,40	77,6
0,90 a 1,05 LP	3,9	4,30	80,6	1,05 a 1,20 LP	3,7	4,08	80,4
1,05 e mais LP	68,8	3,20	74,7	1,20 e mais LP	68,4	3,05	73,1
ignorados	2,0	3,70	-	ignorado	1,8	3,48	-
Total	100,0	3,59	75,1	Total	100,0	3,45	73,5

Fonte: PNAD-IBGE.

O aumento do valor do salário mínimo entre 2002 e 2005, o razoável desempenho do mercado de trabalho *vis-à-vis* o escasso aumento da atividade econômica, as transferências de renda para as famílias mais pobres e a diminuição do tamanho médio dos domicílios decorrente da dinâmica demográfica parecem ter deslocado para cima uma suposta linha de pobreza relativa numa proporção semelhante à do aumento do valor do salário mínimo, mantendo-se a distribuição dos domicílios com renda *per capita* abaixo desta linha de pobreza relativa, no entorno desta linha de pobreza e com renda *per capita* acima desta linha de pobreza relativa.

## Conclusão

A renda *per capita* dos domicílios aumentou muito pouco, entre 2002 e 2005, mas foram significativas as mudanças na distribuição dos domicílios por faixa de renda *per capita*, diminuindo de 25,3% para 20,6% a proporção de domicílios com renda *per capita* inferior a 0,9 linha de pobreza e aumentando de 64,5% para 68,4% a fração de domicílios com renda *per capita* maior que 1,2 linha de pobreza.

Nessas alterações da distribuição dos domicílios por nível de renda pesaram a dinâmica demográfica do país (por meio da qual o número de domicílios continua a aumentar, e diminui o número de pessoas por domicílio), os programas de transferência de renda, a elevação do valor do salário mínimo e a ligeira melhora do estado geral do mercado de trabalho e do grau de formalização das relações de trabalho.

O desmembramento dos domicílios em novos, o que faz aumentar o número de domicílios e reduzir o número de pessoas por domicílio, conjugado com um aumento da renda dos domicílios de menor renda *per capita*, provocou as expressivas alterações na distribuição dos domicílios conforme o nível da renda, diminuindo o número de domicílios com renda *per capita* abaixo de 0,9 linha de pobreza e ampliando o número de domicílios com 0,9 a 1,05 e mais de 1,20 linha de pobreza.

Outra avaliação da magnitude das mudanças na distribuição de renda dos domicílios é proporcionada pelo exercício de fixar duas linhas de pobreza diferentes para os dois anos considerados, de modo que as distribuições dos domicílios sejam semelhantes. Neste caso, a diferença entre os valores das linhas de pobreza indica a magnitude do aumento da renda *per capita* dos domicílios de menor renda. No caso, a diferença equivale aproximadamente ao aumento do valor do salário mínimo entre 2002 e 2005.

Nas três faixas de renda *per capita* especificadas no exercício, a diminuição do tamanho médio dos domicílios foi semelhante e o peso da renda do trabalho é relativamente baixo na faixa de menor renda *per capita* em 2005, sugerindo a importância dos diversos esquemas de transferência de renda para esses domicílios.

Num país subdesenvolvido, entretanto, em que se espera que o desenvolvimento venha a melhorar substancialmente a vida da população, parece pouco reduzir de 25,3% para 20,6% a proporção de domicílios com renda *per capita* inferior a 45% do valor do salário mínimo de 2005, aumentando de 64,5% para 68,4% a proporção de domicílios com renda *per capita* maior que 60% daquele mesmo salário mínimo.

## Bibliografia

BALTAR, P.; KREIN, J. D.; MORETTO, A. O emprego formal nos anos recentes. *Carta Social e do Trabalho*, Campinas, Unicamp/IE/Cesit, n. 3, 2006. Disponível em: <[http://www.eco.unicamp.br/cesit/boletim/Versao\\_Integral7.pdf](http://www.eco.unicamp.br/cesit/boletim/Versao_Integral7.pdf)>.

BALTAR, P.; LEONE, E. Contradições das relações de trabalho sob a influência neoliberal no Brasil. In: PRIMER COLÓQUIO DE ECONOMIA POLÍTICA Y PENSAMIENTO CRÍTICO, Santiago do Chile, Nov. 2006.

DEDECCA, C. S.; ROSANDISKI, E. N. Enfim, esperança de réquiem para a tese da inempregabilidade. *Carta Social e do Trabalho*, Campinas, Unicamp/IE/Cesit, n. 3, 2006. Disponível em: <[http://www.eco.unicamp.br/cesit/boletim/Versao\\_Integral7.pdf](http://www.eco.unicamp.br/cesit/boletim/Versao_Integral7.pdf)>.

KAGEYAMA, A.; HOFFMANN, R. Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 15, n. 1, (26), p. 79-112, jan./jun. 2006.

LEONE, E. A mulher no atual mercado de trabalho. *Carta Social e do Trabalho*, Campinas, Unicamp/IE/Cesit, n. 3, 2006. Disponível em: <[http://www.eco.unicamp.br/cesit/boletim/Versao\\_Integral7.pdf](http://www.eco.unicamp.br/cesit/boletim/Versao_Integral7.pdf)>.

LEONE, E.; MAIA, A. G.; BALTAR, P. *Envelhecimento das pessoas e mudanças na composição das famílias brasileiras num contexto de estagnação da renda*. Campinas: Unicamp/IE/Cesit, 2006. Mimeografado.

## IMPACTOS DO AUMENTO DO SALÁRIO MÍNIMO SOBRE A POBREZA NO BRASIL

*Anselmo Luís dos Santos<sup>1</sup>*  
*Fabiano Garrido<sup>2</sup>*

### **Apresentação**

Desde 1994, observa-se uma recuperação sistemática do poder de compra do salário mínimo. Apesar do aumento real de mais de 80%, entre 1994 e 2006, seu poder de compra ainda se encontra relativamente reduzido, principalmente como resultado das políticas implementadas durante o regime militar e pela redução do poder de compra do salário mínimo no período 1983-94. Com essa queda quase sistemática do valor real do mínimo e com o seu reduzido valor médio vigente no período 1990-1994, a recuperação do salário mínimo foi apenas suficiente para que, até o ano 2000, o valor real do salário mínimo recuperasse o patamar médio do período 1987-89; e, no período 2001-04, o mesmo patamar do período 1983-86. Foram necessários, portanto, quase 25 anos para que o patamar médio do valor do salário mínimo (no período 2005-06) voltasse ao patamar do início dos anos 80 (1980-82).

Esta recuperação do poder de compra do mínimo tem reacendido o debate acerca de sua eficácia no combate à pobreza. As polêmicas foram particularmente acirradas com as discussões sobre a redução da pobreza nos últimos anos.<sup>3</sup> Além disso, após um aumento real de cerca de 50%, entre 1994 e 2002, o valor real do salário mínimo tem mantido a tendência de elevação: cerca de 25% até 2005. Tudo isso ocorreu também num contexto de ampliação dos programas de transferência de renda e dos benefícios previdenciários, que são vistos por alguns autores como os determinantes decisivos (e desejáveis) para a recente redução da pobreza no Brasil. Assim, além das divergências teóricas e metodológicas, ao amplo conjunto de fatores que influenciam os patamares de pobreza no país, o aprofundamento das transferências de renda para as famílias pobres – com a ampliação do Bolsa Família e do universo de beneficiários da Previdência Social e do Seguro Desemprego, entre outros – têm aumentado a complexidade dos estudos e as polêmicas em torno da relação entre salário mínimo e pobreza.<sup>4</sup>

No atual debate, as polêmicas sobre os impactos do salário mínimo na redução da pobreza no Brasil, não estão restritas à discussão sobre a eficácia diferenciada da elevação do mínimo sobre os trabalhadores do setor formal, sobre os não assalariados e aposentados e pensionistas, mas alcança a própria eficácia da política de salário mínimo como instrumento de redução da pobreza. Enquanto alguns autores têm argumentado sobre os recentes impactos positivos da elevação do mínimo em termos de redução da pobreza, outros retomaram suas antigas teses neoclássicas segundo as quais a elevação do mínimo contribui para a redução do volume de emprego e da renda agregada, de forma que, por meio de

---

<sup>1</sup> Economista e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho (Cesit) do Instituto de Economia da Unicamp.

<sup>2</sup> Sociólogo, mestrando em Economia Social e do Trabalho no Instituto de Economia da Unicamp.

<sup>3</sup> Segundo Kageyama e Hoffmann (2006), a incidência da pobreza reduziu-se de 38,15% em 2001, para 35,74% em 2004.

<sup>4</sup> Alguns autores enfatizam a maior importância das políticas focalizadas e dos programas de transferência de renda na redução da extrema pobreza, comparando sua eficácia com a política do salário mínimo sem, no entanto, atentar para o caráter complementar e não alternativo destas políticas.

seus supostos impactos negativos sobre o mercado de trabalho, a pobreza não seria reduzida, mas poderia até mesmo ser aumentada.<sup>5</sup>

Dentre os diversos estudos que apontam nessa última perspectiva, pode-se tomar o trabalho de Ricardo Paes de Barros et al. (2001), publicado pelo IPEA do Rio de Janeiro, como um dos mais emblemáticos, entre outros aspectos, pelas suas conclusões: “aumentos do salário mínimo têm efeitos negativos, ainda que diminutos, sobre o grau de pobreza.” Nesse estudo, por meio de um modelo de equilíbrio geral neoclássico, os autores procuram estimar, com um elevado grau de abstração, os impactos de determinados níveis de aumento do salário mínimo sobre a pobreza, “caso o salário mínimo fosse o único parâmetro a ser alterado na economia” (sic). No que se refere às relações entre os efeitos diretos e indiretos da elevação do salário mínimo – sem considerar as transferências da Previdência Social –, nos indicadores macroeconômicos, nos salários e nos níveis de emprego e de renda real das famílias – considerados como os determinantes da pobreza –, os resultados não poderiam ser outros, partindo de um modelo neoclássico, no qual o aumento dos salários reduz o volume de emprego: redução do PIB, proporcional ao aumento do salário mínimo, como resultado, principalmente, da redução do número de trabalhadores empregados<sup>6</sup>. Neste caso, os autores tratam os resultados como se pudessem revelar algo inesperado: “o primeiro fato a destacar é a queda do emprego concentrada nos trabalhadores que receberam aumento de salário. A magnitude dessa queda é superior à elevação real de salários recebida pelos mesmos trabalhadores...”. Mas este resultado já estava em parte anunciado na hipótese neoclássica de que a elevação dos salários reduz o volume de emprego.

A ausência de dinâmica e a enorme abstração da realidade brasileira, procedimento tipicamente utilizado nos piores modelos neoclássicos, contribui para que modelos deste tipo apresentem resultados que mostram *urbi et orbi* a falta de aderência à realidade, muito distantes de qualquer contexto efetivamente observado na economia brasileira. Assim, por exemplo, uma elevação nominal do salário mínimo de 20% resultaria numa queda do PIB de 0,2%, na redução do consumo (0,24%), ao mesmo tempo em que seria elevado o poder de compra dos trabalhadores rurais com carteira (5,28%), dos trabalhadores formais de baixa qualificação (apenas 2,38%) e dos servidores públicos não qualificados (apenas 0,72%). A elevação do mínimo seria ainda capaz de reduzir a remuneração real dos trabalhadores qualificados do setor público (-0,12%), dos trabalhadores de média (-0,65%) e alta qualificação (-0,50%) do setor formal privado, além de reduzir os rendimentos dos trabalhadores informais (qualificado ou não qualificado) e dos trabalhadores com média e alta qualificação (do setor formal e do setor público).<sup>7</sup>

Essas conclusões obtidas a partir da utilização de um modelo de “equilíbrio geral”, dispensam referências a importantes dados concretos e análises que poderiam caracterizar uma evolução dinâmica da economia brasileira recente, num contexto relevante para analisar a relação entre elevação do salário mínimo e redução da pobreza.

Assim, partindo de uma perspectiva muito distinta, o principal objetivo deste estudo é investigar a relação entre a elevação do poder de compra do salário mínimo e a redução da proporção de famílias abaixo de uma determinada linha de pobreza, no período 2002-2005. A hipótese principal a ser defendida é que a elevação do salário mínimo teve impactos importantes na redução da proporção de famílias que se

<sup>5</sup> Na primeira perspectiva veja Baltar (2005); Prado (2006); Lavinias (2005). Na segunda perspectiva veja além de Paes de Barros et al. (2001); Cury (1998); Néri; Gonzaga e Camargo (2000).

<sup>6</sup> Segundo os autores, “o mesmo não ocorre com a incorporação dos efeitos sobre a previdência social, que são significativamente positivos. Como esses efeitos são diretos, gerando uma repercussão positiva sobre produção e renda, eles, portanto, mais do que compensam os efeitos negativos sobre a pobreza vindos do mercado de trabalho, quando da elevação do salário mínimo.”

<sup>7</sup> Como resultado da incorporação da hipótese de segmentação do mercado de trabalho, do modelo também resultam a queda dos rendimentos dos autônomos de baixa renda e a maior elevação dos menores salários do setor formal, ou seja, uma redução da desigualdade dos rendimentos do trabalho formal.

encontravam abaixo da linha de pobreza no Brasil. Além disso, parte-se da premissa de que seus efeitos foram limitados, tanto pela elevada proporção de trabalhadores não assalariados, como pelo contexto de baixo crescimento econômico em que se deu a elevação do mínimo.

Na seção 1, desenvolve-se uma análise que busca avaliar os efeitos da elevação do salário mínimo sobre o rendimento das famílias com membros que tinham rendimentos em torno do salário mínimo, no período 2002-2005. Dentre o universo das famílias que têm pelo menos um membro com rendimento em torno do salário mínimo, busca-se avaliar os impactos da redução da incidência da pobreza, considerando o número de membros que ganham o mínimo, os impactos diferenciados entre assalariados do setor formal e sem carteira, entre trabalhadores domésticos e por conta própria.

Na seção 2, discutem-se as limitações da elevação do salário mínimo como instrumento de redução da pobreza no Brasil, num contexto de reduzido crescimento econômico e de elevada heterogeneidade do mercado de trabalho. À luz dos resultados obtidos, também é realizada, já na seção das considerações finais, uma breve análise crítica em relação às abordagens que buscam mostrar que a elevação do salário mínimo, pelos seus efeitos diretos sobre o mercado de trabalho, promove elevação do desemprego (e/ou da informalidade), queda da renda e, portanto, elevação da pobreza.

## 1 Elevação recente do salário mínimo no Brasil e seus impactos sobre a pobreza

O Censo Demográfico de 2000 registrou 39,4 milhões de pessoas (com 10 anos ou mais) com rendimento entre 0,5 e 2 salários mínimos. Esse contingente foi direta ou indiretamente afetado pelo aumento nominal (75%) e real (25%) entre 2005 e 2006<sup>8</sup>. Alguns segmentos da população foram mais fortemente beneficiados por essa significativa elevação do poder de compra do mínimo: os aposentados e pensionistas que ganhavam o piso previdenciário; os trabalhadores assalariados, especialmente os do setor público e aqueles com carteira assinada. Ainda que para uma parcela expressiva dos ocupados de baixa renda, a elevação do poder de compra do mínimo não tenha resultado, no mesmo ritmo, em elevação dos rendimentos e redução da pobreza, os dados para o período 2002-05 mostram que a proporção de famílias abaixo da linha de pobreza foi reduzida e que em parte expressiva das famílias que superaram a linha da pobreza havia 1 ou mais membros que recebiam um salário mínimo.

Tabela 1. Distribuição das famílias, segundo o número de membros recebendo em torno do mínimo<sup>(1)</sup>  
Brasil, 2002 e 2005.

Características das famílias	2002		2005		Variação 2005-2002
Total de Famílias <sup>(2)</sup>	51.161.715	100,0	55.626.746	100,0	8,7
Total com algum membro recebendo em torno do mínimo	14.007.368	27,4	16.509.994	29,7	17,9
Com 1 membro recebendo em torno do mínimo	11.295.649	22,1	13.186.458	23,7	16,7
Com 2 membros recebendo em torno do mínimo	2.385.247	4,7	2.915.673	5,2	22,2
Com 3 ou mais membros recebendo em torno do mínimo	326.472	0,6	407.863	0,7	24,9
Com 2 ou mais membros recebendo em torno do mínimo	2.711.719	5,3	3.323.536	5,9	22,6

Fonte: IBGE. PNAD, 2002 e 2005. Elaboração própria de tabulações especiais com os microdados. (1) Exclusivo os sem declaração de rendimentos e a população da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá; (2) Famílias com algum membro da família com rendimentos entre 1 e 1,10 salário mínimo de cada ano.

<sup>8</sup> Eles representavam 50% dos 79 milhões de pessoas com rendimentos. Quase metade dele era constituída de chefes de domicílios (18,3 milhões) e de mulheres (19 milhões), sendo que 72% não tinham completado o ensino fundamental e 46% (18 milhões) residiam nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste (IBGE). Os dados referentes à evolução do mínimo encontram-se em Santos e Garrido (2006).

A elevação do salário mínimo acima da inflação, num contexto de reduzido crescimento econômico e de redução dos rendimentos do trabalho de alguns segmentos dos trabalhadores, contribuiu para que fosse aumentada, entre 2002 e 2005, a proporção de famílias com rendimento familiar na faixa de até 1 s.m. (de 13,6 para 15,1%) e na faixa de até 2 s.m. (de 33,8 para 38%)<sup>9</sup>. Nesse período, também elevou-se a participação das famílias com algum membro recebendo em torno do mínimo (entre 1 e 1,10 s.m.), de 27,4% para 29,7%, cujo ritmo de expansão foi mais do que o dobro do total das famílias brasileiras. O universo de famílias com apenas 1 membro com rendimento em torno do mínimo é o segmento mais relevante dentro do conjunto de famílias que têm algum membro com rendimento em torno do mínimo, no qual representava cerca de 80,0%.<sup>10</sup> Este universo também aumentou sua participação no total das famílias brasileiras, de 22,1% para 23,7%, movimento que também ocorreu, mas em menor medida, para as famílias com dois ou mais membros recebendo o mínimo (Tabela 1).

Essas informações nos levam a algumas observações importantes: as famílias que, em princípio, podem ser mais fortemente beneficiadas pela elevação do mínimo – aquelas com dois ou mais membros com rendimentos em torno do mínimo – representam uma reduzida proporção das famílias brasileiras (5 a 6%)<sup>11</sup>. Por outro lado, é mais expressiva a proporção de famílias com um membro com rendimentos em torno do mínimo (quase um quarto da população brasileira), mas para estas famílias o aumento tem um impacto mais limitado sobre a elevação do rendimento familiar. A análise dos impactos da recente elevação real do salário mínimo, em termos de redução da proporção de famílias abaixo da linha de pobreza, tem que considerar esta estrutura e também o fato de que, entre 2002 e 2005, a elevação real do salário mínimo foi de apenas 10,8%. Entretanto, mesmo nestas condições, observa-se que ocorreu uma redução significativa da proporção de famílias (com algum membro recebendo em torno do mínimo) abaixo da linha de pobreza (Tabela 2).

Tabela 2. Proporção de famílias abaixo da linha de pobreza, segundo o número de membros com rendimentos em torno do salário mínimo <sup>(1)</sup>. Brasil, 2002 e 2005

<i>Características</i>	<i>2002</i>	<i>2005</i>	<i>Varição 2005-02 (em %)</i>
<i>Total de famílias abaixo da linha de pobreza</i>	28,2	26,3	-6,7
Famílias com 1 ou mais membros recebendo o mínimo <sup>(2)</sup>	30,2	26,3	-12,9
Famílias com 1 membro recebendo o mínimo	32,9	29,0	-11,9
Famílias com 2 membros recebendo o mínimo	20,1	16,5	-17,9
Famílias com 3 ou mais membros recebendo o mínimo	11,4	7,4	-35,1

Fonte: IBGE. PNAD, 2002 e 2005. Elaboração própria de tabulações especiais com os microdados. (1) Excluídas as sem declaração de rendimentos e a população da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá. (2) Famílias com algum membro da família com rendimentos entre 1 e 1,10 salário mínimo de cada ano.

Utilizando uma linha de pobreza de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo de renda familiar *per capita* de 2002, observa-se que a proporção de famílias brasileiras abaixo desta linha de pobreza reduziu-se de 28,2% para

<sup>9</sup> Nestas duas faixas de rendimento, o ritmo de expansão foi cerca de 2,5 vezes maior do que o número total de famílias; a participação dessas famílias no total, elevou-se de 47,4% para 53,1%. Cf. Santos e Garrido (2006).

<sup>10</sup> O número de famílias com 1 ou mais membros recebendo o mínimo aumentou num ritmo bem maior do que o total de famílias, principalmente para as famílias com dois ou mais membros recebendo o mínimo (Tabela 1), refletindo também a tendência da elevação real do mínimo reduzir a dispersão dos rendimentos do trabalho.

<sup>11</sup> A participação das famílias com dois membros recebendo o mínimo, no universo de famílias com algum membro recebendo em torno do mínimo, no entanto, era significativa (17,0%) e manteve-se praticamente no mesmo patamar.

26,3%, entre 2002 e 2005 (veja Tabela 2).<sup>12</sup> Quando se considera apenas o universo de famílias com uma pessoa ou mais com rendimentos na faixa do salário mínimo, observa-se uma redução mais acentuada (-12,9%) da proporção de famílias abaixo da linha de pobreza, de 30,2% para 26,3%, queda ainda mais acentuada para as famílias com dois membros recebendo em torno do mínimo (-17,9%) e, principalmente, para aquelas famílias com três ou mais membros nesta situação (-35,1%). Mesmo para as famílias com apenas um membro recebendo o mínimo, o ritmo de redução da proporção de famílias abaixo da linha de pobreza (-11,9%) foi significativamente maior do que para o conjunto das famílias brasileiras (-6,7%)<sup>13</sup> (Tabela 3).

Tabela 3. Distribuição das famílias, segundo o número de membros recebendo em torno do mínimo e abaixo da linha de pobreza <sup>(1)</sup>. Brasil, 2002 a 2005

Características das Famílias	2002		2005		2005/ 2002 (em %)
Total de famílias	51.161.715 (100,0)	--	55.626.746 (100,0)	--	8,7
Total de famílias com algum membro recebendo o mínimo <sup>(2)</sup>	14.007.368 (27,4)	--	16.509.904 (29,7)	--	17,9
Total de famílias abaixo da linha de pobreza	14.403.805 (28,2%)	(100,0 )	14.639.359 (26,3)	(100,0 )	1,6
Famílias com algum membro recebendo o mínimo abaixo da LP	4.230.144 (8,3)	29,4	4.340.240 (7,8)	29,6	2,6
Famílias com 1 membro recebendo o mínimo abaixo da LP	3.714.076 (7,3)	25,8	3.829.534 (6,9)	26,2	3,1
Famílias com 2 membros recebendo o mínimo abaixo da LP	479.028 (0,9)	3,3	480.723 (0,86)	3,3	0,4
Famílias com 3 membros ou mais recebendo o mínimo abaixo da LP	37.040 (0,1)	0,3	29.383 (0,05)	0,2	-20,7
Famílias com 2 ou mais membros recebendo o mínimo abaixo da LP	516.068 (0,10)	3,5	510.106 (0,91)	3,5	-1,2

Fonte: IBGE. PNAD (2002; 2005). Elaboração própria de tabulações especiais com os microdados. (1) Excluídas as sem declaração de rendimentos e a população da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá. (2) Famílias com algum membro da família com rendimentos entre 1 e 1,10 salário mínimo de cada ano.

Do total de famílias abaixo da linha de pobreza, menos de um terço eram famílias com pelo menos um membro com remuneração em torno do mínimo – a grande maioria com exatamente um membro recebendo o mínimo (veja Tabela 3). No universo de famílias em que apenas um membro ganha em torno do mínimo, uma em cada quatro famílias encontrava-se abaixo da linha de pobreza, refletindo não apenas o

<sup>12</sup> A linha de pobreza foi estabelecida em R\$ 100,00 (½ salário mínimo) *per capita* de 2002, e corrigida pelo INPC (Deflator-PNAD) até 2005. A utilização de uma linha de pobreza monetária justifica-se pelo objetivo de investigar a relação entre a elevação do salário mínimo e a melhoria dos rendimentos das famílias brasileiras. A redução da proporção de famílias abaixo desta linha “de pobreza” não significa, entretanto, que elas passaram, de fato, a satisfazer adequadamente o conjunto de suas necessidades básicas e superar a pobreza.

<sup>13</sup> Cabe lembrar que a maior ou menor incidência em termos de famílias abaixo da linha de pobreza – medida pela renda familiar *per capita* – depende não somente da variação do rendimento familiar, mas também do número médio de membros da família no universo considerado. Fixada a razão de dependência, os impactos da elevação do mínimo tendem a ser maiores para as famílias com maior número de membros com rendimentos em torno do mínimo, em função da maior elevação do montante da renda familiar.

reduzido valor do mínimo, mas também uma razão de dependência mais elevada e/ou o reduzido número de membros contribuindo para renda familiar e conseguindo ganhar em torno do salário mínimo. Ou seja, nas famílias com essas características, novos incrementos no salário mínimo terão impactos mais limitados em termos de redução da proporção de famílias abaixo da linha de pobreza. Isso revela dois aspectos importantes: i) o valor (reduzido) do atual salário mínimo não é suficiente para retirar as famílias de parcela expressiva de trabalhadores que ganham o mínimo (inclusive daqueles ocupados no setor formal) de uma situação de extrema pobreza e muito menos para viabilizar a satisfação de suas necessidades básicas e de sua família, como manda a Constituição Federal, o que revela a importância da continuidade de uma política de elevação do seu poder de compra; ii) o combate à extrema pobreza não deve ter como instrumento apenas a política de salário mínimo. Assim, não somente para as famílias que, pelas especificidades de seus problemas, constituem o público-alvo prioritário das políticas de combate à extrema pobreza, mas também para as famílias com apenas um membro trabalhando e com rendimento em torno do salário mínimo, mas impossibilitadas de elevar a taxa de participação de seus membros no mercado de trabalho, em função da estrutura familiar – como é o caso típico de uma família de apenas um membro adulto e com crianças –, a melhoria da renda familiar depende em grande medida das políticas de transferência de renda.

Por outro lado, além de as famílias com algum membro recebendo o mínimo representar menos de 30% do total de famílias brasileiras situadas abaixo da linha de pobreza, as famílias com dois membros ou mais que têm rendimento em torno do mínimo representam uma proporção bem reduzida deste universo (3,5%). A recente elevação do salário mínimo real contribuiu para esta situação. Se o valor do mínimo fosse um pouco mais elevado, praticamente todas as famílias nessa situação estariam acima da linha da pobreza. Em geral, nas famílias cuja razão de dependência é menor, nas quais um número maior de membros estão ocupados e têm rendimentos em torno do mínimo, a proporção de famílias abaixo da linha de pobreza tende a ser relativamente menor. A persistência de famílias nesta situação está muito associada ao fato de que é ainda baixo o valor do salário mínimo no Brasil, considerando que o número médio de pessoas (e de crianças) por família vem caindo de forma significativa.

Isso mostra que a política de salário mínimo é um instrumento importante para evitar o empobrecimento de parcela expressiva das famílias brasileiras. Na ausência de uma política de valorização do mínimo – e até mesmo com medidas que desvinculem o salário mínimo do piso previdenciário – não somente a proporção de famílias abaixo da linha de pobreza seria maior, como também neste universo seria mais representativa a participação de famílias com membros ganhando o mínimo.

Assim, a política de salário mínimo não deve ter sua eficácia comparada relativamente a outras políticas de combate à extrema pobreza – como aos programas de transferência de renda –, mas deve ser vista como uma política complementar eficaz, que combate o empobrecimento da população trabalhadora, além de representar um dos mais poderosos instrumentos de promoção de justiça e equidade no mercado de trabalho, principalmente numa situação de elevado excedente de força de trabalho e desigualdade social, como é o caso brasileiro. Os efeitos positivos da elevação do mínimo podem ser complementados pela elevação da taxa de participação dos membros das famílias no mercado de trabalho e pela redução do desemprego. Para muitas famílias com membros aptos a ingressar no mercado de trabalho, o crescimento econômico sustentado e a geração de melhores postos de trabalho são aspectos ainda mais decisivos para a superação da linha de pobreza. E a falta de taxas mais elevadas de crescimento econômico foi um dos aspectos que impediram uma queda mais substancial da pobreza no período analisado.

O reduzido valor do mínimo, no Brasil, é, mesmo, um impedimento para que parcela de trabalhadores com vínculos formalizados e com jornada padrão consigam ter acesso a alguns bens de consumo duráveis de utilização difundida no atual padrão de consumo e modo de vida urbano. Neste

sentido, cabe registrar a contribuição da elevação do mínimo, elevando a renda familiar e os salários de baixa renda, para uma significativa expansão da presença de alguns bens duráveis nos domicílios de baixa renda (principalmente, máquina de lavar roupa, geladeira e televisão), cujo ritmo de expansão foi bem maior do que o ritmo de aumento do número de domicílios, entre 2002 e 2005, tanto nos domicílios com até um salário mínimo de rendimento domiciliar, como para aqueles entre um e dois salários mínimos (Santos; Garrido, 2006). Esse movimento refletiu também a associação entre a elevação da massa dos rendimentos das famílias de baixa renda e o maior acesso ao crédito para a compra de bens de consumo duráveis – em função da estabilidade dos preços, da ampliação do prazo de pagamento e dos programas de crédito consignado em folha de pagamento.

Em resumo, a elevação do valor real do salário mínimo, entre 2002 e 2005, apesar de moderada, apresentou impactos positivos em termos de elevação dos rendimentos das famílias de baixa renda, expressos pela redução da proporção das famílias abaixo de determinada linha de pobreza. Os impactos da elevação do mínimo também foram importantes para a elevação do rendimento médio mensal, principalmente para os trabalhadores de baixa renda com vínculos de emprego no setor formal.<sup>14</sup>

## **2 Heterogeneidade do mercado de trabalho e limites da eficácia da elevação do mínimo, na redução da pobreza**

O salário mínimo tem efeitos apenas parciais e/ou complementares num efetivo processo de combate à pobreza. Este exige também a promoção de um conjunto de direitos e de políticas públicas na área social e de infra-estrutura, suficientes para que a população tenha acesso, de forma desmercantilizada, à satisfação de um conjunto de necessidades básicas (saúde e educação de boa qualidade, habitação, saneamento, transportes e outros bens de consumo coletivo ligados à infra-estrutura urbana, de lazer, cultura, segurança etc.).<sup>15</sup> Com o acesso universal, gratuito e/ou subsidiado pelo Estado, a um conjunto importante de bens e serviços básicos, também aumenta a parcela disponível do orçamento das famílias para a satisfação de outras necessidades básicas, principalmente de alimentação, vestuário, higiene pessoal, transportes, determinados bens e serviços na área de educação, cultura, lazer etc.

A elevação do rendimento familiar e a promoção de sua estabilidade – por meio de políticas de salário mínimo, ou mesmo de sistemas de seguro desemprego, renda mínima e aposentadorias e pensões – é fundamental, portanto, para complementar políticas bem-sucedidas de combate à pobreza. A renda monetária é fundamental numa sociedade mercantil e monetária para a satisfação de um conjunto de necessidades básicas, inclusive como instrumento articulado às políticas públicas, como nos casos do acesso a sistemas subsidiados de financiamento habitacional e de transportes, na compra de material escolar, remédios etc.

Isso significa que a política de salário mínimo deve ser avaliada, como instrumento de combate à pobreza, pela sua capacidade de elevar e dar maior estabilidade aos rendimentos do trabalho e das famílias e não pela sua capacidade de promover, por si só, a superação da situação de pobreza das famílias. Neste sentido, uma das importantes limitações da política de salário mínimo está associada a algumas

<sup>14</sup> Enquanto o valor nominal do salário mínimo elevou-se em 50%, entre 2002 e 2005, e o INPC (Deflator/PNAD) registrou uma inflação de cerca de 31%, o rendimento médio mensal nominal dos empregados, nas menores faixas de salários, elevou-se apenas um pouco abaixo do salário mínimo e acima da inflação. Cf. Santos e Garrido (2006).

<sup>15</sup> Em vários países desenvolvidos, historicamente, o acesso a esse conjunto de serviços só foi ampliado para o conjunto da população, por meio da intervenção pública, pela ampliação dos gastos públicos na área social e de infra-estrutura. Em geral, as experiências bem-sucedidas de combate à pobreza passaram pela estruturação de sistemas de tributação progressiva para financiar a ampliação de tais políticas e dos gastos públicos necessários para implementá-las adequadamente.

características do mercado de trabalho. O desemprego e a existência de ocupações não assalariadas restringem a abrangência e a influência da política de salário mínimo.

Ainda que a elevação do mínimo tenha efeitos indiretos importantes sobre os rendimentos dos não assalariados, e até mesmo de desempregados e de alguns beneficiários da previdência social (recebendo auxílio doença, licença maternidade etc.), quando os benefícios estão de alguma forma vinculados ao valor do mínimo, a extensão de seus impactos positivos é limitada quanto maior o desemprego e a parcela não organizada do mercado de trabalho.<sup>16</sup> No Brasil, não somente o desemprego alcançou recentemente um patamar até mesmo superior ao dobro do verificado nos anos 80, como ocorreu um processo de profunda desestruturação do mercado e das relações de trabalho, principalmente nos anos 90.<sup>17</sup> Em função da elevada participação da população não assalariada na estrutura ocupacional brasileira, a elevação do salário mínimo tende a ser menos eficaz no combate à pobreza em momentos de reduzido ritmo de crescimento econômico, insuficientes para elevar, no mesmo ritmo que o salário mínimo, a renda dos trabalhadores não assalariados e de parte dos assalariados sem carteira assinada.

Em 2005, a proporção de empregados do setor formal era de cerca de 40% do total dos ocupados no Brasil. A elevada proporção de trabalhadores por conta própria (21%), de empregados sem carteira assinada (18%), de trabalhadores domésticos (8%), além da existência de milhões de empregadores de pequenos negócios e de trabalhadores ocupados em atividades de subsistência e não remuneradas, indica que, para mais da metade da população brasileira, os reajustes anuais do salário mínimo não significam uma elevação automática de seus rendimentos. Em 2002, enquanto a proporção de empregados do setor formal com rendimento abaixo do salário mínimo era bem reduzida (1,4%), assim como dos empregadores (3%), a proporção de assalariados sem carteira nesta faixa de renda era de 32%, de trabalhadores por conta própria 34% e de trabalhadores domésticos 42% (Tabela 4). Essa situação já revela a importância da heterogeneidade do mercado de trabalho, da existência de enorme parcela da população em ocupações não assalariadas e precárias, como fatores que colocam limites à expansão dos efeitos positivos da elevação do valor real do salário mínimo.

Mesmo com uma elevação real do mínimo de apenas 10,8%, entre 2002 e 2005, o total de trabalhadores com rendimento abaixo do mínimo aumentou 2,6 milhões ou 11,7%, elevando sua participação no total de ocupados.<sup>18</sup> A proporção de trabalhadores por conta própria e de trabalhadores domésticos com rendimento abaixo do mínimo também apresentaram expansões significativas (cerca de 20%). Entre os assalariados sem carteira assinada, o aumento dos ocupados nesta faixa de renda (17,4%) foi um pouco menor (Tabela 4).<sup>19</sup>

<sup>16</sup> O desemprego, o trabalho por conta própria e sem carteira, a elevada rotatividade no emprego, o trabalho doméstico, as ocupações com jornada de trabalho efetiva abaixo da jornada padrão e o trabalho não remunerado (ajudantes, trabalho familiar, ocupados na produção para o próprio consumo etc.) contribuem para limitar os efeitos do aumento do mínimo sobre os salários, a renda familiar e a redução da pobreza.

<sup>17</sup> Apesar de ter ocorrido um processo de estancamento dessa tendência de desestruturação do mercado de trabalho a partir de 2000 – que se pode revelar passageiro, pelo fraco desempenho da economia e pelos impactos da recente valorização cambial –, os seus efeitos não foram eliminados. Nesses aspectos, portanto, a sociedade brasileira encontra-se nos piores patamares, pelo menos dos últimos 30 anos.

<sup>18</sup> As estimativas de crescimento da população ocupada, implícitas nos dados da PNAD, apontam um crescimento de 8,4% no período 2002-2005. O ritmo de expansão dos ocupados com rendimento abaixo do mínimo, portanto, foi maior do que o ritmo de crescimento dos ocupados.

<sup>19</sup> Nas metrópoles investigadas pela PME/IBGE, o número de pessoas com rendimento abaixo do salário mínimo/hora passou de 1,8 milhão, no primeiro semestre de 2002, para 3,8 milhões, no mesmo período de 2006.

Tabela 4. Proporção de ocupados, por posição na ocupação, segundo faixas de rendimento médio nominal. Brasil, 2002 e 2005 <sup>(1)</sup>

Posição na Ocupação/Ano	Abaixo de 1 sal. mín.		Na faixa de 1 a 1,10 sal. mín.		Acima de 1,10 sal. mín.		Total	
	2002	2005	2002	2005	2002	2005	2002	2005
Empregados do setor formal	1,4	0,8	11,2	14,7	87,4	84,5	27.637.785	31.747.626
Empregados sem carteira	32,1	36,2	20,4	21,9	47,5	41,9	14.336.269	14.928.862
Trabalhadores domésticos	42,2	47,2	27,7	28,6	30,1	24,3	6.049.289	6.504.065
Trabalhadores por conta própria	33,6	38,5	11,2	12,0	55,3	49,6	17.054.201	17.873.093
Empregador	3,0	3,9	2,9	3,2	94,1	92,8	3.188.850	3.508.498
Outros	-	-	-	-	-	-	8.889.646	9.102.802
Total	28,8	29,7	12,6	14,4	58,6	55,9	77.160.353	83.664.946

Fonte: IBGE. PNAD, 2002 e 2005. Elaboração própria de tabulações especiais com os microdados.

(1) Exclui-se a população da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Observa-se, portanto, que no universo de ocupações marcadas pelo reduzido grau de assalariamento e/ou formalização do vínculo de emprego, proporções elevadas de trabalhadores não tiveram seus rendimentos elevados no mesmo ritmo de aumento do mínimo. E esse movimento foi mais intenso no universo de trabalhadores mais fortemente marcados pela ausência (conta própria) ou reduzido (trabalho doméstico) assalariamento, do que para os trabalhadores assalariados sem carteira. Em contraposição, entre os empregados do setor formal, a proporção de ocupados com rendimento abaixo do mínimo foi reduzida de 1,4% para 0,8%, entre 2002 e 2005, e o número de trabalhadores nesta faixa de renda caiu de 377 mil para 264 mil (-30%). Claramente, isso mostra que a elevação nominal (50%) e real (10,8%) do salário mínimo, neste período, teve impactos mais positivos na elevação dos rendimentos dos trabalhadores do setor formal.<sup>20</sup>

Isso não significa que a elevação do mínimo não teve impactos positivos sobre os demais segmentos de trabalhadores: o rendimento médio nominal dos empregados sem carteira assinada de baixa renda (até dois salários mínimos) elevou-se acima de 40%, no mesmo período, pouco menos do que o aumento dos empregados com carteira e dos funcionários públicos; uma elevação acima da inflação acumulada no período da realização dos levantamentos da PNAD (IBGE), em 2002 e 2005. Os dados disponíveis da PNAD, para o período 2002-2004, indicam que a evolução dos rendimentos médios nominais foram ainda menos desfavoráveis para os trabalhadores domésticos, e que o aumento no rendimento médio dos trabalhadores por conta própria e do conjunto dos empregados não foram muito diferentes. O fato de o rendimento dos empregados domésticos elevar-se, no período 2002-2004 – de reduzida elevação real do mínimo, mas de uma variação nominal de 30% – num ritmo superior (18,8%) ao do conjunto dos ocupados, dos assalariados e dos autônomos (em torno de 15%), indica a importância da política de salário mínimo para a elevação dos salários de um segmento cuja maioria dos ocupados tem seu rendimento muito próximo do mínimo.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Refletindo a precariedade das relações de trabalho e o fraco desempenho do mercado de trabalho, o rendimento médio dos trabalhadores domésticos não acompanhou a elevação do salário mínimo, entre 2002 e 2004. A proporção de trabalhadores domésticos de baixa renda (até 0,5 s.m.) elevou-se de 26,1% para 29,4%, enquanto a proporção com renda superior a um salário mínimo caiu de 32,6% para 25,8%, entre 2002 e 2005.

<sup>21</sup> Os dados de rendimentos da PNAD, disponíveis no Banco SIDRA não apresentam informações para os trabalhadores domésticos e por conta própria para o ano de 2005.

Por outro lado, enquanto o salário mínimo nominal aumentou 66,7%, entre setembro de 2001 e o mesmo mês de 2005, o rendimento médio das pessoas ocupadas no meio urbano brasileiro, com renda na faixa de até meio salário mínimo, elevou-se 63,5%; na faixa entre meio e um salário mínimo, 71,6%; e na faixa entre mais de um a dois salários mínimos, a elevação foi de 72%. Esses dados indicam que a elevação do salário mínimo também teve impacto sobre a população pertencente aos mais baixos decis da distribuição da renda e que nas menores faixas de renda – as faixas nas quais têm mais influência os programas de transferência de renda – os rendimentos nominais elevaram-se num ritmo menor do que o do salário mínimo.

### Considerações finais

A evolução da economia brasileira apresentou uma realidade completamente oposta aos resultados das previsões do referido modelo de “equilíbrio geral neoclássico”. É oportuno lembrar que o estudo de Paes de Barros et al. (2001) foi publicado recentemente e buscava estimar os impactos de uma hipotética elevação de 20% do salário mínimo. No período 2002-2005, como mostramos, os impactos da elevação do salário mínimo não resultaram em redução do PIB e nem do emprego, e também não foram capazes de elevar a proporção de famílias abaixo da linha de pobreza.

As formas concretas de manifestação da realidade brasileira, ingrata aos modelos neoclássicos, mesmo aos mais “sofisticados”, que procuram explicá-las com a utilização de hipóteses do tipo *ceteris paribus* (“caso o salário mínimo fosse o único parâmetro a ser alterado na economia”), revelaram uma elevação nominal do salário mínimo de 50%, entre 2002 e 2005, acompanhada de uma elevação acumulada do PIB de cerca de 9% (ao contrário do que prevê o modelo neoclássico - queda proporcional ao aumento do mínimo – cujo aumento real foi de 10,8%); de uma elevação do conjunto dos empregados de 11% (ao contrário da queda do emprego prevista no modelo); de uma redução da proporção de famílias abaixo da linha de pobreza (ao contrário de “efeitos negativos, ainda que diminutos, sobre o grau de pobreza”, previstos no modelo); aumento real de salário dos trabalhadores sem carteira de trabalho assinada em todos as faixas de rendimentos (contrariando a previsão de redução dos rendimentos dos trabalhadores informais – qualificado ou não qualificado); elevação real de salários em todas as faixas de renda dos empregados com carteira e assalariados do setor público (contrariando a previsão de redução dos rendimentos para os trabalhadores com média e alta qualificação – do setor formal e do setor público).<sup>22</sup>

Em resumo, as abstrações e os pressupostos de grande parte dos modelos e das interpretações neoclássicas ou novoclássicas continuam sem a capacidade analítica para explicar a realidade. O fato é que a história recente das transformações da economia, da sociedade e do mercado de trabalho brasileiros, inclusive da política de salário mínimo e da evolução da proporção da população abaixo da linha de pobreza revelaram que, apesar do menor impacto da elevação do salário mínimo nos rendimentos dos trabalhadores não assalariados ou assalariados sem carteira, em relação aos trabalhadores do setor formal, a elevação do salário mínimo mostrou-se um instrumento importante para a elevação dos rendimentos dos ocupados de baixa renda.

Como o período 2002-2005 foi marcado por uma reduzida taxa média de crescimento econômico, num mercado de trabalho marcado por elevada participação de ocupações não assalariadas e precárias,

<sup>22</sup> A elevação real dos salários, segundo as faixas de rendimentos, serve como um precário *proxy* ao grau de qualificação. Dito de outro modo, a prevista redução dos rendimentos para os trabalhadores não qualificados deveria reduzir o rendimento dos trabalhadores situados nas menores faixas de renda, o que não ocorreu; a redução prevista do rendimento dos trabalhadores de média e alta qualificação do setor formal deveria também expressar-se pela redução do rendimento médio das faixas mais elevadas de salário, o que também não ocorreu.

não se deve creditar somente ao comportamento do **mercado** de trabalho no período 2002-2005, a elevação dos rendimentos reais dos empregados do setor formal e nem a elevação dos rendimentos dos setores desorganizados do mercado de trabalho brasileiro. Ao contrário, destaca-se nesse contexto a importância de políticas de regulação do mercado de trabalho, como foi o caso da política de salário mínimo.

Por outro lado, é necessário destacar que os impactos positivos da elevação do valor real do salário mínimo poderiam ser mais generalizados, se fosse elevado o ritmo de crescimento econômico, de redução do desemprego e de melhoria na estrutura ocupacional. Os resultados deste trabalho mostraram que o salário mínimo serve mesmo como um farol para os rendimentos dos trabalhadores do setor não organizado, mas que a distância que os separa desse “farol” é dada pelo ritmo de aumento do produto e da renda. Sem o crescimento econômico, o mínimo pode tornar-se cada vez mais um teto e menos um piso salarial.

Portanto, num contexto de reduzido crescimento, a elevação real do mínimo teve também sua eficácia reduzida em termos de combate à pobreza. Da mesma forma, a própria viabilidade da política de expressivos aumentos reais do mínimo está associada positivamente a um contexto de elevado crescimento econômico. Com ele, a política de aumento do mínimo tem também o papel fundamental de atenuar a tendência à elevação da desigualdade dos rendimentos do trabalho decorrente do funcionamento dos mecanismos de mercado, ainda mais no caso brasileiro, com uma estrutura produtiva, um mercado de trabalho e uma sociedade profundamente marcados pela heterogeneidade e desigualdade.

#### Referências bibliográficas

- BALTAR, Paulo. Salário mínimo e mercado de trabalho. In: SEMINÁRIO SALÁRIO MÍNIMO E DESENVOLVIMENTO, Campinas, 28 e 29 abr. 2005. Disponível em: <[www.eco.unicamp.br](http://www.eco.unicamp.br)>.
- CURY, S. *Modelo de equilíbrio geral para simulação de políticas de distribuição de renda e crescimento no Brasil*. Tese (Doutoramento)–Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1998.
- DIEESE. *Anuário do Trabalhador de 2005*. São Paulo: DIEESE, 2005.
- KAGEYAMA, Ângela; HOFFMANN, Rodolfo. Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 15, n.1 (26), p. 79-112, jan./jun. 2006.
- LAVINAS, L. Salário mínimo, linha de pobreza e benefícios assistenciais: desvincular é preciso? In: SEMINÁRIO SALÁRIO MÍNIMO E DESENVOLVIMENTO, Campinas, 28 e 29 abr. 2005. Disponível em: <[www.eco.unicamp.br](http://www.eco.unicamp.br)>.
- NERI, M., GONZAGA, G., CAMARGO, J. M. *Efeitos informais do salário mínimo e pobreza*. Rio de Janeiro: Ipea, 2000. (Texto para Discussão n. 724).
- PAES de BARROS, R.; CORSEUIL, C. H.; CURY, S. *Salário mínimo e pobreza no Brasil: estimativas que consideram efeitos de equilíbrio geral*. Rio de Janeiro: Ipea, fev. 2001. (Texto para Discussão, n. 779).
- PRADO, Antônio. Desigualdade e pobreza: salário mínimo, fator perdido. *Valor Econômico*, São Paulo, 3 out. 2006.
- SANTOS, Anselmo; GARRIDO, Fabiano. *Aumento do salário mínimo e impactos sobre a pobreza no Brasil: uma análise da evolução recente*. Campinas [Unicamp. IE. Cesit], nov. 2006. Mimeografado.

RENDIMENTOS PREVIDENCIÁRIOS E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA<sup>1</sup>

*Claudio Salvadori Dedecca<sup>2</sup>*  
*Rosângela Ballin<sup>2</sup>*  
*Alexandre Gori Maia<sup>3</sup>*

**Apresentação**

Grande controvérsia tem sido mantida sobre o papel do atual sistema de previdência na política social brasileira. Desde sua aprovação na Constituição Federal de 1988, ele tem sido objeto de sistemático questionamento, ao menos, em relação a dois pontos. De um lado, se aponta a tendência de elevação recorrente do custo do sistema, devido ao descompasso causado por um regime de repartição desprovido de base de financiamento adequado. De outro, se questiona a pouca efetividade social do gasto, em razão de beneficiar os “ricos” em detrimento dos mais pobres ou de outras políticas com maior efetividade para segmentos com maior potencial de contribuição econômica e social no futuro – p.e., os mais jovens.

Este ensaio não debaterá o primeiro ponto controverso. Apesar da relevância inquestionável do tema, ele escapa da capacidade analítica dos autores. Diversos estudos têm sido produzidos sobre a divergência entre o financiamento e o gasto previdenciário (Anfip, 2005; Dain, 2003; Dain et al., 2005; e Giambiagi, 2004). O esforço aqui encontrado se concentrará na segunda questão, que também tem sido foco de outros estudos (Hoffmann, 2003). Isto é, a relação entre a distribuição das aposentadorias e pensões e a distribuição individual de rendimentos do trabalho.

Antes de começar a desenvolver o ensaio, deve-se fazer um esclarecimento inicial sobre as condições sob as quais a análise sobre a distribuição de renda aqui é encaminhada. A tradição dos estudos de distribuição de renda evidencia duas perspectivas analíticas. De um lado, a análise da distribuição funcional da renda, que reflete sua apropriação entre os três principais agentes econômicos, representados pelo trabalho, o capital e o Estado. Em geral, ela se realiza a partir dos dados das Contas Nacionais ou da conjunção das pesquisas domiciliares e administrativas, tendo como exemplo relevante destas as informações do imposto de renda. De outro lado, encontra-se a análise da distribuição individual da renda encaminhada, em geral, através dos resultados dos levantamentos domiciliares. É comum que nestas análises estejam subestimadas as rendas de propriedade, encontrando-se dominância das rendas do trabalho. A experiência brasileira reitera esta tese. Tanto o Censo Demográfico como a Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD) apresentam resultados nos quais, aproximadamente, 70% a 80% da renda mensurada é oriunda do trabalho, nas formas salário dos empregados, remuneração dos autônomos e profissionais liberais e pró-labore dos empregadores.<sup>4</sup> Portanto, este ensaio trata fundamentalmente da distribuição de renda do trabalho e dos benefícios previdenciários.

**1 A contribuição das aposentadorias para a renda das famílias**

Segundo o IBGE, uma família é constituída por pessoas ligadas por laços de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência, todas residentes na mesma unidade domiciliar (IBGE, 2002). A PNAD de 2004 entrevistou 122.517 famílias, que totalizavam 425.795 pessoas, considerando

<sup>1</sup> Este ensaio apresenta os principais resultados do estudo *Sobre a Contribuição da Aposentadoria para a Distribuição de Renda*, realizado pelos autores.

<sup>2</sup> Professores do Instituto de Economia da Unicamp. Respectivamente, <[cdedecca@eco.unicamp.br](mailto:cdedecca@eco.unicamp.br)> e <[ballini@eco.unicamp.br](mailto:ballini@eco.unicamp.br)>.

<sup>3</sup> Pesquisador do Instituto de Economia da Unicamp. E-mail: <[gori@eco.unicamp.br](mailto:gori@eco.unicamp.br)>.

<sup>4</sup> Na PNAD de 2004, os rendimentos oriundos de todos os trabalhos correspondiam a aproximadamente 76% de todas as fontes de rendimentos declarados (Fonte: PNAD 2004, microdados, IBGE).

domicílios particulares e coletivos. Expandindo a amostra pelos pesos amostrais calculados pela própria pesquisa, são obtidos os valores de uma população de 56.078.998 famílias, ou 182.060.108 pessoas.<sup>5</sup>

A Tabela 1 mostra a importância do rendimento de aposentadoria na classificação econômica das famílias: enquanto as famílias com aposentados concentram-se nos dois quartos superiores da população, as famílias sem aposentados estão majoritariamente nos dois quartos inferiores. A participação das famílias com aposentados é mínima no 1º quarto populacional (12%), além de possuírem rendimentos *per capita* 21% superiores aos das famílias sem aposentados deste mesmo grupo.

Tabela 1. Distribuição das famílias brasileiras segundo quartos da população. Brasil, 2004

Quarto Populacional	Famílias com Aposentados				Famílias sem Aposentados				(A-B)/(B) %
	Número de Pessoas	%	Número de Famílias	Renda Per Capita (A)	Número de Pessoas	%	Número de Famílias	Renda Per Capita (B)	
1º	6.260.362	12,1	1.427.516	74,5	36.680.627	30,6	8.520.075	61,7	20,9
2º	12.436.115	24,0	3.587.902	161,8	30.505.222	25,4	8.586.048	160,0	1,1
3º	16.018.748	30,9	6.109.676	308,3	26.923.148	22,5	8.534.111	309,4	-0,4
4º	17.181.632	33,1	6.676.124	1.106,5	25.760.353	21,5	9.137.499	1.075,6	2,9
<b>Total</b>	<b>51.896.857</b>	<b>100,0</b>	<b>17.801.217</b>	<b>509,3</b>	<b>119.869.350</b>	<b>100,0</b>	<b>34.777.733</b>	<b>360,2</b>	<b>41,4</b>

Valores atualizados para janeiro/2005 segundo o INPC corrigido para a PNAD. Fonte: <[www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)>.

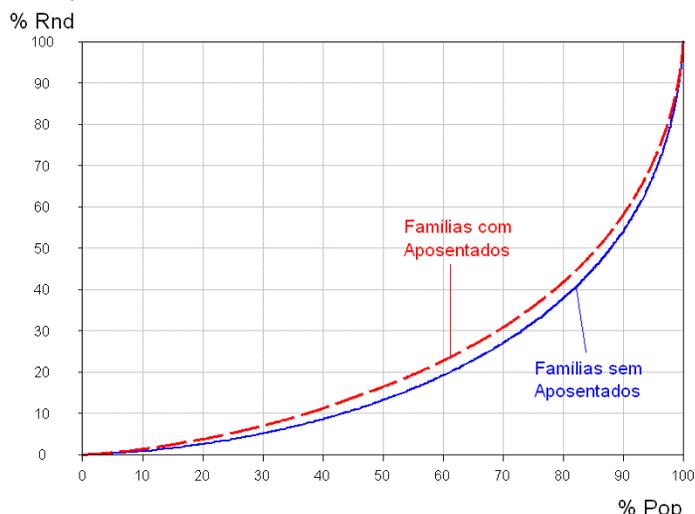
Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, microdados, IBGE. Elaboração dos autores.

Analisando a distribuição segundo quantis da distribuição de rendimentos dos dois tipos de família, pode-se afirmar não haver diferenças visíveis entre elas em termos de apropriação da massa de rendimentos. Havendo filhos, estes têm maior contribuição econômica.

O fato relevante para a análise é a maior apropriação de renda nos primeiros decis pelas famílias com aposentadoria. Mesmo que esta situação não seja suficiente para afirmar que a aposentadoria contribua para a redução da desigualdade,<sup>6</sup> ela aponta para a importância da aposentadoria para as famílias mais pobres entre aquelas com aposentadoria. Esta situação se reflete no grau de desigualdade das duas distribuições, que tem menor valor para as famílias com aposentados.

Na Figura 1, encontra-se representado graficamente o grau de desigualdade entre as famílias com aposentados e famílias sem aposentados, relacionando as funções acumuladas da população (%POP) e de renda

Figura 1. Curva de Lorenz para famílias com aposentados e famílias sem aposentados. Brasil, 2004



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, PNAD, microdados, IBGE. Elaboração dos autores.

<sup>5</sup> Estão sendo consideradas todas as famílias, residentes em domicílios particulares ou coletivos. Não se incluem, entretanto, as famílias residentes nas áreas rurais dos estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá, que, segundo o Censo Demográfico de 2000, representavam menos de 3% da população total brasileira. Fonte: IBGE. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em 24 jan. 2006.

<sup>6</sup> Hoffmann (2003) apresenta um completo estudo sobre a contribuição de cada tipo de rendimento para a desigualdade total da distribuição de renda brasileira.

*per capita* (%RND) através da conhecida curva de Lorenz. Há um evidente domínio da curva das famílias com aposentados em relação a sem aposentados, ou seja, as famílias com rendimentos de aposentadoria são menos desiguais que as famílias sem nenhuma fonte proveniente deste tipo de rendimento. O índice de Gini reforça esta análise, com um índice de 0,53 para as famílias com aposentados, e 0,58 para as famílias sem aposentados.

## 2 Grau de dependência dos rendimentos de aposentadoria

Desenvolvida a análise para o conjunto do país, será encaminhado procedimento semelhante para cada uma das regiões geográficas, com o objetivo de reiterar ou refutar nestas, aquilo que se observou para a distribuição como um todo. Em cada uma das cinco regiões geográficas, estratificaram-se as famílias com aposentados segundo o rendimento familiar *per capita* total (com todas as fontes de rendimento) para obtenção dos quartis da distribuição de renda e dos respectivos quartos populacionais. Mesma conduta foi encaminhada em relação ao conjunto do país. A opção pelos quartis, em lugar dos decis, visou a facilitar a análise, a qual não será comprometida pela maior agregação.

A Tabela 2 apresenta alguns indicadores de distribuição da população e das famílias e de renda *per capita* para as famílias com aposentados, segundo os grupos quartílicos.

Nota-se que a contribuição da renda de aposentadoria para a renda familiar tende a cair nos quartos superiores. Este grau de dependência (GD), razão entre a renda de aposentadoria e a renda familiar total, se situa em um patamar próximo ou superior a 50% em todas as

Tabela 2. Distribuição das famílias com aposentados segundo grupo quartílico e Região Geográfica. Brasil, 2004

Região Geográfica	Grupo Quartílico	Número de Pessoas (A)	%	Número de Famílias (B)	(A)/(B)	Renda Per Capita de Aposentadoria (C)	Renda Per Capita Familiar (D)	(C)/(D) %
Norte	1º	692.605	25,0	169.879	4,1	63,1	93,6	67,5
	2º	692.709	25,0	174.734	4,0	88,8	180,5	49,2
	3º	693.287	25,0	255.801	2,7	150,4	287,9	52,2
	4º	693.160	25,0	242.240	2,9	407,6	852,8	47,8
	<b>Total</b>	<b>2.771.761</b>	<b>100,0</b>	<b>842.654</b>	<b>3,3</b>	<b>177,5</b>	<b>353,8</b>	<b>50,2</b>
Nordeste	1º	3.473.507	25,0	741.355	4,7	54,7	76,3	71,7
	2º	3.472.974	25,0	992.665	3,5	98,5	147,0	67,0
	3º	3.473.637	25,0	1.323.573	2,6	154,2	239,1	64,5
	4º	3.474.352	25,0	1.283.766	2,7	445,1	821,8	54,2
	<b>Total</b>	<b>13.894.470</b>	<b>100,0</b>	<b>4.341.359</b>	<b>3,2</b>	<b>188,1</b>	<b>321,1</b>	<b>58,6</b>
Sudeste	1º	5.985.642	25,0	1.683.789	3,6	85,1	136,0	62,6
	2º	5.987.815	25,0	2.270.724	2,6	159,6	279,5	57,1
	3º	5.986.374	25,0	2.205.327	2,7	251,5	485,1	51,8
	4º	5.991.916	25,0	2.391.561	2,5	744,6	1.500,7	49,6
	<b>Total</b>	<b>23.951.747</b>	<b>100,0</b>	<b>8.551.400</b>	<b>2,8</b>	<b>310,3</b>	<b>600,5</b>	<b>51,7</b>
Sul	1º	2.112.253	25,0	597.088	3,5	85,6	142,0	60,3
	2º	2.112.904	25,0	815.342	2,6	165,1	291,5	56,6
	3º	2.112.681	25,0	809.451	2,6	240,1	490,2	49,0
	4º	2.112.776	25,0	855.430	2,5	663,4	1.435,2	46,2
	<b>Total</b>	<b>8.450.614</b>	<b>100,0</b>	<b>3.077.310</b>	<b>2,7</b>	<b>288,6</b>	<b>589,8</b>	<b>48,9</b>
Centro Oeste	1º	706.753	25,0	205.006	3,4	73,8	121,3	60,9
	2º	707.061	25,0	268.584	2,6	133,9	248,2	53,9
	3º	707.242	25,0	262.953	2,7	181,8	415,8	43,7
	4º	707.209	25,0	251.950	2,8	683,2	1.505,5	45,4
	<b>Total</b>	<b>2.828.265</b>	<b>100,0</b>	<b>988.493</b>	<b>2,9</b>	<b>268,2</b>	<b>572,8</b>	<b>46,8</b>
Brasil	1º	12.970.168	25,0	3.366.240	3,9	71,8	106,7	67,3
	2º	12.978.252	25,0	4.703.435	2,8	140,1	227,3	61,6
	3º	12.971.355	25,0	4.686.315	2,8	201,8	395,8	51,0
	4º	12.977.082	25,0	5.045.228	2,6	644,8	1.307,1	49,3
	<b>Total</b>	<b>51.896.857</b>	<b>100,0</b>	<b>17.801.217</b>	<b>2,9</b>	<b>264,7</b>	<b>509,3</b>	<b>52,0</b>

Valores atualizados para janeiro/2005, segundo o INPC corrigido para a PNAD. Fonte: <[www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)>.

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, microdados, IBGE. Elaboração dos autores.

regiões geográficas e quartos populacionais. Três observações podem ser apresentadas em relação a este resultado.

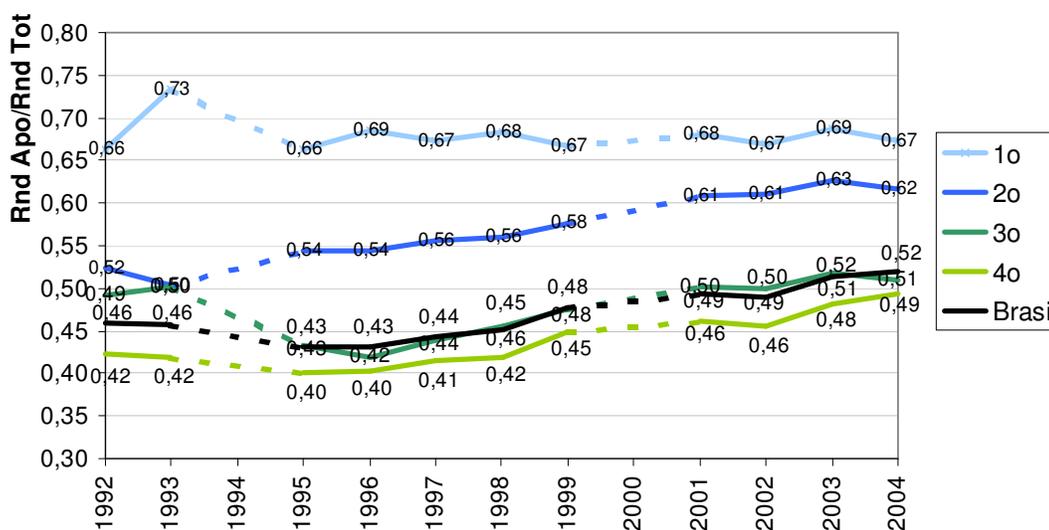
Em primeiro lugar, é preciso ressaltar a importância da aposentadoria na renda das famílias com aposentados, sinalizando que a contenção ou desvalorização do valor do benefício atingirá certamente seu padrão de vida, independentemente da qualidade que este apresente. A renda propiciada pelo benefício não se constitui em um poder de compra acessório para as famílias que a auferem, tendo maior relevância para as mais pobres.

A outra observação remete-se às implicações da política de salário mínimo sobre os rendimentos de aposentadoria. Mantida a vinculação existente, o aumento real do salário mínimo deverá ter impactos ponderáveis sobre os rendimentos das famílias com aposentados dos primeiros grupos quartílicos, afetando positivamente a distribuição de renda daquelas que auferem o benefício.

Finalmente, deve-se frisar o maior tamanho das famílias mais pobres, que, considerada a maior contribuição do benefício para o rendimento total, evidencia a extensão da aposentadoria para a renda familiar, denotando que os efeitos de perda de poder de compra do benefício vão além daqueles que o auferem.

Este argumento é referendado pelo grau de dependência, que se tem elevado particularmente para os quartis superiores (Figura 2). Em outras palavras, constata-se uma maior dependência das famílias em relação ao rendimento de aposentadoria e, portanto, do seu próprio bem-estar.

Figura 2. Evolução do índice de dependência segundo grupos quartílicos. Brasil, 1992 a 2004



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, PNAD, microdados, IBGE. Elaboração dos autores.

Esta dependência é mais acentuada nos dois quartos inferiores, independentemente do tipo de família considerado (Tabela 3). Nestes grupos, a renda de aposentadoria representa, aproximadamente, 90% da renda das famílias unipessoais ou casal sem filhos. Mesmo quando se considera a presença destes, observa-se que a renda de aposentadoria responde por mais de 60% no primeiro e 50% no segundo grupo quartílico. Em todos os quartos da população, por outro lado, encontra-se a predominância das famílias com filhos, retratando mais uma vez a relevância da aposentadoria na renda familiar.

Tabela 3. Distribuição das famílias com aposentados segundo grupo quartílico e tipo de famílias. Brasil, 2004

Grupo Quartílico	Tipo Família	Número de Pessoas	%	Renda Per Capita de Aposentado (A)	Renda Per Capita Familiar (B)	(A)/(B) %
1º	Unipessoal	8.306	0,1	131,5	131,5	100,0
	Casal sem filhos	1.001.257	7,7	111,6	125,5	88,9
	Casal com filhos	6.172.840	47,6	62,9	106,4	59,1
	Mãe e filhos	4.617.288	35,6	68,9	101,2	68,1
	Outros	1.170.477	9,0	95,6	114,3	83,7
	<b>Total</b>		<b>12.970.168</b>	<b>100,0</b>	<b>71,8</b>	<b>106,7</b>
2º	Unipessoal	897.842	6,9	263,8	264,3	99,8
	Casal sem filhos	2.043.246	15,7	204,4	240,0	85,2
	Casal com filhos	5.323.226	41,0	108,7	220,2	49,3
	Mãe e filhos	3.588.810	27,7	116,8	221,5	52,7
	Outros	1.125.128	8,7	147,9	226,7	65,2
	<b>Total</b>		<b>12.978.252</b>	<b>100,0</b>	<b>140,1</b>	<b>227,3</b>
3º	Unipessoal	599.938	4,6	389,4	442,4	88,0
	Casal sem filhos	2.247.799	17,3	278,1	397,5	70,0
	Casal com filhos	5.742.843	44,3	167,4	393,0	42,6
	Mãe e filhos	3.231.598	24,9	173,6	390,5	44,5
	Outros	1.149.177	8,9	205,9	396,5	51,9
	<b>Total</b>		<b>12.971.355</b>	<b>100,0</b>	<b>201,8</b>	<b>395,8</b>
4º	Unipessoal	902.886	7,0	1.348,0	1.712,8	78,7
	Casal sem filhos	2.502.084	19,3	936,3	1.548,2	60,5
	Casal com filhos	5.723.525	44,1	461,1	1.215,4	37,9
	Mãe e filhos	2.683.721	20,7	497,2	1.128,3	44,1
	Outros	1.164.866	9,0	715,8	1.337,0	53,5
	<b>Total</b>		<b>12.977.082</b>	<b>100,0</b>	<b>644,8</b>	<b>1.307,1</b>
<b>Total</b>	Unipessoal	2.408.972	4,6	701,0	851,1	82,4
	Casal sem filhos	7.794.386	15,0	448,7	690,7	65,0
	Casal com filhos	22.962.434	44,2	198,9	480,9	41,4
	Mãe e filhos	14.121.417	27,2	186,4	393,1	47,4
	Outros	4.609.648	8,9	292,6	521,1	56,2
	<b>Total</b>		<b>51.896.857</b>	<b>100,0</b>	<b>264,7</b>	<b>509,3</b>

Valores atualizados para janeiro/2005 segundo o INPC corrigido para a PNAD. Fonte: <[www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)>.

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, microdados, IBGE. Elaboração dos autores.

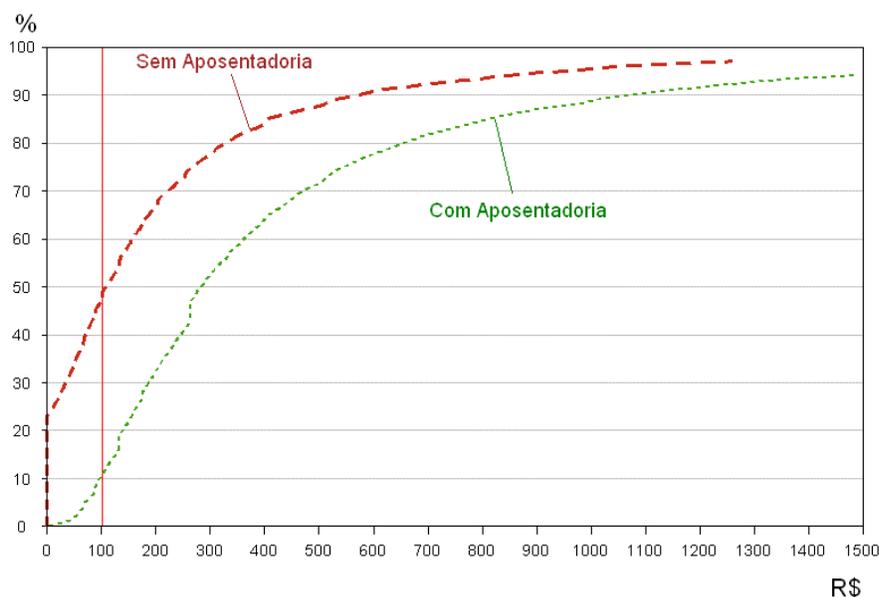
### 3 Contribuição da aposentadoria para redução da pobreza

Com o objetivo de sintetizar os resultados apresentados nesta análise descritiva da função das aposentadorias no perfil da renda, a Figura 3 apresenta a distribuição acumulada dos rendimentos *per capita* das famílias com aposentados, supondo duas situações: i) renda *per capita* total com aposentadoria; e ii) renda *per capita* total sem aposentadoria. O objetivo principal é mostrar como a exclusão do rendimento de aposentaria contribuiria para o aumento da pobreza.

Estudos sobre pobreza costumam classificar a população brasileira segundo rendimentos *per capita* múltiplos de salários mínimos, ou a partir de uma análise mais apurada sobre os hábitos de consumo das famílias em cada região (Rocha, 2002). Este trabalho optou por uma linha relativa de pobreza, adotando o 1º quartil dos rendimentos *per capita* da população brasileira como delimitador da população. Trata-se, na verdade, apenas de uma referência hipotética para um exercício empírico, sem o propósito de justificar ser este o rendimento necessário para suprir todas as carências mínimas de uma família.

A linha de pobreza obtida é representada na Figura 3 pelo corte vertical sobre o rendimento de R\$ 101, valor equivalente ao 1º quartil de renda *per capita* das famílias brasileiras com rendimentos declarados e positivos.

Figura 3. Distribuição acumulada de renda *per capita* para famílias com aposentados. Brasil, 2004



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, PNAD, microdados, IBGE. Elaboração dos autores.

A retirada da fonte de renda proveniente de aposentadorias e pensão deixaria cerca de 12 milhões de pessoas sem qualquer tipo de rendimento familiar. São 5,7 milhões de famílias com rendimentos única e exclusivamente de aposentadorias e pensões. Supondo a linha hipotética de pobreza definida pelo 1º quartil da distribuição de renda das famílias brasileiras (R\$101), esta retirada levaria mais de 21 milhões de pessoas à condição de pobreza, passando a ficar praticamente metade dos integrantes das famílias com aposentados sob esta condição.

### Observações finais

Este ensaio teve o propósito de contribuir para o debate sobre as relações entre a política de previdência e a distribuição de renda no país. Foram realizados dois exercícios analíticos.

Os resultados apresentados mostram que a previdência social no Brasil, considerando os limites da informação organizada pela PNAD, contribuiu para atenuar a concentração de renda no país. Na ausência de acesso a este benefício social, a população em uma hipotética situação de pobreza, considerando-se o valor do primeiro quartil da distribuição de rendimento das famílias brasileiras (R\$101), saltaria de 44 milhões para 63 milhões de pessoas.

Concluindo, pode-se afirmar que os resultados obtidos reiteram ser a política previdenciária um instrumento em favor da menor desigualdade da distribuição de renda no país. Portanto, mudanças no regime atual devem ser realizadas com cautela e muito bem fundamentadas, em razão da expressiva possibilidade de elas afetarem negativamente a já precária condição social das famílias mais pobres.

### Referências bibliográficas

ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social. *Análise da seguridade social em 2004*. Brasília: ANFIP, 2005.

DAIN, Sulamis. A diversificação da base de financiamento do RGPS no contexto da reforma tributária e do ajuste fiscal: velhas idéias e novos caminhos. In: BASE de Financiamento da Previdência Social: Alternativas e Perspectivas. Brasília: MPS, 2003. (Série Estudos, v. 19).

DAIN, S.; MATISJACIC, M. Salário mínimo, seguridade social e finanças públicas: as aparências enganam. In: SEMINÁRIO SALÁRIO MÍNIMO E DESENVOLVIMENTO, Campinas: IE/Unicamp, 2005. Disponível em: <[www.eco.unicamp.br](http://www.eco.unicamp.br)>.

GIAMBIAGI, Fábio; BELTRÃO, Kaizô, I.; MENDONÇA, João. L.; ARDEO, Vagner. L. *Diagnóstico da Previdência Social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar?* Rio de Janeiro: Ipea, 2004. (Texto para Discussão, n. 1050).

HOFFMANN, R. Aposentadorias e pensões e a desigualdade de renda no Brasil. *Econômica*, Rio de Janeiro, UFF, v. 5, n. 1, 2003.

## POLÍTICAS PÚBLICAS, POBREZA RURAL E SEGURANÇA ALIMENTAR

*Walter Belik*<sup>1</sup>

### **Apresentação**

O debate sobre políticas sociais no Brasil tomou novos contornos com a recente unificação e ampliação dos programas de transferência de rendas desencadeada pelo Governo Federal. Passados quase três anos dessa mudança que racionalizou e deu uma face para a Política Social do Governo Lula, já é possível fazer uma avaliação de alguns resultados. Isso porque, ao final do mês de maio (2006), o IBGE divulgou as informações sobre o perfil da renda, ocupação e posse de bens das famílias brasileiras através da PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios em 2004. Esse levantamento trouxe pela primeira vez um estudo sobre a situação de segurança alimentar dessas famílias. Mais tarde, no mês de setembro, o IBGE apresentou os dados da PNAD 2005 com a atualização de importantes informações sobre renda e ocupação. Portanto a oportunidade que se coloca é única no sentido de confrontar conceitos, questionar o senso comum e apontar caminhos para o aperfeiçoamento das políticas públicas.

O presente trabalho tem como objetivo delimitar alguns conceitos e discutir a sua aplicação para o planejamento e a concepção de políticas sociais, pelo poder público. O texto está dividido em três seções, além dessa apresentação. Na primeira parte, vamos apresentar brevemente algumas informações sobre os programas de transferência de renda que estão sendo desenvolvidos na América Latina. Na seção seguinte, apresentamos uma breve avaliação dos conceitos normalmente utilizados e que servem como base para a delimitação das políticas. Na terceira parte são apresentadas as informações obtidas primordialmente pela PNAD 2004 no que se refere aos aspectos de pobreza e segurança alimentar. Finalmente, apresentamos algumas conclusões e recomendações de política.

### **1 Características dos programas de transferência de renda na América Latina**

De modo geral, as políticas sociais são apresentadas pelos governantes ou nos trabalhos acadêmicos como “compensatórias” visando, por definição, a re-estabelecer a igualdade de condições entre todos os cidadãos. Considera-se, portanto, que o destino não deu oportunidades iguais a todos os indivíduos e que caberia ao Estado compensar aqueles desafortunados. Em tese, o Estado deveria amparar todos os cidadãos sem discriminação, mas a proposta de política social considera que, como os indivíduos não são iguais, os mais necessitados deveriam ter uma atenção maior do Estado.

Esse padrão de política social surge nos países desenvolvidos no século XX, como resposta à necessidade de garantir direitos. A garantia de direitos como educação e saúde levou a universalização de determinados serviços que passaram a ser oferecidos pelo Estado. Vale lembrar que esses direitos sociais aparecem em diversos países como uma extensão dos direitos civis e políticos proclamados na Declaração Universal dos Direitos do Homem, cuja inspiração remonta a 1789.

No Brasil, a introdução desses direitos vai ocorrer historicamente com o Estado Novo. Silva (2004) chama a atenção para o fato de que a implementação e expansão dos direitos do cidadão no Brasil deram-

---

<sup>1</sup> Professor Livre Docente do Instituto de Economia da Unicamp.

se pela inserção do indivíduo no mercado de trabalho dentro da ótica das corporações tuteladas pelo aparelho de Estado. Vanderborght e Van Parijs (2006) destacam que, no caso dos Estados Unidos, a mobilização da sociedade em torno da questão dos direitos civis nos anos 60 levou a ampliação e reforma das políticas sociais<sup>2</sup>.

Contudo, com a crise fiscal do Estado a partir dos anos 70, parte importante dos chamados serviços públicos que visavam a suportar o exercício desses direitos passam a ser tratados como mercadoria. Educação, saúde universal e outros direitos vão sendo paulatinamente cortados das atribuições de Estado proporcionando o seu rebaixamento, o que introduz a perspectiva de uma nova abordagem para as políticas sociais, dessa vez como políticas “compensatórias”.

Todavia, diante da persistência da situação de pobreza na maior parte dos países em um período de crescimento do comércio internacional e disseminação de novas tecnologias, como ocorreu em termos globais nas duas últimas décadas, os órgãos de fomento internacionais lançaram uma nova agenda reformadora. Com isso, são incluídas novas atribuições para as políticas sociais, que, além de compensatórias, deveriam ser também emancipatórias. Segundo Gimenez (2005, p. 19), o objetivo colocado pelas agências multilaterais nos anos 80 era “articular a dinâmica dos mercados nacionais de trabalho e uma política social compatível com os imperativos econômicos”.

É interessante mencionar que, nesse mesmo período, uma visão mais abrangente das causas e encaminhamentos para a questão da pobreza estava sendo apresentada por Amartya Sen. As propostas de Sen acabam influenciando o desenvolvimento de políticas sociais nacionais e colocam-se como pilares de sustentação das estratégias de combate à pobreza dessas agências. Segundo esse autor, para entender a pobreza seria necessário entender as relações de titulação (*entitlement relations*). Entendendo por titulação um conjunto de direitos encadeados – partindo dos direitos mais simples sobre a propriedade de terras e sobre o seu próprio trabalho e chegando a relações mais complexas, como o acesso a crédito, por exemplo.

Para o autor, o que garante que trabalhadores desempregados nos Estados Unidos ou na Grã-Bretanha não morram de fome não é a riqueza desses países, mas sim a titularidade que esses indivíduos têm em relação à seguridade social. Da mesma forma, na China a eliminação da fome foi garantida não por uma elevação extraordinária da oferta de alimentos, mas pela titulação das pessoas em alguma forma de seguridade social: um sistema de emprego garantido e salários que possam providenciar o necessário contra a fome (Sen, 1982). O autor afirma que o que deve ser igualado são as capacidades de transformação de cada indivíduo. Alerta também que a idéia de que todos devem ser tratados igualmente pode demandar um tratamento bastante desigual em favor dos que estão em desvantagem (Sen, 2001, p. 30).

Como resultado dessas propostas, são estabelecidos, por inspiração de agências como o Banco Mundial, programas focalizados de transferência de renda para famílias pobres visando a acomodar direitos sociais e, ao mesmo tempo, a garantir um tratamento desigual aos que estão em desvantagem. Dessa maneira, programas de transferência de rendas ou de recursos tendo como base o controle da própria comunidade (empoderamento), passando por cima de autoridades locais viciadas pelo clientelismo e populismo e com a instituição de condicionalidades, passaram a ser a regra de ouro para a sua eficiência e sucesso. Oakley e Clayton destacam que “do ponto de vista dos processos e das ações associadas com a promoção do desenvolvimento e transformação, vivemos atualmente na era do empoderamento” (2003: 9). Mobilizando-se o pobre, pretende-se aproveitar o capital social dessas comunidades inserindo-as

<sup>2</sup> Abrindo espaço para as propostas de instituição de um Imposto Negativo como aquele proposto por Milton Friedman e sua evolução para a renda mínima ou renda básica.

competitivamente no mercado. Nas palavras de Ivo (2006, p. 77) “essa estratégia é voltada para os pobres viáveis (os ‘bons’ pobres, aqueles capazes de se transformarem em *cidadãos-consumidores*, integrar-se à sociedade de mercado e consumo)” (Grifos da autora).

No que se refere à eficiência das políticas sociais, vale mencionar recente estudo realizado pela OCDE (2005) que aponta o gasto social no Brasil como elevado e mal distribuído. Partindo-se da necessidade de se eliminar a regressividade e focalizar nos públicos mais vulneráveis, os pesquisadores mostram que esse gasto corresponde a “duas terças partes de todo o gasto do governo e que o orçamento da seguridade social (incluindo pensões), sozinho, representa 50% de todo o gasto social federal” (2005, p. 123). Na comparação com outros países, todos os níveis de governo no Brasil gastam 24,4% do PIB em programas sociais, o que está acima de países como a Espanha, Canadá, Estados Unidos ou México.

Interessante mencionar que a recente abordagem introduzida nessa “nova geração” de programas sociais que combinam direitos sociais com focalização se faz de uma forma truncada. “Enquanto no Norte os direitos sociais estão sendo descartados como relíquias de uma superada Era Keynesiana, no Sul, a linguagem desses direitos vem sendo estrategicamente aplicada em defesa da luta dos movimentos sociais incluindo os indígenas. Mas isso não significa necessariamente que os direitos sociais estejam sendo acolhidos como um componente substantivo dos direitos humanos” (Dean, 2006, p. 47).

O Quadro 1, apresentado em seguida, é uma ilustração da enorme quantidade de programas de transferência de rendas na América Latina. Foram listados 17 países que implementaram programas semelhantes com a assessoria de agências multilaterais como a o Banco Mundial, BID, FAO, PNUD, FMI ou mesmo agências de cooperação internacional ou ONGs de países desenvolvidos. Esse quadro ilustra a nova abordagem adotada por esses organismos, que se intensifica a partir de 1999, tornando-se política oficial da maior parte das agências.<sup>3</sup> Em todos os programas analisados são realizadas transferências em dinheiro que possam permitir a manutenção da família cuja renda se encontra abaixo da linha da pobreza. Em alguns países, essa transferência está vinculada à compra de alimentos ou material escolar; em outros o uso dos recursos é livre. Normalmente, o responsável pelo recurso é a mãe, esposa ou chefe de família mulher. Em praticamente todos os casos, exigem-se contrapartidas como a manutenção de crianças na escola, frequência em cursos de capacitação para desempregados e acompanhamento médico dos filhos.

Quadro 1 – Programas de transferência de rendas para o combate à pobreza na América Latina

País	Plano	Valor mensal da Transferência	Público Beneficiário	Contrapartidas
Argentina	Plan Familias / Jefes y Jefas	150 a 275 pesos	Famílias de baixa renda com dois ou mais filhos menores;	As crianças devem estar na escola e com a vacinação em dia
Bolívia	PLANE	n.d.	Desempregados	Participação em “frentes de trabalho”
Brasil	Bolsa Família	R\$ 50 a R\$ 95 por família	Famílias co renda <i>per capita</i> abaixo de R\$120	Frequência escolar, vacinação
Chile	Chile Solidário	10.500 pesos no início por 6 meses e redução gradativa até os 18 meses. Bolsa mensal a partir de 18 meses até 3 anos.	Famílias carentes e idosos	Crianças na escola, vacinação, cursos de capacitação para os pais, documentação.

Continua...

<sup>3</sup> O ponto de mudança é a divulgação de novas normas no Banco Mundial exigindo a preparação do chamado PRSP – Poverty Reduction Strategy Paper que deveria ser produzido em cada país como condição para a obtenção dos recursos demandados.

Quadro 1 – Continuação				
País	Plano	Valor mensal da Transferência	Público Beneficiário	Contrapartidas
Colômbia	Familias en Acción	14 mil pesos para cada filho no ensino fundamental e 28 mil pesos para o ensino médio mais 46,5 mil para cada filho abaixo de 7 anos de idade	Famílias carentes de cidades com menos de 100 mil habitantes	Crianças na escola e acompanhamento nutricional
República Dominicana	Solidariedad Comer es primero	Através de cartão de compra para alimentos, até RD\$ 600 por família	Famílias com crianças de 6 a 16 anos e pessoas sem documentos	Crianças na escola
El Salvador	Red Solidária	Ajuda Nutricional	Mulheres carentes com crianças	Crianças na escola, vacinação, cursos de capacitação para os pais, programas de desenvolvimento comunitário
Equador	PROLOCAL em combinação com outros programas (Bono de Desarrollo Humano)	US\$20 por família	1,1 milhões de famílias carentes	Crianças na escola
Honduras	PRAF II	LPS\$ 80 por criança para famílias até 3 filhos por 10 meses letivos	Famílias carentes em espaço geográfico definido	Educação, saúde e nutrição
Jamaica	PATH	US\$ 10 a cada dois meses	Grávidas, Idosos e outros grupos de risco	Acompanhamento por administradores de paróquias
México	Oportunidades	145 pesos bimestrais + Bolsas Educativas de 95 a 620 pesos + Material escolar	Famílias carentes em espaço geográfico definido	Educação, Saúde e Alimentação
Nicaragua	Red de Protección Social	US\$ 30 por família	22.500 famílias de baixa renda	n.d.
Peru	Juntos	US\$30 por família	Famílias Pobres	Educação, saúde e Alimentação
República Dominicana	Solidaridad	RD \$ 550 ajuda para alimentação e ajuda escolar RD\$ 300 (1 ou 2 filhos) RD\$ 450 (3 filhos) RD\$ 600 (4 ou mais filhos); documentos gratuitos	Famílias com crianças e pessoas sem documentos	Cursos de capacitação para os pais, acompanhamento médico para crianças, frequência escolar
Uruguai	PAN –Plano Alimentário Nacional	Transferências para a compra de alimentos	Famílias Pobres	n.d.
Venezuela	Bono de Alimentación para Trabajadores; Bolsa Bolivariana, Bolsa Revolucionaria MERCAL	Venda subsidiada ou doação de Produtos	Famílias Pobres, âmbito regional	n.d.

Fonte: Dados recolhidos pelo autor.

Em uma avaliação mais recente sobre o resultado da implementação de programas sociais em vários países do Terceiro Mundo, Jeffrey Sachs (2005) demonstra que o problema maior, muito além das

transferências de rendas para famílias pobres é a falta de equipamentos sociais e de infra-estrutura que possam permitir que esses pobres saiam dessa situação econômica. Segundo o autor, os resultados desses esforços ainda são insuficientes; e, para superar a pobreza, investimentos prioritários deveriam ser feitos naquilo que ele denomina “seis tipos de capital” para escapar da pobreza, que são: 1) capital humano (saúde, nutrição e treinamento); 2) capital empresarial (máquinas, instalações, transporte motorizado e indústrias); 3) infra-estrutura (estradas, energia, água etc.); 4) capital natural (terras cultiváveis, solos saudáveis, biodiversidade); 5) capital público (leis comerciais, sistemas jurídicos, serviços públicos de qualidade); e 6) capital de conhecimento (*know-how* científico e tecnológico). Um projeto global de erradicação da pobreza seria baseado no desenvolvimento dessas potencialidades, que poderiam ser viabilizadas através de uma política de mão dupla, com os países ricos financiando os mais pobres e esses, por sua vez, reforçando as instituições que possam combater a corrupção e garantir a democracia.

## 2 Avaliação e limites dos conceitos utilizados

Sabemos que a fome é a manifestação mais crítica da falta de renda. Entretanto, fome não é sinônimo da pobreza. Da mesma maneira, os conceitos de desnutrição, má nutrição e fome não devem ser confundidos com a segurança alimentar. Podemos ter certeza apenas de que “ao retratarmos a fome no Brasil estávamos evidenciando o seu subdesenvolvimento, pois fome e subdesenvolvimento são a mesma coisa” segundo Josué de Castro (2001), no prefácio da primeira edição de *Geografia da Fome*, de 1946.

Há uma extensa literatura sobre a esses conceitos<sup>4</sup> sendo que, em muitos casos, o debate se perde quando se procura associar a fome com a pobreza absoluta ou a indigência. Kageyama & Hoffmann (2006:82) citando Amartya Sen lembram que a pobreza possui “uma irreduzível essência absoluta” de tal forma que “um de seus elementos óbvios são a fome e a inanição, e não importa qual seja a posição relativa na escala social, aí certamente existe pobreza”.

Para muitos, a fome se traduz pela simples falta de alimentos; para outros, a fome pode ser representada pela ausência dos principais nutrientes necessários à manutenção da vida. Costuma-se comparar também fome e má nutrição. Enfim, para cada um desses conceitos é possível trabalhar com indicadores com o objetivo de avaliar o público-alvo para o desenvolvimento de programas sociais. Dentro do espírito da focalização estabelecido pela nova geração de programas sociais, torna-se necessário não apenas mensurar o público vulnerável à fome de forma indireta, através da (ausência de) renda, mas também diretamente através de medidas antropométricas ou clínicas.

Em certos casos, como o adotado pela FAO na sua estimativa de pessoas com fome no mundo, o critério adotado é o da disponibilidade *per capita* de alimentos no ano. Esse dado é ajustado pela distribuição de renda e características físicas das populações em cada país. Em termos nacionais, o paradoxo é que os grandes bolsões de fome estão localizados justamente na área rural, com alimentos mais ao alcance da população. Segundo Von Braun (2006), que tomou como base os dados do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), praticamente 80% das pessoas que passam fome – em termos mundiais, vivem no campo e trabalham em atividades rurais ou na pesca. Compõem esse contingente: 50% de pequenos produtores rurais, 20% de trabalhadores rurais sem terra e outros 10% de pescadores e pastores de cabras.

A segurança alimentar é o conceito mais abrangente utilizado pela FAO e pressupõe três dimensões fundamentais: uma **quantidade** de alimentos suficiente para suprir o mínimo recomendado para

<sup>4</sup> Ver a esse respeito Belik; Graziano da Silva e Takagi (2003), Monteiro (2004); Ford (2004); Belik (2005) entre outros.

cada país; a **qualidade** e a salubridade da alimentação; e finalmente, a **garantia de acesso** digno a esses alimentos.

Esse conceito passou a ser utilizado pela primeira vez com uma medida a ser aferida no levantamento da PNAD 2004. Entretanto, é utilizado há mais de 30 anos nos Estados Unidos, tendo sido aplicado também na Jamaica, Venezuela e em alguns países asiáticos. Segundo Graziano da Silva et al. (2006, p. 10) “Desde 1977, o país (Estados Unidos) levanta o número de domicílios em insegurança alimentar a partir de perguntas diretas (auto-relatadas). Mas foi a partir do início da década de 1980 que a metodologia foi aprimorada e aplicada de forma inédita (Bickel; Andrews, 2002). Baseado em um estudo estatístico das respostas fornecidas pelas famílias com relação ao consumo de alimentos,<sup>5</sup> o levantamento concluiu que os chefes de famílias nos domicílios obedecem a uma ordem de comportamento segundo os seus recursos disponíveis, a saber: primeiro, economizam consumindo alimentos cada vez mais baratos, mas mantendo a quantidade, até chegarem a condição em que se esgotam as possibilidades de substituição por preços e passam a comer menos, atingindo o limiar da fome”.

A disseminação do conceito e a utilização de novos métodos de avaliação da segurança alimentar colocaram novamente na ordem do dia a discussão sobre os programas de combate a pobreza, fome, segurança alimentar etc. Enfim, como estabelecer prioridades? O Quadro 2, apresentado em seguida apresenta os impasses colocados pelas diferentes pesquisas realizadas no Brasil e as dificuldades que daí decorrem para a adoção de estratégias adequadas por parte do governo.

Quadro 2. Brasil: Estimativas de públicos-alvo para programas sociais

Levantamento	Estimativa	Comentários
Linha da Pobreza de R\$ 120,00/per capita/mês	25,4% da população ou 46,1 milhões de pessoas (PNAD 2004) entre aquelas que declararam renda	Condicional às diferenças de valores de cestas de consumo regionais. Deve incluir a produção para o auto-consumo nas áreas rurais e a economia com casa-própria.
Linha da Indigência de US\$ 1,00/per capita/dia	5,3% da população ou 9,6 milhões (PNAD 2004) entre aquelas que declararam renda	Idem, levando-se em conta também as dificuldades oferecidas pela flutuação do câmbio.
Déficit de Peso pelo Índice de Massa Corpórea	5,4% da população ou 3,8 milhões de pessoas com idade superior a 20 anos (POF 2003)	Não mede a pobreza e nem a segurança alimentar. Só pode ser aplicado à população adulta. Não leva em conta problemas de avitaminose. Não trata do acesso aos alimentos.
Disponibilidade de alimentos inferior ao mínimo de 1.900 kcal/dia	Famílias com rendimento até 1 Salário Mínimo per capita, 44,1% ou 77,6 milhões de pessoas que consomem até 1.724 kcal per capita dia no domicílio (POF 2003)	Dificuldades de contabilização. Não leva em conta a questão do acesso aos alimentos.
Disponibilidade de alimentos inferior ao mínimo de 1.900 kcal/dia	6% de crianças desnutridas e 9% da população em 2002 – 15,8 milhões de pessoas (FAO)	Estimativa com base em indicadores secundários de renda.
Insegurança alimentar	39,8% da população ou 72,1 milhões. Com Insegurança Alimentar Grave: 7,7% da população ou 13,9 milhões de pessoas (PNAD 2004)	Indicador objetivo com o propósito de avaliar a vulnerabilidade da população à fome.

Fonte: dados recolhidos pelo autor.

<sup>5</sup> As perguntas abrangem duas questões básicas: se os alimentos eram suficientes e se eram aqueles que as famílias realmente queriam consumir.

Com base no Quadro 2 observamos que, muitas vezes, um programa voltado para atacar um determinado problema social não pode ser apontado para o atendimento direto de outra de nossas mazelas. Uma vez que a universalização das políticas sociais foi deixada para trás em nome de uma maior eficiência estabelecida pela focalização, muitas vezes os públicos a serem atingidos e os “remédios” a serem utilizados não são coincidentes. A utilização de indicadores de pobreza para as estimativas da população vulnerável à fome pode representar um atalho interessante para o desenho de programas sociais na ausência de informações diretas sobre segurança alimentar. Vale dizer, no entanto, que os programas de transferência de rendas, que visam a minorar as seqüelas decorrentes da pobreza, podem não proporcionar impactos significativos na solução dos problemas da segurança alimentar.

### 3 Programas focalizados de segurança alimentar

Nessa seção, vamos tratar de caracterizar o público que poderia ser beneficiário dos programas de segurança alimentar no Brasil. Para tanto, tomamos os microdados da PNAD 2004 e separamos os elementos que conformam a sua situação geográfica, econômica e quanto à posse de bens.<sup>6</sup> Entendemos que a delimitação desse quadro permite entabular estratégias específicas para a segurança alimentar, sendo que o exercício realizado confrontando as informações sobre a segurança alimentar entre as famílias com filhos na escola com acesso à alimentação escolar pode comprovar essa tese.<sup>7</sup>

A Tabela 1 desagrega os 181.354.315 milhões de moradores de domicílios pesquisados pela PNAD 2004, segundo a localização dos seus domicílios e a situação de insegurança alimentar. Essa última foi desagregada em três tipos: leve, moderada e grave, segundo a pontuação atingida na entrevista com 15 questões realizada com o chefe da família.

Tabela 1. Moradores em domicílios particulares, segundo a situação de segurança alimentar, Brasil, 2004

	Urbana			Rural	Total
	Metropolitana	Auto representativo	Não auto representativo		
Números Absolutos					
SA	35.199.320	23.323.862	35.198.642	15.468.605	109.190.429
IA Leve	9.997.617	6.632.295	10.068.004	5.947.278	32.645.194
IA Moderada	6.467.952	4.150.038	8.943.243	6.035.758	25.596.991
IA Grave	3.277.880	2.421.302	4.778.619	3.443.900	13.921.701
Total	54.942.769	36.527.497	58.988.508	30.895.541	181.354.315
Números Relativos (%)					
SA	32,2	21,4	32,2	14,2	100,0
IA Leve	30,6	20,3	30,8	18,2	100,0
IA Moderada	25,3	16,2	34,9	23,6	100,0
IA Grave	23,5	17,4	34,3	24,7	100,0
Total	30,3	20,1	32,5	17,0	100,0

Obs: SA – Segurança Alimentar, IA – Insegurança Alimentar

Fonte dos Dados Brutos: IBGE - PNAD (2004).

Observa-se que os maiores contingentes de pessoas em situação de insegurança alimentar estão em áreas urbanas de municípios não auto-representativos (pequenos municípios): 23,7 milhões de pessoas ou 32,8% daqueles que se declararam em situação de Insegurança Alimentar (IA). Essas áreas urbanas, em

<sup>6</sup> Embora tenhamos disponibilizado os dados da PNAD 2005 trabalhamos com as informações do ano anterior pois o suplemento de Segurança Alimentar só foi preparado para 2004.

<sup>7</sup> O autor agradece a empenho de Rodrigo Orair no processamento dessas informações.

muitos casos, não guardam nenhuma semelhança com o que denominamos cidades. São pequenos municípios rurais com pouca ou nenhuma atividade urbana. Nessas localidades, concentra-se a maior parte da população brasileira. Portanto, não é uma surpresa termos nessas localidades os maiores índices de IA.

Contudo, os maiores níveis relativos de IA não estão nesses locais e sim nas áreas rurais: uma proporção de 49,9% dos moradores nas áreas rural se declarou em situação de IA contra 40,3% das áreas urbanas dos municípios não auto-representativos e 35,9% das áreas urbanas metropolitanas. Quando examinamos a situação de IA grave, 34,3% dos moradores sob essa situação estão nas áreas urbanas dos municípios não auto-representativos; no entanto, 11,1% daqueles que vivem nas áreas rurais estão em situação de IA grave contra, no máximo, 8,0% das outras localidades.

A Tabela 2 toma como base as duas piores áreas em termos de IA mencionadas nos comentários anteriores e examina a situação regional. O destaque é para a Região Nordeste. Nessa região, estão 61,1% das pessoas com IA grave. A divisão é de aproximadamente meio a meio entre os moradores das áreas urbanas em municípios não auto-representativos e nas zonas rurais. Vale mencionar também que entre 62% e 65% da população nessas duas zonas do Nordeste estavam em situação de IA, somando-se os três tipos analisados.

Verifica-se também pela Tabela 2, que a insegurança alimentar não está localizada nas pequenas cidades ou áreas rurais por definição. Tomando-se a Região Sul como exemplo observa-se que a Segurança Alimentar (SA) é mais elevada nas áreas rurais (78,0%) e nas áreas urbanas em municípios não auto-representativos (73,1%) que nas metrópoles (72,9%) e nas áreas urbanas auto-representativas (72,7%) conforme foi apurado em outro processamento.

Tabela 2. Moradores de domicílios particulares na zona rural e urbano não auto-representativo por situação de Segurança Alimentar, Grandes Regiões do Brasil. 2004

	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-oeste		Total
	Urbano não auto representativo	Rural	Urbano não auto representativo	Rural	Urbano não auto representativo	Rural	Urbano não auto representativo	Rural	Urbano não auto representativo	Rural	
Números Absolutos											
SA	2.061.261	1.581.004	6.836.562	5.036.485	16.407.817	3.964.543	7.339.917	3.736.180	2.553.085	1.150.393	50.667.247
IA Leve	825.866	753.647	3.881.149	2.987.875	3.342.411	1.236.876	1.397.645	597.728	620.933	371.152	16.015.282
IA Moderada	963.579	924.564	4.504.188	3.908.518	2.103.797	712.775	925.506	328.289	446.173	161.612	14.979.001
IA Grave	704.894	550.551	2.561.358	2.460.145	953.903	234.958	376.784	125.339	181.680	72.907	8.222.519
Total	4.555.600	3.809.766	17.783.257	14.393.023	22.807.928	6.149.152	10.039.852	4.787.536	3.801.871	1.756.064	89.884.049
Números Relativos (%)											
SA	4,1	3,1	13,5	9,9	32,4	7,8	14,5	7,4	5,0	2,3	100,0
IA Leve	5,2	4,7	24,2	18,7	20,9	7,7	8,7	3,7	3,9	2,3	100,0
IA Mod.	6,4	6,2	30,1	26,1	14,0	4,8	6,2	2,2	3,0	1,1	100,0
IA Grave	8,6	6,7	31,2	29,9	11,6	2,9	4,6	1,5	2,2	0,9	100,0
Total	5,1	4,2	19,8	16,0	25,4	6,8	11,2	5,3	4,2	2,0	100,0

Fonte dos Dados brutos: IBGE. PNAD (2004).

A Tabela 3 trabalha as questões de pobreza relacionando-as com a situação de segurança alimentar. Tomou-se como base uma linha da pobreza que vem sendo utilizada pelo governo federal nos seus programas de transferência de renda e que corresponde a um valor de R\$ 120,00 *per capita* deflacionado pelo INPC até a data da pesquisa. As transferências de renda mencionadas na tabela foram aferidas pela PNAD 2004 e compreendem os principais programas sociais do governo federal, a saber:

Cartão-Alimentação do Programa Fome Zero, Auxílio-Gás, Bolsa-Família, Bolsa-Alimentação, Benefício Assistencial de Prestação Continuada, Bolsa-Escola, PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) além de outros programas sociais dos governos estadual ou municipal.

Na data da pesquisa, um total de 38.253.251 pessoas eram beneficiárias de programas de transferência de rendas, representando 21,8% da população que informou renda. Desse total, 22.679.787 tinham rendas que os colocavam abaixo da linha da pobreza. Outros 11,9 milhões de beneficiários recebiam até 2 vezes a linha da pobreza *per capita*; 2,5 milhões, de 2 a 3 vezes a linha da pobreza; e finalmente 1,0 milhão, mais de 3 vezes a linha da pobreza. Assim, embora aqueles beneficiários que estejam acima da linha da pobreza tenham-se situado nesse patamar por conta da transferência de renda – que possibilitou a sua saída da pobreza –, observa-se que há um contingente muito grande de pessoas algumas vezes acima da linha da pobreza recebendo recursos de programas sociais. A mesma contradição se observa no sentido contrário, com mais de 22,4 milhões de pessoas que na data da pesquisa (setembro de 2004) ainda não recebiam o Bolsa-Família ou qualquer outro programa social. Esses dados podem ser observados na Tabela 3.

A Tabela 3 mostra a pequena diferença na situação de segurança alimentar nos estratos de renda mais baixos entre os que recebem transferências de rendas governamentais e os que não recebem. Na realidade, os números demonstram uma diferença em favor daqueles que **não recebem** transferências de renda do governo. Entre os pobres que não recebem transferências de renda, 69,8% viviam em situação de IA contra 79,7% que recebem as transferências. No caso de IA grave, as porcentagens são 18,8% e 22,9%, respectivamente para os que não recebem e para os que recebem. No estrato seguinte, a situação se repete: 43,6% e 57,7% para a IA e 5,3% e 8,8% para a IA grave no caso dos que não recebem e para os que recebem transferências de renda respectivamente.

Tabela 3. Relação entre situação de segurança alimentar, pobreza e transferências de renda de programas sociais para moradores de domicílios particulares em 2004

	Pobres		Até duas vezes a LP		De 2 a 3 vezes a LP		Mais de 3 vezes a linha de pobreza		Total
	Não recebe transf.	Recebe transf.	Não recebe transf.	Recebe transf.	Não recebe transf.	Recebe transf.	Não recebe transf.	Recebe transf.	
Números Absolutos									
SA	6.772.723	4.588.600	18.757.178	5.048.880	19.014.218	1.590.627	48.945.271	775.699	105.493.196
IA Leve	5.315.302	5.586.554	7.626.439	3.277.155	4.487.739	555.340	4.270.618	208.034	31.327.181
IA Moderada	6.158.433	7.294.273	5.137.917	2.570.817	1.899.265	306.851	1.292.111	68.270	24.727.937
IA Grave	4.234.115	5.210.360	1.774.097	1.061.159	652.010	96.938	365.358	13.694	13.407.731
Total	22.480.573	22.679.787	33.295.631	11.958.011	26.053.232	2.549.756	54.873.358	1.065.697	174.956.045
Números Relativos (%)									
SA	6,4	4,3	17,8	4,8	18,0	1,5	46,4	0,7	100,0
IA Leve	17,0	17,8	24,3	10,5	14,3	1,8	13,6	0,7	100,0
IA Moderada	24,9	29,5	20,8	10,4	7,7	1,2	5,2	0,3	100,0
IA Grave	31,6	38,9	13,2	7,9	4,9	0,7	2,7	0,1	100,0
Total	12,8	13,0	19,0	6,8	14,9	1,5	31,4	0,6	100,0

Fonte dos Dados brutos: IBGE - PNAD (2004).

Embora os números sejam elevados em todos os casos, há duas maneiras para explicar essa aparente contradição. Em primeiro lugar, parece claro que uma família extremamente pobre sinta-se insegura quanto à possibilidade de continuar a receber recursos de programas sociais por um longo período. Assim, ao ser perguntado sobre a sua percepção quanto a satisfação de suas necessidades alimentares no futuro, o chefe de família que participa da pesquisa pode declarar-se receoso quanto ao futuro, o que configuraria uma situação de insegurança alimentar. Esse comportamento poderá diferir de outro indivíduo

pobre também, sem o programa social, que entende que a sua situação alimentar não se modificou. De qualquer maneira, a comparação entre a IA de dois indivíduos de nível de renda diferentes denota a mudança na sua percepção em relação à segurança alimentar. A segunda explicação para essa aparente contradição vem reforçar a tese colocada anteriormente, qual seja: a segurança alimentar possui uma dinâmica distinta da pobreza, embora haja uma clara sobreposição entre esses dois públicos. Ou seja, não se pode exigir dos programas de transferência de rendas respostas para as questões de segurança alimentar. Voltaremos a esse ponto logo após analisar algumas características dos moradores dos domicílios em situação de insegurança alimentar.

Levando-se em consideração as peculiaridades das moradias da população em situação de IA verificamos que quanto mais desprovidas de estrutura para a instalação de uma família com dignidade, mais grave a situação de IA. Observa-se, no entanto, que nem sempre aqueles elementos que caracterizam uma família pobre estão presentes em famílias com IA grave. Na Tabela 4 comparam-se as porcentagem de IA nas famílias com e sem determinados equipamentos em suas moradias.

A Tabela 4 apresenta a proporção de moradores que apontou situação de IA grave entre aqueles que possuem as mesmas condições de moradia. Fica bastante claro que aqueles que vivem em condições precárias de moradia possam ser considerados pobres. Com isso, poderíamos considerar que aqueles que vivem em casas com material de paredes e telhado não-durável, com muitos moradores por cômodo e sem acesso à água canalizada, esgoto e eletricidade possam ser considerados pobres. Entretanto verifica-se que apenas uma parte – ainda que expressiva –, dessa população se declara em situação de insegurança alimentar. Essa situação poderia ser traduzida pela idéia de que “embora essas famílias não tenham certas condições básicas de moradia, para a sua grande maioria não falta comida na mesa”. De outra parte, e curiosamente, observa-se que uma porcentagem não desprezível de famílias com todas as condições satisfatórias de moradia declarou-se em situação de IA grave.

Tabela 4. Brasil: Insegurança alimentar grave e características dos domicílios em 2004

Característica	Situação	% IA grave
Material das paredes	Durável	7,0
	Não-Durável	28,9
Material do telhado	Durável	7,3
	Não-Durável	22,0
Número de moradores por cômodo	Até 1	4,6
	Mais de 1 a 2	17,4
	Mais de 2	35,8
Acesso a água canalizada	Sim	5,7
	Não	22,0
Acesso a esgoto	Tem banheiro com esgoto	4,8
	Tem banheiro sem esgoto	10,7
	Não tem banheiro	24,4
Acesso a eletricidade	Sim	7,2
	Não	19,0

Fonte dos Dados Brutos: IBGE. PNAD (2004).

Em seguida, pretende-se demonstrar que a inserção de programas específicos de segurança alimentar pode provocar impactos positivos nos indicadores analisados. Começamos pela Tabela 5, na qual se comparam moradores dos domicílios com filhos de idade inferior a 18 anos. Em muitos casos, essas

crianças não freqüentam a escola, seja porque estão abaixo da idade escolar seja porque trabalham; são portadoras de doenças; ajudam nos afazeres domésticos etc. No entanto, um contingente significativo de indivíduos está em domicílios em que as crianças vão a creche ou escola e recebem merenda escolar gratuita.

Um total de 30,5 milhões de indivíduos está nessa situação, conforme a Tabela 5. Outros 6,5 milhões de indivíduos estão em lares nos quais os indivíduos vão à escola mas não recebem merenda; e, finalmente, temos 7,2 milhões de lares com crianças em creches ou escolas particulares. Verifica-se que no primeiro caso 11,4% dos indivíduos estão em situação de IA grave. Esse percentual deve ser comparado com os 16,4% de IA grave entre os estudantes da rede pública das creches, pré-escolas e do ensino fundamental que **não** recebem a merenda. Essas proporções destoam completamente do caso dos indivíduos que freqüentam as escolas particulares e portanto supostamente têm melhor condição econômica. A situação de IA grave é verificada em apenas 1,4% das crianças e jovens da rede particular. Os índices de Segurança Alimentar para os que têm crianças em escolas particulares chega a 79,7% contra apenas 34,6% entre aqueles que têm filhos nas escolas mas não recebem merenda, um percentual inferior à metade do anterior.

Tabela 5. Brasil: Situação de Segurança Alimentar por freqüência à escola ou creche e acesso a merenda para moradores de domicílios particulares com menos de 18 anos de idade

		SA	IA Leve	IA Moderada	IA Grave	Total
Números Absolutos (1.000)						
Não frequenta escola ou creche		7071	3467	3144	2023	15704
Frequenta creche, pré-escola ou ensino fundamental (1o grau) na rede pública	Não recebe merenda	787	488	630	372	2278
	Recebe merenda (1)	14314	6905	5804	3488	30511
Outros estudantes na rede pública		2727	861	434	209	4231
Frequenta escola ou creche na rede particular		5754	985	385	100	7224
Total		30653	12706	10397	6192	59948
Números Relativos (%)						
Não frequenta escola ou creche		45.0	22.1	20.0	12.9	100.0
Frequenta creche, pré-escola ou ensino fundamental (1o grau) na rede pública	Não recebe merenda	34.6	21.4	27.7	16.4	100.0
	Recebe merenda	46.9	22.6	19.0	11.4	100.0
Outros estudantes na rede pública		64.5	20.3	10.3	4.9	100.0
Frequenta escola ou creche na rede particular		79.7	13.6	5.3	1.4	100.0
Total		51.1	21.2	17.3	10.3	100.0

Fonte dos Dados Brutos: IBGE. PNAD (2004).

Na Tabela 6 apresentamos evidências claras de que a segurança alimentar está conectada diretamente com os níveis de renda e **também** com as ações específicas voltadas à segurança alimentar, como é o caso do recebimento de merenda escolar por parte das crianças em idade escolar em creches ou

instituições de ensino públicas.<sup>8</sup> Primeiramente, se observa evidente redução da insegurança alimentar na medida em que se eleva a renda *per capita* mensal dos domicílios. Isso ocorre em todas as situações analisadas. Secundariamente, observamos que os indicadores de insegurança alimentar são maiores para as mesmas faixas de renda nos domicílios que recebem transferências de renda. A interpretação para essa particularidade está, como já foi mencionado, no fato de que a família atingiu determinado patamar de renda com a transferência, equiparando-se a outra com a mesma renda, porém com maior instabilidade. Essa instabilidade provoca maior índice de insegurança alimentar. Em terceiro lugar, vale destacar que as famílias que mantêm filhos em idade escolar freqüentando a escola ou creche pública e recebem merenda escolar têm um nível de insegurança alimentar inferior aos que não têm essa condição, recebendo ou não transferências de renda.<sup>9</sup>

Tabela 6. Brasil: Situação da Segurança Alimentar entre os domicílios considerando a existência de transferências de renda e o acesso à merenda escolar para moradores de domicílios particulares com menos de 18 anos de idade (em %)

Faixa de rendimentos	Domicílios que não recebem transferência de Renda				Domicílios que recebem transferência de Renda			
	Sem Merenda		Com Merenda		Sem Merenda		Com Merenda	
	SA	IA	SA	IA	SA	IA	SA	IA
Sem rendimento	19,9	80,1	26,1	73,9				
até 1/4 SM	20,0	80,0	21,6	78,4	12,1	87,9	14,8	85,2
de 1/4 a 1/2 SM	38,8	61,2	41,2	58,8	25,6	74,4	31,0	69,0
de 1/2 a 1 SM	62,6	37,4	64,5	35,5	48,6	51,4	48,3	51,7
de 1 a 2 SM	81,8	18,2	81,2	18,8	66,8	33,2	68,6	31,4
de 2 a 3 SM	87,7	11,4	90,7	9,1	88,8	11,2	67,1	32,9
mais de 3 SM	92,6	8,7	95,1	5,3	67,0	33,0	82,2	17,8
Total	62,9	37,1	62,8	37,2	29,4	70,6	33,2	66,8

Fonte dos Dados Brutos: IBGE. PNAD (2004).

Verifica-se na Tabela 3 que nos domicílios “sem rendimento”, portanto sem o recebimento de transferências governamentais, aqueles que têm filhos na escola com acesso a merenda escolar, apresentam melhores índices de Segurança Alimentar. Nas faixas seguintes de rendimento *per capita* as proporções são também mais elevadas na comparação entre os com merenda e os sem merenda. Essa constatação nos permite afirmar que para o encaminhamento de questões relativas à segurança alimentar o ideal é a utilização de programas de segurança alimentar embora novos estudos econométricos devam ser feitos que possam aprofundar essas conclusões.

## Conclusões

Nesse trabalho enfrentamos o desafio de discutir as questões relacionadas ao desenho das políticas sociais tomando o exemplo dos programas de transferência de rendas no Brasil. Demonstramos

<sup>8</sup> A merenda escolar é de fornecimento obrigatório para as creches e para o ensino fundamental (pré-escola e infantil) em escolas públicas. No ensino médio é facultativo aos municípios, governo estadual ou federal, no caso das escolas serem federais.

<sup>9</sup> Vale destacar que embora a amostra utilizada para essas conclusões tenha tomado como base apenas as famílias que recebem transferências de renda e possuem crianças na rede pública, os modelos de regressão que utilizam outras variáveis de controle além da renda (região, condições dos domicílios etc.) também sustentam as conclusões sobre o impacto da merenda e das transferências de renda na segurança alimentar. Evidentemente, as conclusões que possam ser tiradas da Tabela 6 não podem ser generalizadas para a população como um todo, embora os resultados sejam claros para essa parcela mais fragilizada, que é o objeto das políticas públicas.

que esses programas se fundamentam em um novo perfil que tem como base a necessidade de compensar diferenças sociais, reforçando o capital social local e estabelecendo condicionalidades para o recebimento de fundos por parte das famílias carentes. Listamos mais de uma dezena de programas com esse perfil que estão sendo desenvolvidos em países da América Latina.

Na segunda parte procuramos mostrar que embora a pobreza seja o denominador comum dos principais problemas a serem atacados pelas políticas sociais, a transferência de rendas – como vem sendo realizada pelo Bolsa-Família, por exemplo, não é capaz de dar conta integralmente dos mesmos. O caso analisado no artigo é o da insegurança alimentar, sendo que a fome – manifestação mais crítica do estado de insegurança alimentar – é também o problema mais agudo colocado pela pobreza. Nesse sentido, tomando-se os microdados da PNAD 2004, especificamente aqueles referentes ao módulo de segurança alimentar, observamos que somente programas sociais específicos voltados para o atendimento da população em estado de insegurança alimentar podem garantir o acesso aos alimentos com regularidade e dignidade.

### Referências bibliográficas

- BELIK, W. Políticas de seguridad alimentaria y nutricional en Brasil: avances y discontinuidades. In: CEHAP, Cordoba, Espanha. *Anais...* 2006.
- BELIK, W.; GRAZIANO DA SILVA, J.; TAKAGI, M. Políticas de combate a fome no Brasil. In: CORREIA DE ANDRADE et al. *Josué de Castro e o Brasil*. [s.l.: s.n.], 2003. p. 11-37.
- BICKEL, G.; ANDREWS, M. A evolução do Programa de Cupom Alimentação e a mensuração da fome nos Estados Unidos. In: TAKAGI, M.; GRAZIANO DA SILVA, J.; BELIK, W. *Combate à fome e à pobreza rural*. São Paulo: Instituto Cidadania, 2002.
- CASTRO, J. *Geografia da fome*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- DEAN, H. A Agenda Global de Direitos Humanos e a (Im)possibilidade de um Estado Ético. In: CIMANDAMORE, A.; DEAN, H.; SIQUEIRA, J. (Org.). *A pobreza do Estado – Reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global*. Buenos Aires: CLACSO. 2006. p. 39-60.
- FORD, D. Enfoques conceptuales y sistemas de información sobre seguridad alimentaria. In: BELIK, W. (Org.). *Políticas de Seguridad Alimentaria en America Latina*, [s.l.: s.n.], 2004. p. 29-48.
- GIMENEZ, Denis M. As agências multilaterais e o gasto social. *Carta Social e do Trabalho*, Campinas, IE/Unicamp, set./dez. 2005. p. 17-25. Disponível em: <[http://www.eco.unicamp.br/cesit/boletim/versao\\_integral4.pdf](http://www.eco.unicamp.br/cesit/boletim/versao_integral4.pdf)>.
- GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M. E.; TAKAGI, M.; BELIK, W. *Segurança alimentar e nutricional: quais as alternativas de mensuração?* Campinas: IE/Unicamp, 2006. Mimeografado.
- HOFFMANN, R.; KAGEYAMA, A. Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 15, n. 1 (26), p. 79-112, jan./jun. 2006.
- IVO, A. B. L. A reconversão da questão social e a retórica da pobreza nos anos 1990. In: CIMANDAMORE, A.; DEAN, H.; SIQUEIRA, J. (Org.). *A pobreza do Estado – Reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global*. Buenos Aires: CLACSO, 2006. p. 61-85.
- MONTEIRO, C. A pobreza desnutrição e fome no Brasil: implicações para políticas pública. In: REIS VELLOSO, J. P.; CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, R. (Org.). *A nova geografia da fome e da pobreza*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2004. p. 81-96.
- OAKLEY, P.; CLAYTON, A. *Monitoramento e avaliação do empoderamento*. São Paulo: Instituto Polis, 2003.
- SACHS, Jeffrey. *O fim da pobreza: como acabar com a miséria mundial nos próximos 20 anos*. São Paulo: Cia. das Letras, 2005.

SEN, Amartya. *Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SEN, Amartya. *Poverty and famines – An essay on entitlement and deprivation*. Oxford: Oxford University Press, 1982.

SILVA, J. P. Basic income and citizenship theory: comments on a recent Brazilian law. Paper apresentado no Seminário “From the World Modernity to Multiple Modernities: Social Theory in the Context of Global Transformations”, no Clubhaus der Freien Universität Berlin, Goethestr. 49, 14163, Berlin, 28-30, Apr. 2004.

TAKAGI, M. A. *Implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios*. Tese (Doutoramento)–Instituto de Economia, Unicamp, 2006.

VANDERBORGHT, Y.; VAN PARIJS, P. *Renda básica de cidadania – argumentos éticos e econômicos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

VON BRAUN J. Hunger and poverty reduction: policies and programs effectively and efficiently reaching the MDGs and beyond. Apresentação realizada no International Seminar on Development and Vulnerability, Rio de Janeiro, Sept. 4-6, 2006.

## INDICADORES DA POBREZA E A POBREZA DOS INDICADORES

*Marcio Pochmann*<sup>1</sup>**Apresentação**

O registro de segmentos da população convivendo em situações de pobreza extrema tende a estar associado geralmente ao estágio de desenvolvimento econômico alcançado por um país, bem como ao grau de repartição da renda e riqueza nacional. Especialmente no Brasil, cujo grau de industrialização foi relativamente avançado, parte significativa da pobreza da população pode ser debitada à má distribuição da renda e riqueza nacional.

Isso porque, se considerado somente o nível de desenvolvimento alcançado pelas forças produtivas, a dimensão da pobreza poderia ser menor do que realmente é. Sabe-se que a parcela das carências materiais que atinge os segmentos da população, que é responsável pela privação econômica e social, não se deve à ausência de capacidade de produção, mas à péssima repartição do excedente econômico gerado.

Por decorrência, os indicadores tradicionalmente utilizados para medir a pobreza absoluta tendem a desconsiderar a questão distributiva, uma vez que o foco das pesquisas considera apenas a insuficiência de renda para adquirir o mínimo necessário à reprodução humana. Como a distância que separa os ricos dos pobres termina não sendo considerada, a situação da pobreza relativa que resulta do padrão de riqueza alcançado pelo país e assegurado a muito poucos, tornam pobres mesmo aqueles que apresentam condições mínimas para a reprodução humana.

Assim, pode haver um descompasso, em geral, entre o conceito utilizado para definir o que é pobreza e a medida adotada para identificar quantitativamente os pobres no interior da população. O indicador utilizado para medir a pobreza pressupõe um certo conceito do que seja a pobreza, embora a medida da pobreza não seja a expressão da determinação do que é ser pobre<sup>2</sup>.

Isso porque a pobreza encontra-se associada a um conjunto de determinação, ao mesmo tempo em que a condição de pobre tem sido historicamente determinada. Não obstante a complexidade na medida da pobreza, o seu desenvolvimento é fundamental, uma vez que tanto a percepção e a contagem dos pobres como a análise de sua natureza e gravidade tendem a despertar alguma modalidade de intervenção pública.

Justamente por isso, o método estatístico e marco conceitual adotados para definir o que é pobre não são neutros. Eles tendem a revelar critérios e patamares de julgamento de valor, uma vez que a definição de pobreza tende a legitimar a distinção entre pobres e não pobres, apontando, por consequência, os que merecem e os que não merecem receberem atenção especial da intervenção pública.

Quanto mais restritiva a medida de pobreza, menor o contingente da população passível de receber atenção especial, bem como menor resistência ao modelo econômico e social em curso. Da mesma forma, por ser a pobreza considerada um problema, uma vez que se constitui em ameaça à ordem e integração social e um peso ao crescimento econômico, tornou-se lugar comum os países deterem um conjunto de

<sup>1</sup> Professor do Instituto de Economia (IE) e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (Cesit) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

<sup>2</sup> Para maiores detalhes, ver: Destremau e Salama (1999).

políticas de atenção aos pobres, não necessariamente voltadas à superação da pobreza, mas muitas vezes com medida de produção de assistencialismo e reprodução da dominação política.

Nesse sentido, o presente artigo pretende apresentar brevemente a evolução dos indicadores de pobreza, que geralmente refletem o próprio significado que se adota para identificar o que é pobre. Na parte seguinte, procura-se contrapor o uso proliferado dos indicadores de pobreza absoluta e a adoção do critério de pobreza relativa no Brasil. Essa contraposição permite observar o quanto é limitado o conjunto de indicadores que tratam fundamentalmente da pobreza absoluta, não obstante, muitas vezes, a sofisticação com que esses indicadores são dimensionados.

Deve-se destacar que, dos países desenvolvidos, somente os Estados Unidos utilizam ainda o indicador de pobreza absoluta. Isso talvez explique a influência que esse indicador ainda tem e o fato de ser usado por agências multilaterais, como o Banco Mundial. Na maior parte dos países, a noção de pobreza é relativa e considera-se, nos indicadores, a dimensão da desigualdade que vai além do atendimento mínimo da reprodução humana.

## 1 Pobreza: significado e indicadores

As visões sobre a pobreza acompanham o próprio desenvolvimento da humanidade, o que resultou em modificação importante do significado do conceito, ao longo do tempo<sup>3</sup>. Ainda que não se deseje tratar da evolução histórica da pobreza, deve-se destacar, inicialmente, a noção da pobreza originalmente concebida como natural e inevitável, todas as vezes que o ritmo de crescimento da população ultrapassasse o aumento da produção de alimentos.

Em debate com William Godwin (1756-1836), que identificou na propriedade privada a causa de todos os problemas sociais,<sup>4</sup> Thomas Robert Malthus publicou, em 1798, o seu famoso *Ensaio Sobre a População* para explicar as razões do dramático avanço da pobreza em curso durante a Revolução Industrial na Inglaterra da segunda metade do século 18. Para Malthus, a pobreza seria inevitável e de estrita responsabilidade da própria população pobre que teimava em se reproduzir num ritmo maior que o da produção de alimentos.

Nesse sentido, a primeira experiência importante de política pública na Inglaterra que se industrializava naquela época partiu do pressuposto de que os pobres não eram vítimas e, portanto, portadores de direitos de proteção e apoio. Por serem considerados ineptos moralmente, foram tratados como marginais pelas Leis dos Pobres aprovadas pelo Parlamento Inglês e postas em práticas pelas paróquias e magistrados locais, por meio das casas de trabalho (*workhouses*) que lhes retiravam o direito de cidadania (mobilidade territorial e voto) em troca de conceder-lhes o indispensável para que não morressem de fome.

Posteriormente, ao ser contrastado o enorme avanço agrícola e industrial com a expansão da população, retomaram-se os argumentos sobre a natureza da pobreza relacionada à forma de organização da sociedade. A partir de Marx, por exemplo, a pobreza foi associada ao processo mais amplo de valorização do capital pelo trabalho que gerava, independente do estágio de abundância da sociedade, privação generalizada, por decorrência da repartição discricionária do excedente econômico.

---

<sup>3</sup> A respeito das mudanças no significado da pobreza ver: Castel (1998).

<sup>4</sup> Ver mais em Godwin (1792).

Ao longo do século 19, a manifestação da pobreza foi cada vez mais sendo identificada com a condição de rendimento insuficiente para a reprodução adequada do ser humano. Essa seria a pobreza decorrente do avanço do capitalismo selvagem que gerava tanto a brutal concentração da renda e riqueza como o enorme exército de desempregados.

Em função disso, a base originária das pesquisas científicas sobre pobreza fundamentou-se em duas vias principais. A primeira via de investigação relacionou-se à característica pessoal da pobreza, geralmente decorrente da insuficiência de renda para a reprodução humana, conforme foi possível perceber, ainda em 1901, pelo estudo pioneiro de Rowntree sobre a identificação de segmentos populacionais pobres na cidade de York, na Inglaterra.

Com base na avaliação do orçamento familiar, o estudo se transformou no método científico de uso internacional para definição da pobreza absoluta associada ao custo monetário do consumo de uma cesta de necessidades básicas.<sup>5</sup> Ao se constituir uma cesta de consumo que atenda historicamente as necessidades básicas, alcançava-se o valor monetário de referência capaz de definir a chamada linha de pobreza absoluta e estabelecendo, em contrapartida, os segmentos pobres e a população não pauperizada.

Já a segunda via de pesquisa científica procurou refletir mais a característica estrutural da pobreza, relacionando-a à ausência ou à baixa renda decorrente do desemprego. Nesse sentido, a ética do trabalho também ganhou dimensão, seja pela onda de desemprego que acompanhou o avanço da Revolução Industrial, seja pelo alarmante universo de trabalhadores sem emprego produzido pela Depressão de 1929.

Com a difusão das pesquisas de desemprego a partir da década de 1930, a temática da pobreza passou a ser também considerada como medida de avaliação do contingente da população economicamente ativa que permanecia excluída do mercado de trabalho. De maneira geral, era essa a função dos indicadores de desemprego introduzida nos Estados Unidos e alguns países europeus, e generalizada por orientação da Organização Internacional do Trabalho<sup>6</sup>.

A partir daí, o significado e as medidas de pobreza evoluíram para três grandes tendências no mundo do final da segunda Guerra Mundial. No caso dos Estados Unidos, por exemplo, ganharam dimensão dois aspectos principais.

O primeiro encontrou-se relacionado à definição de uma linha de pobreza oficial. Isso ocorreu desde a década de 1960, quando a linha oficial de pobreza norte-americana foi estabelecida por intermédio de uma cesta de consumo aferida por pesquisa familiar (*Consumer Expenditure Survey Data*), cuja escala de referência varia por tipo de família e indivíduos de baixa renda, assim como por diferentes regiões geográficas<sup>7</sup>.

O fato de existir uma linha oficial de pobreza nacional não impossibilitou que outras instituições e pesquisadores especializados estabelecessem taxas de pobreza locais e nacionais diferenciadas. De toda a forma, a linha oficial de pobreza faz parte do conjunto das políticas públicas, o que permite que a sociedade e especialistas avaliem os resultados das políticas econômicas e sociais.

O segundo aspecto da experiência dos Estados Unidos na temática da pobreza diz respeito à retomada da perspectiva de transferir às vítimas a responsabilidade pela condição de pobreza. Os estudos que incorporam a questão cultural e psicológica, geralmente identificam a pobreza nas pessoas ou

<sup>5</sup> Ver especialmente: Rowntree (1901); Townsend (1970).

<sup>6</sup> Para maiores detalhes, ver: Desrosières (1993); Brandão e Hofmann (1996).

<sup>7</sup> Para detalhes ver: Doyle et al. (1999); Patterson (1986).

comunidades atrasadas às dificuldades de não fazer melhor uso dos recursos disponíveis, como no caso da educação e qualificação profissional.<sup>8</sup>

No caso da América Latina, simultaneamente aos primeiros balanços feitos sobre iniciativas de industrialização na região a partir da década de 1960, o tema da pobreza veio à tona pela vertente teórica da marginalidade. Em síntese, diversos estudos ressaltaram a prevalência das condições de produção e reprodução da pobreza associada tanto ao enorme excedente de mão-de-obra proveniente do campo e depositada nos grandes centros urbanos como à injustiça e à desigualdade (pobreza relativa) que marcava profundamente mesmo os trabalhadores melhor inseridos no setor produtivo dinâmico.<sup>9</sup>

No caso dos países da Europa Ocidental constatou-se a introdução do conceito da condição de pobreza relativa, associada não apenas à definição de uma linha de pobreza limitada ao consumo de uma cesta de atenção às necessidades básicas, mas à inclusão social em relação ao avanço material das forças produtivas a partir da década de 1970. Dessa forma, foi abandonada gradativamente a dimensão absoluta da condição de pobreza estabelecida a partir do critério de acesso a bens e serviços básicos (necessidades essenciais), para uma definição contemporânea com o padrão de vida socioeconômico aceitável e compatível com o avanço material da estrutura produtiva existente.<sup>10</sup>

Por fim, pode-se ressaltar que ao final do último quartel do século 20, frente ao agravamento da crise das economias capitalistas e à desintegração do bloco soviético, importantes novidades foram introduzidas no debate sobre o significado e as medidas de pobreza humana. De um lado, a identificação do aparecimento de uma nova forma de manifestação da pobreza (*working poors*), atingindo segmentos populacionais que até então se encontravam protegidos pelo sistema de pleno emprego e proteção social.

As políticas de corte neoliberal reverteram o papel do Estado compromissado com as políticas de pleno emprego e impuseram reformas substanciais no sistema de proteção social, tornando mais insegura e frágil a condição de vida e trabalho, mesmo nas economias mais avançadas.<sup>11</sup> Nesse sentido, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) adotou como medida geral de pobreza no mundo o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Índice de Penúria das Capacidades (IPC), logo mais substituído pelo Indicador de Pobreza Humana (IPH).

Enquanto o IDH resulta da articulação de diversas dimensões de pobreza fundamentadas no desenvolvimento mais amplo do homem, o ICP e IPH utilizam a insuficiência de renda como manifestação da pobreza (meio e não fim, como critério), agregado a indicadores de vulnerabilidades. Ademais desses importantes esforços adotados para também considerar o significado da nova pobreza, também serve de parâmetro a adoção do conceito de exclusão social como um processo de bloqueio às condições normais de vida, bem como a inibição ao desenvolvimento de capacidades.

Dessa forma, tornou-se referência o Indicador da Condição de Pobreza Humana Integrada<sup>12</sup>. Ou seja, a combinação entre a medida de pobreza absoluta (linha monetária de pobreza definida de acordo com uma cesta de consumo que atenda às necessidades básicas) com a mensuração da pobreza relativa (taxa de desigualdade da distribuição pessoal da renda).

<sup>8</sup> Ver mais em: Ignatieff e Gutmann (2001); Geertz (1983).

<sup>9</sup> Para mais detalhes, ver: Nun, J. et al. (1968); Quinjano (1977).

<sup>10</sup> Para maiores detalhes ver: Gordon e Townsend (2000); Sen (1976); UNDP (1995).

<sup>11</sup> Ver mais em: Rodgers et al. (1995); Sen (1992); Xiberras (1993); Paugam (1993); Amorim et al. (2003).

<sup>12</sup> EU (2006); Yates (2005); Mkandawire (2005).

## 2 Dimensões da pobreza no Brasil

No Brasil, há diversos indicadores de pobreza. A maioria deles fundamenta-se no conceito de pobreza absoluta, que considera tão somente o limite mínimo necessário à reprodução humana. Mesmo assim, são diversos os critérios utilizados para definir a condição de pobreza absoluta, o que resulta em indicadores diversos e nem sempre convergentes. Se órgãos como ONU e Banco Mundial estimam a pobreza brasileira em 26,5% da população (1998), o IPEA e o MPAS falam em aproximadamente 34% da população. Uma diferença em termos quantitativos de cerca de 12 milhões de pessoas ou, de outro modo, uma quantidade 26,6% maior de que a computada pelo critério generalizante que põe lado a lado Suécia e Brasil.

Por um lado, a diversidade de critérios pode revelar uma salutar preocupação com o tema, mas, por outro, indicam as dificuldades que se estabelecem quando do enfrentamento sobre a temática da pobreza no Brasil. As divergências surgem desde a inexistência dos dados confiáveis para diversas regiões do país até objetivos específicos dos muitos pesquisadores (Tabela 1).

Tabela 1 – Referências de linhas de pobreza no Brasil

Instituições	Critério	Porcentagem da população abaixo da linha definida	Quantidade de pessoas abaixo da linha definida <sup>e</sup>
Banco Mundial	- <i>Linha de indigência</i> : pessoas com rendimento inferior a US\$ 1,00 por dia	11,6	20 milhões
(BIRD) <sup>a</sup>	- <i>Linha de pobreza</i> : pessoas com rendimento inferior a US\$ 2,00 por dia	26,5%	45 milhões
Organização Internacional do Trabalho (OIT)	- <i>Linha de pobreza</i> : pessoas com rendimento inferior a US\$ 2,00 por dia	26,5%	45 milhões
PNUD/ONU Programa das Nações	- <i>Linha de indigência</i> : pessoas com rendimento inferior a US\$ 1,00 por dia	11,6%	20 milhões
Unidas para o Desenvolvimento	- <i>Linha de pobreza</i> : pessoas com rendimento inferior a US\$ 2,00 por dia	26,5%	45 milhões
IPEA Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas	- <i>Linha de pobreza regionalizada</i> variando de R\$ 68,00 a R\$ 126,00 em moeda constante de 1999.	33,6%	57 milhões
MPAS Ministério da Previdência Social	- <i>Linha de pobreza</i> estimada em R\$ 98,00 por mês <i>per capita</i> <sup>b</sup> .	34,0%	57 milhões
CPS/FGV Centro de Políticas Sociais da FGV	- <i>Linha de pobreza</i> estimada em R\$ 80,00 por mês <i>per capita</i> <sup>c</sup> .	29,3%	50 milhões
Instituto da Cidadania	- <i>Linha de pobreza</i> : pessoas com rendimento inferior a aproximadamente US\$ 2,00 por dia <sup>d</sup>	27,8%	44 milhões

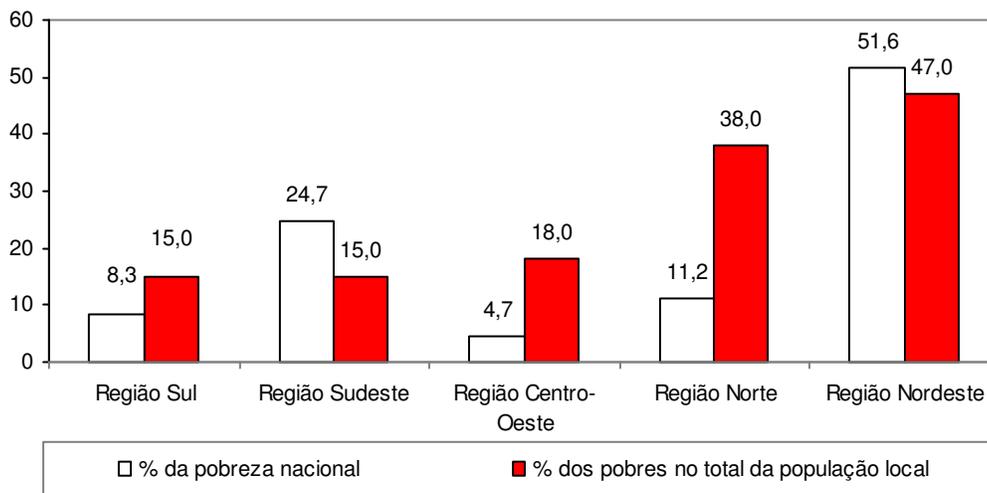
a) As porcentagens são referentes a 1998. Fonte: World Development Indicators 2002; b) Extraído de palestra proferida pelo MPAS no III Encontro Ministerial de Desenvolvimento Social da América Latina, no Rio de Janeiro em 2002; c) Extraído do Mapa do Fim da Fome, 2002; d) População brasileira estimada em 158 milhões de pessoas, devido a algumas exclusões como: não declaração de renda, pensionistas, empregados domésticos que dormem no trabalho etc. Extraído do Projeto Fome Zero; e) Sempre referente à população de 2000, anunciada pelo Censo 2000 do IBGE.

Fonte: Banco Mundial, ONU, OIT, IPEA, MPAS, FGV, Instituto da Cidadania.

Ademais, cabe destacar que a atual produção dos estudos sobre a pobreza atual, não obstante a imprescindível contribuição para o conhecimento do tema no país, não se mostra capaz de, por sua própria metodologia, incorporar outras questões que não a simples quantificação do número de pessoas carentes. Para o caso brasileiro, parece ser importante que a definição da linha de pobreza contemple a questão fundamental da desigualdade social, permitindo o avanço da noção quantitativa da pobreza como da distância relativa entre os cidadãos.

Quando se adota, por exemplo, o conceito de pobreza absoluta com base numa linha de pobreza definida em meio salário mínimo *per capita*, verificam-se as diferenças que marcam as regiões geográficas em todo o país. Ao se fixar uma linha de pobreza única para todo o país, notam-se desvios substantivos devido às acentuadas diferenças regionais de reprodução social e à estrutura de preços relativos, indicando, muitas vezes, superestimação de pobres nas regiões menos dinâmicas e subestimação da pobreza nas regiões mais ricas (Gráfico 1).

Gráfico 1. Composição regional da população total em situação de pobreza (renda *per capita* até meio salário mínimo) em 2000.



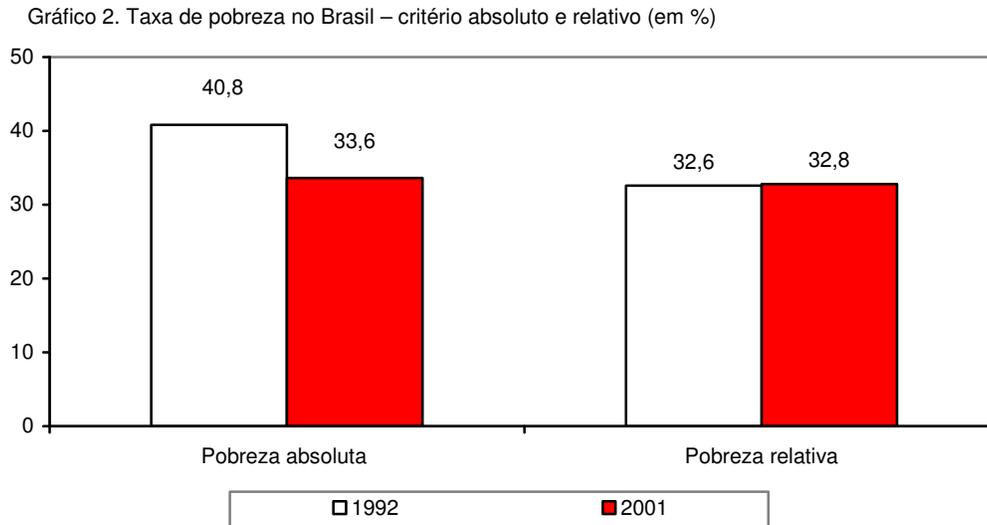
Fonte: IBGE. Censo Demográfico, 2000.

Mesmo assim, constata-se que as regiões do Norte e Nordeste do país respondem por 2/3 do total de pobres, embora contribuam com menos de 39% do total da população nacional. No caso das regiões Sul e Sudeste, que compreendem 33% do total da população pobre do país, respondem por 57% da população nacional.

Já em relação ao peso da pobreza dentro das regiões, nota-se que na região Norte, 38% da população viveria em condição de pobreza, enquanto na região Nordeste seriam 47% da população residente. Situação bem distinta pode ser verificada na região Sul e Sudeste, com 15% da população residente considerada pobre.

Por conta disso, interessa analisar a situação nacional que resulta da adoção do critério de pobreza relativa no Brasil. Quando se adota a medida da União Européia, que considera pobres aqueles que recebem uma renda média inferior à renda mediana familiar *per capita*, verifica-se que a participação dos pobres no total da população brasileira permaneceu estabilizada entre 1992 e 2001, ao contrário do que do que ocorre no critério absoluto (cesta básica mínima de consumo), que registra uma queda importante na taxa de pobreza.

De certa forma, a queda da pobreza absoluta pode ser reflexo da elevação do poder aquisitivo da base da pirâmide da distribuição da renda no país. Mas a prevalência da taxa de pobreza relativa em cerca de 1/3 da população total pode revelar a estabilidade da relação entre a renda auferida pelos 60% mais pobres e a renda mediana da população brasileira (Gráfico 2).



Fonte: IBGE. PNAD.

Por conta disso, a quantidade de pobres pelo critério relativo cresceu quase 8 milhões entre 1992 e 2001 (de 46,1, para 53,9 milhões), enquanto o número de pobres pelo critério absoluto foi reduzido em próximo de 400 mil (de 57,3, para 56,9 milhões). Também quando se utiliza o critério da pobreza absoluta do Banco Mundial (menos de US\$ 1,00 por dia), verifica-se que o país ocupa a 42ª posição num conjunto de 94 países analisados, embora pelo critério de participação da renda dos 20% mais pobres na renda total (indicador de desigualdade), o Brasil ocupe a 93ª posição no total de 115 países<sup>13</sup>. Ou seja, na adoção de metodologia de pobreza relativa, que incorpora a desigualdade, o Brasil possivelmente estaria situado num contexto internacional semelhante.

### Considerações finais

Como a pobreza no Brasil encontra-se relacionada tão somente ao quadro geral do desenvolvimento econômico, mas também à péssima distribuição de renda e riqueza, seria conveniente que os indicadores de pobreza também pudessem fazer menção à temática da desigualdade. Quando se utilizam fundamentalmente as medidas de pobreza absoluta, parte-se do significado da pobreza estritamente associada à insuficiência de rendimento para o consumo elementar para a reprodução humana.

Por conta disso, deixa-se de considerar, por exemplo, o padrão de bem-estar social alcançado pelos ricos. Ao se adotar o conceito de pobreza relativa, que considera a medida da desigualdade, abandonam-se os sentidos da pobreza que contaminam atualmente os indicadores de pobreza no Brasil.

Ademais, percebe-se também que a adoção do conceito de pobreza relativa revela uma tendência diferente da verificada pelos estudos sobre pobreza absoluta. Ao invés de cair, a taxa de pobreza relativa permanece estabilizada.

<sup>13</sup> Sobre isso, ver o PNUD (2003).

### Referências bibliográficas

- AMORIM, R. et al. *Atlas da exclusão social*. São Paulo: Cortez, 2003. 5v.
- BRANDÃO, S.; HOFMANN, M. *Estatísticas do trabalho*. Rio de Janeiro: IBGE, 1996.
- CASTEL, R. *A metamorfose da questão social*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- DESROSIÈRES, A. *La politique des grands nombres*. Paris: La Decouverte, 1993.
- DESTREMAU, B.; SALAMA, P. *O tamanho da pobreza*. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.
- DOYLE, P. et al. *Experimental poverty measures*. Washington, DC: Census Bureau, 1999.
- EU. *Joint report on social protection and social inclusion*. Luxembourg: EU, 2006.
- GEERTZ, C. (). *Local knowledge*. New York: Basic, 1983.
- GODWIN, W. *Inquiry concerning politics justice*. 1792.
- GORDON, D.; TOWNSEND, P. *Breadline Europe. The measurement of poverty*. Bristol: The Police Press, 2000.
- IGNATIEFF, M.; GUTMANN, A. *Human rights as politics and idolatry*. Princeton: PUP, 2001.
- MKANDAWIRE, T. *Targeting and universalism in poverty reduction*. Geneve: UNSPD, 2005.
- NUN, J. et al. *La marginalidad en América Latina*. Buenos Aires: ITT, 1968.
- PATTERSON, J. *America's struggle against poverty*. Cambridge: HUP, 1986.
- PAUGAM, S. *La qualification sociale: essai sur la nouvelle pauvreté*. Paris: PUF, 1993.
- PNUD. *Relatório do Desenvolvimento Humano*. 2003.
- QUINJANO, A. *Imperialismo y marginalidad en América Latina*. Lima: Mosca Azul, 1977.
- RODGERS, G. et al. *Social exclusion: rhetoric reality responses*. Geneve: IILS, 1995.
- ROWNTREE, B. *Poverty. A study of town life*. London: Macmillan, 1901.
- SEN, A. *Inequality re-examined*. Oxford: Clarendon Press, 1992.
- SEN, A. Poverty: an ordinal approach to measurement. *Econometrica*, v. 44, n. 2, 1976.
- TOWSEND, P. *The concept of poverty*. London: Heinemann, 1970.
- UNDP. *Copenhagen Declaration and Programme of Action*. Summit for Social Development. New York: UN, 1995.
- XIBERRAS, M. *Théories de l'exclusion sociale*. Paris: MK, 1993.
- YATES, N. *Globalization and social policy in development context*. Geneve: UNSPD, 2005.