

Considerações acerca da pobreza: o debate sobre o Programa Bolsa Família e a diminuição da desigualdade no Brasil

Resumo: O artigo apresenta uma revisão bibliográfica a respeito dos significados da pobreza e coloca em evidência o debate entre a recente diminuição da desigualdade no Brasil como efeito das transferências condicionadas de renda.

O Programa Bolsa-Família, como política de distribuição de renda no país, é focalizado nas famílias pobres e para o recebimento do benefício é necessário o cumprimento de certas contrapartidas. Porém, o critério de pobreza, definido pela renda familiar, é arbitrário e possivelmente não inclui milhares de pessoas também vulneráveis e privadas de cidadania. Dessa forma, uma importante pergunta surge: a partir de quais pressupostos deve-se mensurar a pobreza? Para uma melhor avaliação acerca do impacto desse programa de transferência de renda e a diminuição da desigualdade no Brasil sugere-se uma abordagem mais complexa e multidimensional das situações que separam pobres e não-pobres no Brasil.

Palavras-Chave: Pobreza; Programa Bolsa-Família; Desigualdade Social.

1 DO CRITÉRIO DE RENDA À EXCLUSÃO SOCIAL: RUMO A UMA ABORDAGEM MULTIDIMENSIONAL DA POBREZA

Ao pensar brevemente a história da humanidade percebe-se que não é difícil identificar a pobreza inserida em diferentes contextos e relacionada a diversas questões cruciais ao desenvolvimento das sociedades ocidentais. Se estudar a pobreza é importante para compreender as relações sociais, econômicas, políticas e até morais, a partir de quando a pobreza passou a ser vista como um problema? Qual o critério para considerar que um indivíduo ou grupo seja pobre? E quais soluções foram propostas para “amenizar” essa situação? Essas perguntas acompanham a análise da pobreza através de séculos e suas possíveis respostas acompanham as condições materiais e históricas de cada momento.

Na análise do significado da pobreza é possível identificar um caráter sociológico (pobreza relativa a uma estrutura social, relacionada à estratificação social ou às desigualdades), um caráter econômico (pobreza como uma condição material ou incapacidade de se manter sem assistência de outros) e um caráter moral (influenciado pela cultura judaico-cristã, na qual está presente a idéia de que o pobre está mais perto de Deus). Cada caráter, em particular, não esgota o exame das condições de pobreza. Por isso, o estudo desse tema se mostra complexo e exige um recorte temporal para que o trabalho contemple os objetivos. Neste item, então, a abordagem será feita a partir do século XVI até a emergência da Revolução Industrial e as primeiras concepções a respeito dos Estados de Bem-Estar Social. Não se pretende esgotar o tema, mas apenas indicar alguns pontos importantes dentro da vasta bibliografia.

Percorrendo a história e evolução dos mercados econômicos no Reino Unido, POLANYI (2000) aponta para um fato importante que se inicia no século XVI e acompanha o nascimento da Revolução Industrial: os cercamentos dos campos abertos (*enclosures*) e as conversões de terra arável em pastagem. Os ricos agricultores roubavam as terras comuns dos pobres e demoliam suas casas, o que contribuía para a formação de parcelas grandes da população sem habitação e em condição degradantes. Apesar da tensão provocada pela política anticercamento dos Tudors e dos primeiros Stuarts, a evolução da economia de mercado não foi impedida e novos centros de indústria de lã garantiam a renda a uma quantidade de pessoas. Os cercamentos também provocaram uma desorganização dos tecidos sociais daqueles que sofriam com a perda de suas casas, de suas culturas e modos de produção anteriores e com a entrada nas chamadas cidades industriais. Essa situação acompanhou o movimento do progresso econômico e já no século XVIII, uma nova onda de cercamentos, juntamente com a invenção das máquinas, o aparecimento de cidades fabris, o aumento da taxa populacional, a emergência de favelas, entre outras situações, interagiram de tal forma a provocar a Revolução Industrial (POLANYI, 2000).

Como respostas a esse novo contingente de pobres que se formava, as primeiras “Poors Laws”, que se sucederam de 1531 a 1601, tratavam a pobreza sob a perspectiva do trabalho, ou seja, as viúvas, crianças órfãs, idosos e doentes, por exemplo, eram assistidos, enquanto todas as pessoas consideradas “saudáveis” e capazes de realizar atividades laborais eram obrigadas a trabalhar, sob qualquer condição (CODES, 2008). A “Poor Law” tinha uma administração local e cada paróquia (uma unidade territorial) tinha sua própria tabela de impostos e por meio deles empregavam os homens capazes e mantinham os asilos de pobres, onde havia ensino a órfãos e crianças carentes e o cuidado a idosos e doentes (Polanyi, 2000).

Para compreender melhor a relação estreita entre pobreza e emprego/desemprego, que se estende até hoje, é importante considerar que o mercado de trabalho foi “*o último dos mercados a ser organizado sob o novo sistema industrial*” (POLANYI, p.99, 2000). Mas o que isso acarreta? O “Statute of Artificers”, de 1563, estabelecia que cada trabalhador era adstrito a uma paróquia e só poderia prestar serviços a ela, entre outras coisas. Com sua revogação entre 1813 e 1814, criam-se condições para o estabelecimento de um mercado livre de trabalho. Soma-se a isso o “Act of Settlement” de 1662 que regulamentava a servidão paroquial e teve suas regras abrandadas em 1795, proporcionando, assim, a migração da força de trabalho (POLANYI, 2000).

Mas, talvez a lei mais intrigante dessa época seja a “Speenhamland Law” ou “sistema de abono”, de 1795. Durante a vigência dessa lei, mesmo indivíduos empregados recebiam assistência se o salário fosse menor do que a renda familiar mínima estabelecida, com base em uma tabela que dependia do preço do pão. Dessa forma, havia concessão de abonos aos considerados pobres e ficava estabelecida uma renda mínima para as famílias. Porém, os empregadores reduziram constantemente os salários e observou-se a diminuição da produtividade do trabalho. Se a “Speenhamland Law” diminuiu o ritmo em que avançava a proletarização do homem comum, resultou, ao mesmo tempo, na pauperização das massas, que se degradaram durante esse processo, envolvidas em simulacros de trabalho (POLANYI, 2000).

A revogação da “Speenhamland Law” foi acompanhada pelo decreto da “Poor Law Reform” em 1834, o que caracteriza segundo POLANYI (2000) o surgimento do mercado de trabalho competitivo e conseqüentemente, do capitalismo industrial como sistema social. Além disso, ela representou o aumento do controle para garantir patamares mínimos de assistência e instituiu a passagem pelas casas de trabalho (workhouses) como teste. (VAN PARIJS, 2006).

Todo o movimento relatado, em acréscimo às demandas de grupos organizados criou tensões nos governos de vários países que começavam a passar pelo processo de industrialização para garantir a melhoria nas condições de vida dos trabalhadores. No

período de 1880 até 1914 alguns dos países pertencentes à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico expandiram a cidadania política através do sufrágio universal para homens, o sistema de seguridade social e o gasto com questões sociais, introduzindo, dessa forma, o Estado de Bem-Estar Social (PIERSON, 1991). Os sistemas de seguridade social introduzem a proteção contra alguns riscos aos quais os trabalhadores estariam submetidos: desemprego, doença, velhice, viuvez. O desenvolvimento dos EBES juntamente com o desenvolvimento econômico, as conquistas dos direitos sociais e do poder dos movimentos organizados marcaram um contexto diferente para a análise da pobreza no século XX.

A seguir, discutem-se as principais abordagens a respeito da pobreza que estiveram presentes em análises científica, nas publicações de organismos internacionais e na construção de políticas públicas, ao longo do século XX. É importante salientar que cada abordagem reflete preocupações diferentes e implica em atuações distintas. Porém, até hoje verifica-se a coexistência desses diversos modos de compreender a pobreza.

1.1 POBREZA RELACIONADA À RENDA

Essa abordagem sofreu evolução durante o século XX e considerou desde as condições de subsistência até as necessidades básicas.

A análise da subsistência considera que a pobreza está relacionada às questões da sobrevivência física (CODES, 2008). Esse juízo perpassa desde a “Speenhamland Law” até as análises atuais de pobreza absoluta, que se refere, justamente, ao não atendimento das necessidades relacionadas ao mínimo vital (ROCHA, 2003).

Mas logo uma questão surge a partir dessas considerações: Qual o critério a ser adotado para definir, a partir da renda, quem são os pobres? Essa operação, que não é trivial e nem unânime, estabelece um valor monetário associado ao custo do atendimento das necessidades médias de uma pessoa, em determinada população e tempo. No Brasil, segundo ROCHA (2003), o conceito de pobreza mais utilizado é o de pobreza absoluta e pode ser dividida em duas situações:

- Quando se trata somente das necessidades mínimas nutricionais, esse valor é denominado **linha de indigência** ou de **pobreza extrema** e se baseia no valor de “cestas alimentares básicas”.
- Quando se refere a um conjunto mais amplo de necessidades, trata-se da **linha de pobreza**. A adoção desse conceito um pouco mais amplo de necessidades, que considere, por exemplo, custos com habitação e vestuário, é freqüentemente cercada de críticas e controvérsias. Ela se baseia, de modo geral, na distribuição de renda da população e será abordada mais adiante.

Ainda hoje no Brasil, a pobreza é muitas vezes relacionada à fome e desnutrição. Infelizmente a abordagem da pobreza extrema ainda é operacional em algumas regiões do país, mas a indigência está sendo medida a partir da renda, já que os indigentes não são, necessariamente, subnutridos (ROCHA, 2003). De toda forma, a consideração de que a pobreza está além das necessidades nutricionais básicas torna-se necessária, principalmente no contexto das grandes cidades.

As necessidades básicas, que incluem alimentação, habitação, educação, saúde, entre outros fatores que permitem a dignidade dos indivíduos, estão relacionadas à estrutura social. Esse conceito é uma extensão do conceito de subsistência e, dessa forma, “*ser pobre significa não dispor dos meios para operar adequadamente no grupo social em que se vive*” (ROCHA, 2003). O procedimento para a determinação da linha da pobreza é relatado por HOFFMANN (1998):

Um procedimento usual para determinar a linha de pobreza consiste em obter, inicialmente, o valor de uma cesta de alimentos que atenda às necessidades nutricionais das famílias, levando em consideração os alimentos usuais das famílias de baixa renda. Em seguida esse valor é multiplicado por um coeficiente, tendo em vistas as despesas necessárias com moradia, vestuário, transporte, saúde, educação, etc. (HOFFMANN, p. 218, 1998)

Porém, como esse conjunto de bens relacionado às necessidades básicas varia conforme o desenvolvimento e o crescimento da renda per capita, alguns pesquisadores propõem que a linha de pobreza seja definida como base na renda média da população (HOFFMANN, 1998).

Algumas linhas de pobreza foram pensadas por organismos internacionais, principalmente no final do século XX. Para comparação a esse nível, o Banco Mundial em 2000/2001 criou uma linha de pobreza cujo valor é de um dólar por dia/por pessoa. Várias críticas foram feitas à arbitrariedade desse valor, já que ele é muito baixo considerando a realidade de certos países e, dessa forma, não é adequado para avaliar as evoluções do nível de pobreza mundial (EDWARD, 2006).

O IDH (Índice de desenvolvimento humano) proposto pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, em 1990, leva em conta três indicadores para determinar as condições de vida: a esperança de vida ao nascer, o nível educacional e o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*. Esse índice permite uma comparação internacional e de certa forma, ele considera um mínimo de necessidades básicas a serem satisfeitas. Porém, não leva em conta a desigualdade que determina a enorme concentração de renda em determinados países.

Já o Índice de Pobreza Humana (IPH), introduzido pelo Relatório do Desenvolvimento Humano em 1996, considera a pobreza como uma situação de privação nos níveis de

saúde, oportunidades, liberdade, participação na vida social, entre outros (FUKUDA-PARR, 2006). O IPH tem foco em três pontos-chave da vida humana: sobrevivência, medida através da vulnerabilidade de se morrer antes dos 40 anos de idade; educação, medida através do índice de analfabetismo; e por fim, uma combinação entre renda e provisão pública, medida através da porcentagem de crianças desnutridas abaixo de cinco anos de idade e a porcentagem de pessoas sem acesso à rede de água (FUKUDA-PARR, 2006). Como algumas dessas medidas não fazem sentido para a análise de países considerados desenvolvidos, foi pensado em um índice ajustado, o IPH-2, que considera a renda elevada desses países (FUKUDA-PARR, 2006).

Como a economia brasileira é monetizada e a renda se revela uma boa *proxy* do bem-estar das famílias, ROCHA (2003) considera que “a adoção de linhas de pobreza é uma abordagem adequada no contexto brasileiro” (ROCHA, p. 43, 2003). Essa pesquisadora explora os mecanismos de como a linha de pobreza e de indigência para os estados brasileiros são construídas e considera que o valor da renda familiar *per capita* deve se basear no consumo observado das famílias.

1.2 DA POBREZA COMO PRIVAÇÃO RELATIVA E PRIVAÇÃO DE CAPACIDADES

Segundo ROCHA (2003), a perspectiva da pobreza relativa “define necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão (...). Implica, conseqüentemente, delimitar um conjunto de indivíduos ‘relativamente pobres’ em sociedades onde o mínimo vital já é garantido a todos.” (ROCHA, p.11, 2003).

Logo, percebe-se que a pobreza relativa está relacionada ao grau de desigualdade presente em uma dada sociedade, já que considera tanto a renda quanto as condições sociais (TOWNSEND, 2006).

A divisão entre pobreza absoluta e relativa parece, muitas vezes, não ser clara. Mas o importante é que a idéia de que as pessoas pobres não são somente vítimas da má distribuição de renda, mas que lhes falta recursos para realizar as demandas sociais, leva a uma compreensão mais complexa da pobreza. Observa-se que, a partir dessas considerações, a identificação da pobreza se relaciona com a negação dos direitos de cidadania, já que esta explicita a iniquidade da estrutura social (CODES, 2008).

Um avanço importante nas considerações sobre pobreza pode ser encontrado com a abordagem do economista indiano Amartya Sen. Ele insere a discussão sobre a pobreza no contexto da justiça social e das reflexões acerca de igualdade e desigualdade e assume que a pobreza não pode ser restrita ao contexto da renda. Para construir seus argumentos, ele entende que a desigualdade pode ser vista em termos de realizações (o que, de fato, se

conseguiu) e liberdades (liberdade para realizar o que se deseja). E como as características pessoais e sociais das pessoas variam enormemente, observam-se variações interpessoais na conversão de recursos e bens primários em realizações (SEN, 2001).

Aprofundando na questão do bem-estar, SEN (2001) caracteriza os funcionamentos e as capacidades. Os funcionamentos podem ser desde coisas elementares como ter boa saúde até como realizações mais complexas, como participar na vida da comunidade. Eles fazem parte dos elementos constitutivos do bem-estar da pessoa, enquanto as capacidades refletem a liberdade para buscar esses elementos. A capacidade para realizar os funcionamentos constitui, dessa forma, a liberdade da pessoa.

A abordagem da pobreza que considere somente a renda independentemente da capacidade para realizar os funcionamentos, torna-se, assim, inadequada. Comparando duas pessoas com mesma renda, sendo que uma é jovem e saudável e a outra idosa e com problemas de saúde, observa-se que elas possuem capacidades (liberdades) diferentes para realizar os chamados funcionamentos. Mas, de toda forma, ele não refuta que a baixa renda seja uma das maiores causas de pobreza, porque pode levar à privação de capacidades e assume que a relação entre renda e capacidades pode variar segundo o sexo do indivíduo e seus respectivos papéis sociais, a idade, a localização residencial, as condições de saúde, entre outros (CODES, 2008).

A pobreza, segundo esse arcabouço teórico, diz respeito à insuficiência de capacitações básicas para realizar funcionamentos, os quais refletem na qualidade de vida (KERSTENETZKY, 2007). Logo, SEN *“desloca o foco do bem-estar da esfera do **ter** – mercadorias, bens -, para o espaço do **ser** e **fazer** - estados e coisas valiosas para o bem-estar individual.”* (KERSTENETZKY, 2007).

Um estudo realizado por Larissa Santos e Célia Kertenetzky, trabalha com o conceito de pobreza como privação de liberdade a ser verificado no contexto da favela do Vidigal, no Rio de Janeiro. A partir de um questionário com 91 perguntas aplicadas à amostra, produziram-se os dados para a construção de um Índice de Liberdade. A análise mostrou que, apesar de a favela não ser considerada pobre sob o ponto de vista da renda *per capita* média e do acesso aos serviços públicos, ela mostrou baixos índices de liberdade para funcionamentos como “ter boa escolaridade”, “comer adequadamente” e “participar da vida associativa da cidade”. Além disso, a violência têm acompanhado quase todas as realizações dos moradores. Sob o ponto de vista da privação de liberdade, Vidigal, como um todo, foi considerada pobre (SANTOS, 2007).

1.3 A ABORDAGEM DA EXCLUSÃO SOCIAL

Em conferências feitas no Brasil no ano de 1998, o sociólogo Serge Paugam abordou o tema da exclusão social, termo que suscitou, no final do século XX, preocupações referentes à reprodução das desigualdades, ao afrouxamento dos laços sociais e à crise de identidades (PAUGAM, 1999). Ele analisa a emergência desse conceito no começo da década de 1990 na França e verifica que quase dez anos mais tarde, o conceito de exclusão social é, muitas vezes, utilizado no lugar do conceito de pobreza. Então, qual é a diferença entre exclusão social e a pobreza? E entre exclusão social e desigualdade? (PAUGAM, 1999)

Segundo PAUGAM (1999), a exclusão social é um processo multicausado, de *“mudanças que se verificam ao longo do tempo e que vão significando um acréscimo progressivo de dificuldades”* (PAUGAM, p.55, 1999). Toda uma série de fenômenos como desemprego, precariedade das relações conjugais, problemas de saúde, por exemplo, quando conjugadas em uma mesma família, podem levar ao processo de desqualificação social, que só poderá ser identificado ao longo da trajetória de vida de cada indivíduo. O conceito de desqualificação se complementa com o de exclusão e é aplicado a populações pobres da França correspondendo *“ao processo de expulsão do mercado de trabalho e às experiências vividas com a assistência pública que as acompanham em diferentes fases”* (PAUGAM, p.63, 1999). Talvez a desqualificação se aplique mais aos países centrais da Europa que possuem uma história de assistência social diferente da constituída aqui no Brasil. A formação de cada sociedade também contribui para que a relação com a assistência social signifique posturas diferentes. PAUGAM (1999) considera que o conceito de desqualificação só deve ser utilizado em países que combinem alto nível de desenvolvimento econômico associado à forte degradação do mercado de trabalho, deterioração dos vínculos sociais e não adaptação aos modos de intervenção social.

De toda forma, PAUGAM (1999) assume que o processo de exclusão possui três dimensões importantes: **trajetória**, ao considerar que se trata de um processo; **identidade**, como questões relacionadas à estigmatização, discriminação racial, identidade negativa; e **território**, quando se considera a segregação espacial. Assim, talvez somente a exclusão social seja capaz de abordar o processo e a dinâmica na qual as privações surgem e persistem (LADERCHI et al, 2006).

Quanto à segregação, BRUN (1994) considera que apesar do conceito não ser muito preciso, ele apresenta como núcleo central a discriminação e não comporta uma correspondência direta entre distância social e distância espacial.

No caso brasileiro, em particular na cidade do Rio de Janeiro, o símbolo da segregação socioespacial é a favela. Com a demolição dos cortiços situados no centro da cidade, na primeira década do século XX, a população desalojada, juntamente com a população de pobres migrante e imigrantes ocuparam de forma precária (no sentido da habitação e

serviços públicos, por exemplo) os morros da cidade, dando origem ao que se conhece como favela. Durante os primeiros anos do século XX, a população habitante das favelas foi estigmatizada de diversas formas: considerada desde “classes perigosas” a “marginalizados”. A designação de “favelado”, por exemplo, contém um sentido pejorativo e designa qualquer pessoa “*que ocupe qualquer lugar social marcado pela pobreza ou pela ilegalidade*” (VALLADARES, p.151, 2005) Porém, os moradores das favelas foram integrados à vida urbana através da inserção no mercado de trabalho, no mercado político e no mercado da cultura (VALLADARES, p.129, 2005). Pode-se verificar, no entanto, que também há um corte espacial, imaginário e fortemente ancorado nas representações sociais, entre favela e asfalto, por exemplo. Mesmo presenciando inúmeras tentativas de processos de remoção e urbanização, as favelas ainda são presença constante no horizonte da cidade e apresentam uma realidade múltipla e heterogênea, revelando uma diversidade tanto de formas e de situações sociais entre e dentro delas. Sua proximidade espacial com os bairros “ricos” e de “classe média” convive, entretanto, com a distância social.

Considerando também a construção de condomínio fechados, percebe-se que o processo de exclusão pode ser realizado de forma espontânea e apresenta verdadeiras barreiras físicas que materializam e simbolizam a distância social (BRUN, 1994).

2 O PROGRAMA BOLSA-FAMÍLIA DENTRO DO CONTEXTO DAS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA FOCALIZADA E COM EXIGÊNCIA DE CONTRAPARTIDAS

Segundo VAN PARIJS (2006, p. 40), a implantação de um sistema de seguridade social não descarta a introdução de programas de transferência de renda, na forma mais usual de renda mínima. Alguns países da Europa introduziram esse sistema a partir da Segunda Guerra Mundial, como resposta às deficiências de recursos provenientes das atividades profissionais ou mesmo do processo de exclusão. O Reino Unido inaugura o processo em 1948, introduzindo com o *National Assistance Act*, preparado sob a direção de Beveridge, um mecanismo de renda mínima em dinheiro, garantida sem limite de tempo a todas as famílias em um nível para manutenção da subsistência, completando o sistema de seguridade social (VAN PARIJS, 2006, p. 40). Pode-se considerar que vários países que adotaram um esquema de renda mínima após a Segunda Guerra Mundial, o fizeram impondo certas condições aos beneficiários, dentre elas: passar por um teste de meios afim de garantir que possui renda insuficiente; verificação da situação familiar, se casado ou não, por exemplo; e se está apto ao trabalho, deve estar disposto a aceitar propostas ou se submeter a treinamentos (VAN PARIJS, 2001, p. 8). Essas contrapartidas são identificadas, muitas vezes, como a origem da geração de estigma nos beneficiários. Nesse sistema tradicional, as transferências de renda são interrompidas a partir do momento em que o

beneficiário encontra trabalho. De toda forma, elas são universais, e todos podem obtê-la, desde que comprovem a necessidade.

Os programas de transferência de renda na América Latina tiveram início na década de 1990, não se restringem aos contribuintes da seguridade e, de forma geral, estabelecem contrapartidas nos campos da educação, saúde e alimentação. A focalização na população pobre é justificada como ação reparatória: ela possibilitaria restituir a grupos sociais determinados o acesso efetivo a direitos universais. Essas políticas complementaríamos as políticas públicas universais, como a saúde e a educação básica (KERSTENETZKY, 2006).

Como cada país tem uma experiência própria de proteção social, esses programas se configuram de forma diversa. Porém, em todos eles, os programas de transferência de renda não pertencem ao campo dos direitos (FONSECA, 2007). O artigo 21 do decreto nº6392 da Presidência da República, de 12 de março de 2008, expressa claramente o caráter temporário do benefício brasileiro.

O Brasil unificou em 2003 vários programas sociais que se encontravam dispersos em ministérios diferentes e sem articulação: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Cartão Alimentação. Surgiu o Programa Bolsa-Família, destinado a unidades familiares com rendimento mensal *per capita* de até R\$120 reais. Os valores pagos pelo programa variam de R\$20,00 a R\$182,00 por família, de acordo com a renda mensal por pessoa da família e o número de crianças e adolescentes até 17 anos. O PBF beneficia 11 milhões 129 mil 327 famílias, sendo que 15 milhões 159 mil 855 famílias são elegíveis de acordo com o critério adotado. Para se manter no PBF, as famílias necessitam cumprir certas contrapartidas, como: manter as crianças e adolescentes em idade escolar freqüentando a escola e cumprir os cuidados básicos em saúde, ou seja, o calendário de vacinação, para as crianças entre 0 e 6 anos, e a agenda pré e pós-natal para as gestantes e mães em amamentação¹. É interessante lembrar que os benefícios do Bolsa-Família vem sendo expandidos para grupos especiais, como população de rua, quilombola e indígena, o que configura um avanço.

Se a exigência de contrapartidas tem como objetivo incentivar a demanda pelos serviços sociais, ampliar o acesso e incentivar expansões e melhoria na oferta, pode-se questionar que a exigência dessas contrapartidas fere a não condicionalidade ao direito de todo cidadão ter acesso a condições de vida digna e a programas sociais (SILVA, 2007). Silva (2007) ainda alerta que os serviços sociais básicos oferecidos pela grande maioria dos municípios brasileiros são insuficientes quantitativa e qualitativamente para atender às necessidades das famílias beneficiárias, nos campos da educação e saúde.

¹ http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia

Assiste-se hoje, no Brasil, uma falta de consenso entre a determinação da população considerada “pobre” e da “extremamente pobre”. Não existe uma linha de pobreza oficial e de um lado o Programa Bolsa-Família estipula que são pobres as famílias cuja renda mensal per capita seja de até R\$120,00 e extremamente pobres aquelas com renda per capita de até R\$60,00; de outro, publicação recente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) considera como pobres todos os indivíduos com renda per capita igual ou inferior a meio salário mínimo, ou seja, R\$ 207,50. São consideradas indigentes aquelas com renda per capita igual ou inferior a um quarto do salário mínimo, ou seja, R\$ 103,75 (Acessória Técnica da Presidência, 2008). Ora, os valores são discrepantes e com certeza abrangem populações bem diferentes. Se o PBF já possui uma brecha de não atendimento a 4 milhões 30 mil 528 famílias, esse número seria enormemente aumentado se considerássemos a renda per capita de até meio salário mínimo como nível de pobreza.

Pode-se questionar também o baixo valor dos benefícios e a diferente representatividade dos valores nos meios urbano e rural, o que leva a crer que, apesar de melhorar a situação de vida das famílias, não as retira do nível de pobreza. Somente programas de Transferência de Renda que transferem um salário mínimo para indivíduos, como o Benefício de prestação Continuada e o Seguro Social Rural apresentam impacto significativo na redução da desigualdade e da pobreza no Brasil (SILVA, 2007).

ALGUNS DADOS RECENTES SOBRE A DESIGUALDADE NO BRASIL

A desigualdade no Brasil é extensamente discutida porque, talvez, é uma das maiores do mundo. É bom que se tenha claro que o Brasil não é um país pobre, mas um país com muitos pobres e com uma enorme desigualdade na distribuição de renda e das oportunidades de inclusão econômica e social (BARROS *et al*, 2000).

O Gráfico 2 mostra a evolução a evolução da renda familiar *per capita* do Brasil desde o ano de 1977 até 2005 através do coeficiente de Gini. Percebe-se que nesse extenso período a desigualdade no país oscilou de forma contínua, passando por momentos de grande queda, como no final da década de 1970 e da década de 1980 e a partir de 2001.

Observa-se um período de crescimento da desigualdade entre os anos 1986 e 1989 e relativa estabilidade entre os anos 1993 e 2001. De toda forma, o que mais chama a atenção no gráfico é a manutenção da intensa desigualdade.

Em análise de BARROS *et al* (2000) verifica-se que o Brasil possui o terceiro menor índice de Gini dentre um conjunto de 92 países, sendo que ao calcular a desigualdade através de outras medidas, como a razão entre a renda média dos 10% mais ricos e a renda média dos 40% mais pobres ou a razão entre a renda média dos 20% mais ricos e a renda média dos 20% mais pobres, o Brasil alcança o maior grau de desigualdade desse grupo. Apesar

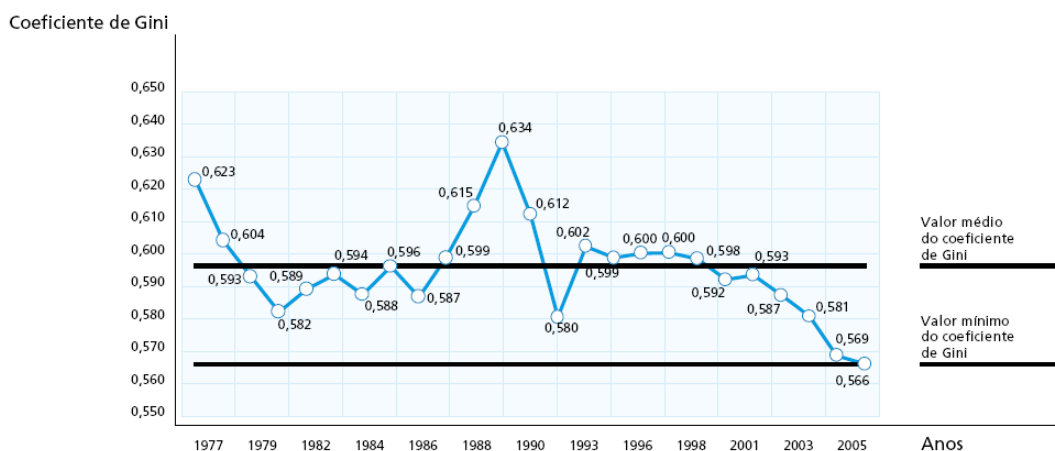
dessa posição desconfortável, o país tem uma renda per capita que se localiza dentro do terço mais rico dos países do mundo e possui valor bem superior à linha de pobreza e de indigência, o que confirma a hipótese da inexistência de escassez de recursos para combatê-las.

Vários pesquisadores têm se dedicado a analisar o período mais recente de queda da desigualdade, período de 2001 a 2005, e uma pergunta é recorrente: “Quão relevante é a queda na desigualdade no Brasil?”

Utilizando os dados da PNAD, SOARES (2008) compara o índice de Gini (medida adotada porque é a mais utilizada no Brasil e no mundo) do período 2001-2006 e verifica que houve uma queda de 3,45 pontos, o que equivale a uma redução de 5,8% na desigualdade durante os cinco anos, ou seja, 1,2% ao ano.

Já entre 2001 e 2005 o grau de desigualdade brasileira diminuiu 4,6%, passando de 0,593 para 0,566 (BARROS, 2007).

Gráfico 1: Evolução da desigualdade na renda familiar per capita no Brasil: coeficiente de Gini –1997-2005 ²



Fonte: Estimativas produzidas com base nas Pnads de 1977 a 2005.

Esse ritmo da diminuição da desigualdade foi comparado ao de países ricos que hoje possuem sistemas de bem-estar social consolidados. Enquanto o Brasil diminui seu índice de Gini a 0,7 ponto/ano, a Inglaterra reduziu a 0,5 ponto/ano (período de 1938 a 1954) e os Estados Unidos 0,6 ponto/ano (período de 1929 a 1944). Em comparação com Holanda, Suécia e França o ritmo da queda da desigualdade no Brasil se mostra o maior. Porém, o

² Barros *et al* (2007)

esforço distributivo desses países se manteve por longos períodos: entre duas e três décadas (SOARES, 2008).

BARROS (2007) chama a atenção para o fato de que em 2005 alcançou-se o nível mais baixo de desigualdade desde 1977, exceto quando se utiliza medidas extremamente sensíveis à renda dos mais pobres. Mas a queda do grau de desigualdade é corroborada por qualquer outra medida. Seu estudo ainda demonstra que a fatia da renda total apropriada pela parcela mais rica da população é da mesma magnitude que a apropriada pelos 50% mais pobres e os 10% mais ricos se apropriam de mais de 40% da renda, enquanto os 40% mais pobres se apropriam de menos de 10%. Ou seja, apesar desse período de declínio, a desigualdade de renda permanece extremamente elevada.

Para agravar ainda mais a situação, não é muito claro que a queda na desigualdade brasileira tenha continuado em 2006. Utilizando os dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME), BARROS (2007) verifica que a tendência até o mês de agosto de 2006 é de estagnação.

Uma importante crítica é feita por SALM (2007) aos estudos que exaltam a recente queda da desigualdade de renda brasileira. Ele ressalta que uma análise desenvolvimentista prioriza as dimensões econômicas estruturais como determinantes da desigualdade de renda, o que não está sendo focado por esses estudos. O embate se torna mais claro quando se discute a influência da queda da desigualdade sobre os níveis de pobreza.

Segundo SALM (2007), a questão da redução da pobreza está intimamente ligada ao desenvolvimento, o que inclui o aumento das atividades que produzem bens-salário e também se complementa com transferência de renda, ou ativos, aos mais pobres. Dessa forma, atribuir a diminuição da pobreza à melhoria na distribuição de renda é uma forma de desqualificar a importância do crescimento econômico.

Hoffmann (2005) utiliza os dados da PNAD para concluir que no período de 2002 a 2004 os programas oficiais de transferência de renda, como o bolsa-família, contribuíram com apenas 10 a 20% na redução da desigualdade.

BARROS (2006) considera que as reduções na pobreza ocorrem apenas quando cresce a renda dos mais pobres e isso acontece quando há crescimento econômico balanceado e quando há redução no grau de desigualdade. Mas esse pesquisador demonstra que a recente queda da pobreza resultou fundamentalmente da queda de desigualdade de renda.

No período de 2001 a 2005 a renda per capita dos mais pobres cresceu anualmente de 8% para os 10% mais pobres e de 6% para os 20% mais pobres, apesar da renda per capita nacional ter crescido apenas 0,9% ao ano. A redução da pobreza e da extrema pobreza nesse período pode ser verificada na tabela 1³. As taxas de redução dessas duas situações

³ Barros *et al*, 2006

são mais acentuadas do que as que se observam em todos os países latino-americanos (BARROS, 2006).

Tabela 1: Indicadores de pobreza e extrema pobreza para o Brasil

Indicadores	2001	2002	2003	2004	2005	(Em %)
						Varição 2001-2005 (em pontos percentuais)
Pobreza						
Porcentagem de pobres	38,6	38,2	39,3	36,8	34,1	-4,5
Hiato de pobreza	18,0	17,2	18,1	16,1	14,6	-3,4
Severidade da pobreza	11,1	10,3	11,0	9,6	8,5	-2,6
Extrema pobreza						
Porcentagem de extremamente pobres	17,4	16,4	17,4	15,0	13,2	-4,2
Hiato de extrema pobreza	7,43	6,57	7,24	6,01	5,22	-2,2
Severidade da extrema pobreza	4,65	3,93	4,41	3,61	3,10	-1,6

Fonte: Estimativas produzidas com base nas Pnads de 2001 a 2005.

Obs.: Estão sendo utilizadas as linhas de pobreza regionalizadas, considerando a média nacional para a pobreza de R\$ 162,59 e para a extrema pobreza de R\$ 81,29.

De toda forma, BARROS (2006) acredita que as reduções no grau de desigualdade não apenas têm impacto direto sobre a pobreza, como também elevam a capacidade do crescimento econômico beneficiar os mais pobres e vice-versa.

Por meio de uma observação mais acurada, é possível verificar que o país passou por períodos de queda semelhantes ou mais acentuadas no coeficiente de Gini que a verificada no período 2001-2004, como em 1978-1981 e 1990-1992. Além do mais, é interessante se perguntar por que o país levou tanto tempo para diminuir seu grau de desigualdade, ainda que essa redução tenha sido de apenas 2,2% em relação ao verificado em 1981(SALM, 2007).

PONDERAÇÕES FINAIS

Ao percorrer algumas das proposições acerca do que se entende por pobreza, verifica-se que sua definição enquanto insuficiência de renda é amplamente utilizada, mas é incompleta, considerando-se o nível de complexidade das sociedades contemporâneas. Outras proposições acrescentam significados ao conceito de pobreza em direção a uma compreensão multidimensional. Porém, encontram-se dificuldades na sua mensuração e comparação entre países, até mesmo internamente. E como nos programas sociais

focalizados é preciso definir quem é ou não pobre, recorre-se, na maioria das vezes, ao critério de renda.

A vida em sociedade exige muito mais que o consumo de bens destinados à sobrevivência física. Ela exige determinados comportamentos de acordo com cada papel social, seja como trabalhador, como pais, vizinhos, amigos. A globalização, por sua vez, além de conectar pessoas em todo o mundo, imprime padrões de vida, enquanto as iniquidades, dentro e entre países, estão aumentando (TOWNSEND, 2006).

As diferentes considerações acerca da pobreza levam, conseqüentemente, a diferentes ações no contexto das políticas públicas de combate a ela. Enquanto uma abordagem monetária sugere o foco no crescimento econômico ou na redistribuição de renda, a abordagem das capacidades dá ênfase à provisão de serviços públicos, efetivos e de qualidade (LADERCHI et al, 2006). Dessa forma, a definição clara do que seja a pobreza em determinada sociedade é importante para o desenvolvimento de políticas que tenham sua redução como foco (LADERCHI et al, 2006).

BIBLIOGRAFIA

Acessoria Técnica da Presidência. *Pobreza e Riqueza no Brasil Metropolitano*. Comunicado da Presidência nº7, IPEA: agosto de 2008.

BRUN, Jacques. Essai critique sur la notion de ségrégation et sur son usage en géographie urbaine. In *La Segregation dans la Ville*. Brun, J; Rhein, C. (eds). Paris: Editions L'Harmattan, 1994.

CODES, Ana Luiza Machado. *A Trajetória do Pensamento Científico Sobre Pobreza: Em direção a uma visão complexa*. Texto para Discussão, nº1332. IPEA: Brasília, 2008.

EDWARD, Peter. The Ethical Poverty Line: A moral definition of absolute poverty. In United Nations Development Programme/ International Poverty Centre. *Poverty in Focus – What is Poverty? Concept and Measures*. Brasília, 2006.

FONSECA, A. M. M; VIANA, A. L. A. *Direito à saúde, atenção básica e transferências condicionadas de renda na América Latina*. *Ciência & Saúde Coletiva*, 12(6):1505-1512, 2007

FUKUDA-PARR, S. The Human Poverty Index: A multidimensional measure. In United Nations Development Programme/ International Poverty Centre. *Poverty in Focus – What is Poverty? Concept and Measures*. Brasília, 2006.

KERSTENETZKY, C. *Políticas sociais: focalização ou universalização?* Revista de Economia Política, 26 (4), 2006.

LADERCHI, C.R.; SAITH, R.; STEWART, F. Does the definition of poverty matter? Comparing four approaches. In United Nations Development Programme/ International Poverty Centre. *Poverty in Focus – What is Poverty? Concept and Measures*. Brasília, 2006.

HOFFMANN, Rodolfo. *Distribuição de Renda – Medidas de Desigualdade e Pobreza*. Edusp: São Paulo, 1998.

HOFFMANN, Rodolfo. “As transferências não são a causa principal de redução na desigualdade”. *Econômica*, vol.7, nº2, dezembro, 2005.

PAES DE BARROS, R; HENRIQUES, R; MENDONÇA, R. A Estabilidade Inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: Henriques, Ricardo (Org). ***Desigualdade e Pobreza no Brasil***. cap. 1, pp. 21-47. IPEA: Rio de Janeiro, 2000.

PAES DE BARROS, R; CARVALHO, M. DE; FRANCO, S.; MENDONÇA, R. “A Importância da Queda Recente da Desigualdade para a Pobreza”. In: Paes de Barros, R.; Foguel, M. N.; Ulyssea, G. (Eds). ***Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente***, v. I, cap. 10, pp. 331-353. IPEA: 2006.

PAES DE BARROS, R.; CARVALHO, M. DE; FRANCO, S.; MENDONÇA, R. “A queda recente da desigualdade de renda no Brasil”. Texto para Discussão, n. 1.258. Ipea: Rio de Janeiro, 2007.

PAUGAM, Serge. *Por uma sociologia da exclusão social. O debate com Serge Paugam*. VÉRAS, M.P.B (Ed.). São Paulo: EDUC, 1999.

PIERSON, C. *Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare*. Cambridge: Polity Press, 1991.

POLANYI, Karl. “O moinho satânico” in *A Grande Transformação*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.

ROCHA, Sônia. *Pobreza no Brasil. Afinal, de que se trata?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

SALM, C. Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil: uma leitura crítica. *In: Paes de Barros, R.; Foguel, M. N.; Ulysea, G. (Eds). **Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente**, v. I, cap. 8, pp. 279-298. IPEA: 2006.*

SANTOS, L; KERSTENETZKY, C. *Pobreza como Privação de Liberdade: o caso da favela Vidigal no Rio de Janeiro*. Textos para Discussão nº223. Universidade Federal Fluminense/ Faculdade de Economia: <http://www.uff.br/econ/tds.html>, Niterói, 2007.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. O Bolsa-Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. *Ciência e Saúde Coletiva*, v.12(6). Rio de Janeiro, nov/dez. 2007.

SOARES, Sergei. “Distribuição de Renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período de 2001 a 2004”. Texto para Discussão, nº1166. IPEA: Rio de Janeiro, 2006.

SOARES, Sergei. “O Ritmo da Queda na Desigualdade no Brasil é Adequado? Evidências do Contexto Histórico e Internacional”. Texto para Discussão, nº1339. IPEA: Rio de Janeiro, maio de 2008.

TOWNSEND, P. What is Poverty? An Historical Perspective. In United Nations Development Programme/ International Poverty Centre. *Poverty in Focus – What is Poverty? Concept and Measures*. Brasília, 2006.

VALLADARES, Licia do Prado. *A invenção da favela: Do mito de origem a favela.com*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

VAN PARIJS, P. *What's wrong with a free lunch?* Boston: Beacon Press, 2001.

VAN PARIJS, P. *Renda Básica de Cidadania – argumentos éticos e econômicos*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2006.