



## Evaluación de la pobreza en Brasil desde un enfoque multidimensional

*Poverty Assessment in Brazil from a multidimensional  
perspective*

---

Nombre:	Claudio Salvadori Dedecca <sup>(1)</sup> Cassiano José Bezerra Marques T. Leonardo Flauzino de Souza
Filiación:	Universidade Estadual de Campinas.
País:	Brasil
Correo:	claudio.dedecca@eco.unicamp.br c_trovao@yahoo.com.br leo.flauzino@gmail.com

### Resumen

El artículo analiza la evolución de la política de la pobreza en Brasil, enfocándose especialmente en el Plan “Brasil sem Miséria” adoptado el año 2011, por ser éste el primero en introducir el concepto de multidimensionalidad en su estrategia institucional. En la última década, las políticas públicas de Brasil han priorizado programas orientados a la reducción de la pobreza de naturaleza monetaria. Sólo recientemente, la política pública ha ampliado su ámbito para contemplar las dimensiones sociales de la pobreza. El documento presenta una evaluación de la evolución reciente de la pobreza socioeconómica y propone indicadores para la gestión de la política de la pobreza con una perspectiva multidimensional. La preocupación se justifica por el carácter estructural de la pobreza en el país, lo que requiere una estrategia larga y compleja para su superación.

---

1 **Claudio Salvadori Dedecca** es Profesor Titular del Instituto de Economía de la Universidad Estadual de Campinas, Unicamp, Brasil. Sus líneas de investigación son: economía social y del trabajo, relaciones de trabajo, política social, políticas de empleo, trabajo y renta, desigualdad, desempleo y pobreza. **Cassiano José Bezerra Marques T.** es Doctorando en Desarrollo Económico por la Universidad Estadual de Campinas. Sus líneas de investigación son: mercado del trabajo, desarrollo económico y empleo industrial. **Leonardo Flauzino de Souza** es Doctorando en Teoría Económica, por la Universidad Estadual de Campinas. Sus líneas de investigación son: macroeconomía y teoría keynesiana.



### **Palabras Claves**

Pobreza, Multidimensionalidad socioeconómica, desigualdad, Políticas Públicas, Políticas Sociales, Programa Brasil Sin Miseria.

### **Abstract**

This article analyzes the evolution of poverty policy in Brazil, focusing especially on the Plan "Brasil without misery" adopted in 2011, the first one to introduce the concept of multidimensionality in its corporate strategy. In the last decade, Brazilian public policies have prioritized programs aimed at reducing poverty focusing on its monetary nature. Only recently, public policy has broadened its scope to look at the social dimensions of poverty. The paper presents an evaluation of recent trends in poverty and socioeconomic indicators proposed for managing poverty policy with a multidimensional perspective. The concern is justified by the structural nature of poverty in the country, requiring long and complex strategies to overcome them.

### **Keyword**

Poverty, Multidimensionality socioeconomic inequality, Public Policy, Social Policy, Program Brazil without Misery.

### **Resumo**

O trabalho aborda a evolução da política de combate à pobreza no Brasil, com destaque especial ao Programa Brasil sem Miséria, que, após 2011, introduz o conceito de multidimensionalidade em seu escopo. O artigo analisa o tema da pobreza explorando suas abordagens econômica e social, em um enfoque multidimensional. Na década passada, o Brasil assistiu à redução da pobreza de natureza monetária. Apenas recentemente, a política pública ampliou seu escopo buscando contemplar as dimensões sociais da pobreza. O ensaio apresenta uma avaliação socioeconômica da evolução da pobreza, propondo indicadores que permitam dar maior consistência a uma política de superação da pobreza em uma perspectiva multidimensional. A preocupação é justificada pela natureza estrutural da situação de pobreza no país, que exige uma estratégia complexa e de longo prazo para sua superação.

### **Palavra-chave**

Pobreza, Multidimensionalidade socioeconômica, Desigualdade, Política Pública, Programa Brasil sem Miséria.

\*\*\*



## Introdução

O ensaio toma como referência a política de combate à pobreza no Brasil desde 1990, discutindo a necessidade uma estratégia de natureza multidimensional para a superação do problema social. Em 2011, o Governo Federal adotou o Programa Brasil sem Miséria. Considerando a perspectiva do programa, o ensaio expõe uma metodologia de análise multidimensional da pobreza e analisa algumas das dimensões sociais que a caracteriza.

O trabalho está organizado em cinco seções. A primeira irá explorar alguns indicadores do desempenho econômico brasileiro na década de 2000, apontando sua contribuição para criação de um ambiente favorável à redução da pobreza e da desigualdade. A segunda seção trata do tema da pobreza e suas relações com o desenvolvimento, indicando a necessidade de tratá-lo a partir de um enfoque histórico, associando-o ao padrão médio de bem estar prevalente na sociedade capitalista. Em seguida, é feita uma síntese da evolução da política de combate à pobreza no Brasil desde 1990 até 2010, quando se consolidam programas focados na transferência de renda. Na terceira sessão, apresenta-se o Programa Brasil sem Miséria, adotado em 2011, que tem por objetivo superar a situação de extrema pobreza em três perspectivas: renda mínima, inserção produtiva e acesso básico a bens e serviços públicos. A partir da análise dos temas da pobreza e da trajetória da política para seu combate, o ensaio apresenta uma primeira mensuração da pobreza definida a partir de um critério monetário. Finalmente, aborda-se, sob o aspecto multidimensional, a fragilidade social desta parcela da população.

A análise desenvolvida neste ensaio permite identificar os avanços da política de combate à pobreza em um contexto de crescimento econômico e de implementação das políticas sociais, e evidencia, também, os desafios que a superação da pobreza encontra em termos de desenvolvimento socioeconômico. Isto é, o ensaio explicita a necessidade de consistência da política pública de combate à pobreza ao trilhar o longo e complexo percurso de transformação desta condição em algo residual na estrutura social brasileira. A abordagem desenvolvida se restringe às dimensões econômicas e sociais da política de combate à pobreza, reconhecendo, entretanto, que ela envolve outras dimensões como a política e a cultural. Estas outras dimensões, que são extremamente importantes para o entendimento do problema da pobreza, não são contempladas no ensaio, em razão da incapacidade dos autores em trata-las adequadamente.



## **O Ambiente Favorável à Redução da pobreza e da Desigualdade na Década de 2000**

No âmbito macroeconômico, a análise da evolução do Produto Interno Bruto (PIB), na primeira década do século XXI, permite constatar uma mudança importante no padrão de crescimento da economia brasileira. Este novo padrão trouxe resultados importantes para a sociedade, impactando positivamente em grande parcela da população que se encontrava em situação de pobreza.

O período de crescimento econômico dos anos 2000 pode ser dividido em quatro subperíodos. O primeiro, de 2000 a 2004, pode ser caracterizado pelo aumento das exportações, alavancadas pela desvalorização cambial de 1999 e de 2002, pelo aumento da demanda internacional, com destaque para o efeito China, e pela melhoria nos preços internacionais das commodities, que emergiu como um elemento dinamizador da atividade econômica. O segundo, de 2005 ao final de 2008, indica uma inflexão no padrão de crescimento, que passa a ser comandado pelo mercado interno e apresenta como principais fontes de dinamismo o consumo das famílias e o investimento (Formação Bruta de Capital Fixo, FBCF), este último especificamente após 2006. O terceiro, que se estende do final de 2008 ao final de 2009, foi marcado pelos desdobramentos da crise internacional com forte redução dos investimentos, das exportações e da atividade industrial, decorrentes do contexto de elevada incerteza. Por fim, os anos após 2010 mostraram certa capacidade de recuperação da atividade econômica, 7,5% de crescimento do PIB em 2010, com destaque para a retomada dos investimentos, ainda que sobre uma base encolhida das exportações e do consumo das famílias, que, apesar de não ter caído, desacelerou-se no auge da crise.



**Tabela 1**  
**Taxa média anual de crescimento e composição do PIB, segundo a ótica da demanda**  
**Brasil, 2000-2011**

Ano	Consumo			Formação Bruta de Capital			Exportação (+)	Importação (-)	PIB a preços de mercado
	Total	Famílias <sup>a</sup>	Governo	Total	Fixo	Varição de estoques			
Taxa de crescimento (% a.a.)									
2000	3,0	4,0	-0,2	1,4	5,0	-77,0	12,9	10,8	4,3
2001	1,2	0,7	2,7	-10,1	0,4	-132,3	10,0	1,5	1,3
2002	2,6	1,9	4,7	-18,2	-5,2	-239,7	7,4	-11,8	2,7
2003	-0,3	-0,8	1,2	-10,3	-4,6	478,3	10,4	-1,6	1,1
2004	3,9	3,8	4,1	3,4	9,1	-173,1	15,3	13,3	5,7
2005	3,9	4,5	2,3	-10,5	3,6	-233,0	9,3	8,5	3,2
2006	4,5	5,2	2,6	1,5	9,8	-490,8	5,0	18,4	4,0
2007	5,8	6,1	5,1	7,9	13,9	-294,1	6,2	19,9	6,1
2008	5,0	5,7	3,2	8,8	13,6	-84,3	0,5	15,4	5,2
2009	4,1	4,4	3,1	-22,0	-6,7	-206,7	-9,1	-7,6	-0,3
2010	6,3	6,9	4,2	21,4	21,3	13,6	11,5	35,8	7,5
2011	3,5	4,1	1,9	2,8	4,7	-46,4	4,5	9,7	2,7
Composição									
2000	83,5	64,3	19,2	18,3	16,8	1,5	10,0	11,7	100,0
2001	83,3	63,5	19,8	18,0	17,0	1,0	12,2	13,5	100,0
2002	82,3	61,7	20,6	16,2	16,4	-0,2	14,1	12,6	100,0
2003	81,3	61,9	19,4	15,8	15,3	0,5	15,0	12,1	100,0
2004	79,0	59,8	19,2	17,1	16,1	1,0	16,4	12,5	100,0
2005	80,2	60,3	19,9	16,2	15,9	0,3	15,1	11,5	100,0
2006	80,3	60,3	20,0	16,8	16,4	0,3	14,4	11,5	100,0
2007	80,2	59,9	20,3	18,3	17,4	0,9	13,4	11,8	100,0
2008	79,1	58,9	20,2	20,7	19,1	1,6	13,7	13,5	100,0
2009	82,3	61,1	21,2	17,8	18,1	-0,2	11,0	11,1	100,0
2010	80,8	59,6	21,1	20,2	19,5	0,8	10,9	11,9	100,0
2011	81,0	60,3	20,7	19,7	19,3	0,4	11,9	12,6	100,0

Fonte: IBGE - Sistema de Contas Nacionais Referência 2000. Elaboração: Ipea/Dimac.

<sup>a</sup> Inclui consumo das instituições sem fins lucrativos ao serviço das famílias (ISFLSF).

A Tabela 1 apresenta uma síntese de indicadores que refletem o crescimento e a composição da demanda agregada brasileira, evidenciando uma alteração expressiva na trajetória da economia brasileira, especialmente a partir de 2004.

Após 2004, O Brasil conheceu uma ampliação do seu nível de atividade econômica, que produziu uma expressiva elevação da ocupação, do emprego formal, dos rendimentos do trabalho, das transferências de renda e do aumento real do salário mínimo. Ademais, as expansões do consumo e do investimento ganharam um grande impulso, em decorrência da articulação da elevação da renda familiar com a ampliação do crédito.

No entanto, cabe destacar que não somente o contexto internacional do início da década foi importante para esse processo. Após 2007 houve uma alteração na postura do governo em relação à necessidade de se dar continuidade ou mesmo de acelerar o crescimento econômico. Os sinais dessa alteração estão no lançamento do PAC (tentativa de ampliar o investimento público em infraestrutura), na restauração do quadro de pessoal e do nível dos salários dos funcionários públicos, na manutenção do ritmo de aumento do salário mínimo, na ampliação das despesas da seguridade, na capitalização do BNDES pelo Tesouro Nacional, que atuou na articulação da formação de grupos



nacionais e no apoio ao investimento das empresas, e na ampliação dos programas de transferência de renda, extremamente importantes para a ampliação do consumo e a diminuição da pobreza.

A retomada do crescimento econômico após 25 anos de estagnação proporcionou um ambiente extremamente favorável à elevação do nível de emprego e a recuperação da renda das famílias, em um contexto de relativa estabilidade inflacionária. Esta estabilidade proporcionou uma ampliação da renda real, a qual somada ao aumento do crédito (que amplia a demanda autônoma em relação à renda) permitiu a criação de um ciclo virtuoso entre renda, crédito e consumo.

A geração de emprego, em especial aquele de caráter formal, foi acompanhada pela recuperação real da renda familiar e, em especial, aquela oriunda do mercado de trabalho. Deve se destacar nesse processo a combinação de dois elementos: a criação relativamente maior de postos de trabalho nos estratos mais baixos de renda e o crescimento mais acelerado da renda (tanto familiar quanto do trabalho) da população na parte inferior da estrutura de renda, indicando assim uma alteração positiva na distribuição de renda (Ver Tabela 2).

**Tabela 2**

**Taxa média anual de crescimento do número de ocupados, da renda média de todos os trabalhos e da renda familiar, segundo intervalos decílicos de renda familiar per capita**

**Brasil, 2001/2011**

	Ocupados Formais <sup>1</sup>	Total de Ocupados	Renda média de Todos os Trabalhos	Renda média Familiar
1º	12,3	1,8	2,7	4,5
2º	7,4	1,2	5,2	5,0
3º	6,6	2,1	5,2	4,4
4º	5,3	1,5	4,6	4,3
5º	5,8	2,6	4,8	4,1
6º	3,3	0,6	2,7	2,7
7º	4,9	2,5	3,6	2,8
8º	3,7	2,0	2,9	1,8
9º	3,6	2,3	2,3	1,1
10º	3,0	2,0	2,0	0,6
Total	4,6	1,9	2,8	1,9

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, PNAD. Microdados. Elaboração Própria.

<sup>1</sup> Ocupados formais = Ocupados com contribuição para a previdência

A Tabela 2 apresenta a taxa de crescimento dos indivíduos ocupados (total e formal), da renda média oriunda de todos os trabalhos e da renda média total (incluindo as transferências governamentais e outras fontes de



renda) por decil de renda domiciliar per capita. A análise dessas informações permite evidenciar que, para os primeiros decis de renda, isto é, para a população relativamente mais pobre, as taxas de crescimento dos trabalhadores formais e da renda foram significativamente maiores, indicando uma melhora da condição de pobreza frente a essa dimensão.

Portanto, o processo recente de redução da pobreza e da desigualdade com elevação da renda per capita das famílias esteve relacionado, nesse período, ao crescimento econômico, às políticas sociais e de mercado de trabalho, aos baixos níveis de inflação e à retomada dos investimentos. Estes elementos garantiram que os ganhos nominais se transformassem em elevação do poder de compra. Ademias, esse cenário favorável, somado à diminuição do desemprego, foi amplamente fortalecido pela ampliação do acesso ao crédito, inclusive pela população de baixa renda, impactando de maneira virtuosa para a expansão do consumo das famílias, fortalecendo e dinamizando o mercado interno e a estrutura produtiva nacional.

Os efeitos positivos desse ciclo virtuoso só não foram mais amplos devido à valorização cambial, a qual permitiu que parte dessa virtuosidade fosse deslocada para o mercado externo pela via das importações. Observou-se na economia brasileira um movimento inédito na história de seu desenvolvimento, caracterizado pela associação positiva entre crescimento, renda, redução da pobreza e da desigualdade, baixa inflação e democracia (Dedecca, 2012: 2).

Esse processo possibilitou uma abertura para que o tema da pobreza e da desigualdade fosse amplamente discutido, ganhando a importância devida, em um país em que as diferenças econômicas e sociais possuem um caráter historicamente estrutural.

### **Pobreza e Desenvolvimento**

Primeiramente, é fundamental situar o tema da pobreza no processo de desenvolvimento capitalista em geral, com o intuito de adensar historicamente o problema. Tanto para a definição do que se considera pobreza, quanto para a configuração da política para seu combate, é necessário considerar o estágio de desenvolvimento alcançado pela sociedade capitalista em um determinado momento, bem como o padrão de bem-estar tomado como referência pela sociedade. Portanto, a transformação da estrutura socioeconômica, a progressiva complexidade institucional e a ampliação dos direitos sociais, que marcaram o desenvolvimento capitalista, devem ser consideradas para a definição do conceito de pobreza, bem como para as políticas voltadas ao seu combate.

A abordagem multidimensional da pobreza encontra-se relacionada à complexidade socioeconômica e institucional que o capitalismo carregou (e ainda carrega) como produto do seu desenvolvimento. Existe uma ampla



literatura acadêmica que se enquadra nesta perspectiva, sendo que, em geral, trata da pobreza de modo associado ao problema da desigualdade. De acordo com Bourguignon (1998 e 2004), a extensão e intensidade da pobreza encontram-se associadas (a) ao nível e (b) a evolução da desigualdade e (c) ao crescimento do Produto Interno Bruto. Estas dimensões da desigualdade formam o triângulo determinante da pobreza.

De acordo com esta perspectiva, a desigualdade é expressão de acesso diferenciado aos bens e serviços pela população. Quanto mais elevada for a diferenciação do acesso, maior tende ser a desigualdade. Em decorrência, considera-se que a pobreza é caracterizada por uma limitação generalizada do acesso a estes bens e serviços por parte de segmentos ou estratos da população. Segundo a OCDE (2009), a condição de pobreza encontra-se relacionada à exposição generalizada aos riscos elevados de ausência ou acesso precário ao mercado de trabalho e à proteção social. A pobreza é resultado de um padrão de crescimento e de organização das políticas públicas que distribuem de modo muito desigual os seus frutos, impondo a parcelas da população a impossibilidade de acesso adequado a um padrão de bem-estar.

A pobreza pode ser localizada se os problemas de acesso atingem segmentos específicos da população. Ela pode ser entendida como um problema de massa quando a restrição ao acesso alcança estratos ou contingentes elevados da população. Esta segunda situação encontra-se presente na maioria dos países da América Latina. A primeira teve maior expressão nos países desenvolvidos no ciclo de desenvolvimento do pós guerra, porém estes países tem conhecido um recrudescimento da pobreza nos últimos 20 anos, movimento que parece ter sido fortemente agravado com crise do pós 2008.

Os argumentos apresentados já sinalizam uma abordagem mais ampla do conceito de pobreza, seja ao associa-lo à principal instituição para acesso da renda corrente pela população, o mercado de trabalho, seja ao relaciona-lo a bens e serviços, em geral não acionados via mercado. Em termos objetivos, pode-se afirmar que a pobreza deve ser considerada segundo duas dimensões básicas: econômica e social (Quadro 1). Seguindo orientação estabelecida pelas principais instituições internacionais de fomento ao desenvolvimento socioeconômico, é possível associar as dimensões básicas às formas de rendimentos e bens e serviços monetários e não monetários (em espécie).





**Quadro 1**  
**Dimensões Básicas de Desigualdades Econômica e Social**

Dimensões de Desigualdades e da Pobreza	Formas Básicas de Rendimentos e de Bens e Serviços	Tipos de Rendimentos/Serviços
Econômica	Renda Corrente (Fluxo)	Renda do Trabalho (salário, remuneração do trabalho autônomo, pro labore, renda da profissão liberal)
		Renda da Proteção Social
		Renda de Aluguéis
		Renda de Juros e Dividendos
		Produção para Próprio Consumo
	Patrimônio (Estoque)	Ativos Imobiliários
		Ativos Financeiros
Social	Em espécie ( Com ou sem alguma contrapartida monetária)	Água e Saneamento
		Agrária
		Alimentar
		Educação
		Energia
		Habitação
		Meio Ambiente
		Previdência
		Trabalho
		Saúde
	Transporte	

Fonte: The Canberra Group, Expert Group on Household Income Statistics, Final Report and Recommendation, Canberra. Elaborado pelo autor a partir das recomendações apresentadas no relatório e considerando as determinações da Constituição Federal de 1988.

Bens e serviços considerados como direitos incondicionais éça Constituição Federal de 1988.

Em relação às formas monetárias, entende-se que se expressam na forma de rendas corrente e de patrimônio. Para a grande maioria da população, o padrão de vida está estreitamente determinado pela renda corrente auferida no mercado de trabalho ou recebida por meio da proteção social. Para uma parcela restrita da população, a posse de ativos constitui a principal fonte de renda capaz de garantir um determinado padrão de vida.

O desenvolvimento capitalista impulsionou a emergência de um conjunto amplo de instituições econômicas e sociais que cumpriram um papel relevante na determinação de um padrão de vida para a população. Em sua maioria, estas instituições proveem bens e serviços de natureza coletiva e que não são acessados pela via direta do mercado. No Quadro 1 são apresentados os tipos de rendimentos ou serviços mais relevantes propiciados por estas instituições. Quanto à experiência brasileira, os elementos marcados em cinza no quadro anterior representam direitos incondicionais determinados pela Constituição Federal de 1988.

Em termos objetivos, a pobreza refere-se à situação em que uma família não tem acesso adequado aos bens, serviços e renda considerados constitucionalmente fundamentais para a qualidade de vida da população do país. A definição de pobreza encontra-se, portanto, determinada pelo enquadramento legal, estabelecido pela sociedade brasileira segundo o grau de desenvolvimento econômico por ela alcançado.



De acordo com esta perspectiva, a definição de pobreza a partir de um critério monetário se mostra insuficiente do ponto de vista da política pública. Uma abordagem mais abrangente e multidimensional é requerida, pois somente ela permite tratar a pobreza considerando as determinações institucionais existentes e o grau de desenvolvimento alcançado pelo país.

### **O Combate à Pobreza na Política Pública Brasileira**

De acordo com Draibe (1988), são raras e muito limitadas as iniciativas de política de combate à pobreza no desenvolvimento brasileiro até a década de 1980. Pode-se afirmar que somente depois de 1993, com o Plano de Combate à Fome e à Miséria pela Vida, a política foi ganhando centralidade na agenda do Estado e nas ações de governo. Em grande medida, a sua maior presença de deveu ao enquadramento da questão social estabelecido pela Constituição Federal de 1988.

Segundo Draibe (1998), somente em 1995 foi adotada uma estratégia mais abrangente de política de combate à pobreza com a definição pelo Governo Federal do Programa Comunidade Solidária (Quadro 2). Nas palavras da autora, a iniciativa "... introduziu inovações importantes de combate à pobreza... Em termos de concepção e desenho, o programa definiu uma linha de ação tratando de se distanciar tanto da tradição clientelista quanto das alternativas meramente compensatórias e assistenciais de combate à pobreza" (Draibe, 1998: 8).

O desenvolvimento das ações de combate à pobreza pelo Governo Federal na década de 1990 foi sendo progressivamente assentado em três eixos valorativos e de organização dos programas: (i) a assistência social como direito social; (b) a universalização do acesso a todos os membros dos grupos-alvo selecionados; e (c) a opção por serviços estatais gratuitos (Draibe, 1998:10).



Quadro 2

## Trajetória da Política de Combate à Pobreza - Programas e Ações

Política	Programas e Ações
1993 Plano de Combate à Fome e à Miséria pela Vida	1993 Leite para as crianças desnutridas
	1993 Distribuição emergencial de alimentos em áreas de seca
	1993 Combate à mortalidade infantil
	1993 Geração de emprego e renda
	1993 Assentamentos rurais
	1993 Merenda escolar
	1993 Saneamento
1995 Programa Comunidade Solidária	1996 Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
	1998 Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima
	2001 Programa Bolsa Escola
	2001 Programa Bolsa Alimentação
2002 Programa Auxílio Gás	
2003 Fome Zero	2003 Programa Cartão Alimentação
2003 Bolsa Família	2003 Programa Bolsa Família - PBF
	2003 Renda Básica de Cidadania
2011 Brasil sem Miséria	2011 Inclusão produtiva
	2011 Garantia de renda
	2011 Documentação
	2011 Combate ao trabalho infantil
	2011 Segurança alimentar
	2011 Habitação
	2011 Educação
	2011 Energia elétrica
	2011 Saúde
	2011 Assistência Social
2011 População em situação de rua	

Fonte: Draibe (1998), Cunha e Pinto (2008) e Currello (2012).

Apesar de procurar envolver as diversas modalidades da política social, o avanço dos programas de combate à pobreza foi marcado, pouco a pouco, pela proeminência do instrumento de transferência de renda, tendo como consequência a adoção de um critério monetário para sua elegibilidade<sup>2</sup>. Esta perspectiva se consolidou, a partir da segunda metade dos anos 1990, tanto nas iniciativas do Governo Federal, como naquelas realizadas por outros entes de governo<sup>3</sup>, plasmando-se em uma expressiva desarticulação entre os entes de governo na gestão dos programas implantados.

Em 2003, houve uma nova orientação para a política de combate à pobreza, no âmbito do Programa Fome Zero. Este procurava ampliar o enfoque adotado para o combate à pobreza pelo Governo Federal, buscando articular políticas públicas de segurança alimentar, educação e saneamento e transferência de renda. Além disso, colocava como uma tarefa fundamental a unificação dos programas existentes e a articulação e coordenação das ações entre entes de governo. Pela primeira vez, o Governo Federal criou um ministério com responsabilidade exclusiva na gestão da estratégia da política

<sup>2</sup> A adoção da transferência de renda como instrumento privilegiado da política de combate à pobreza se constituiu em uma característica comum às vários países da América Latina. Ver Fonseca (2008), Acuña et al (2006) e Sojo (2007).

<sup>3</sup> As experiências mais expressivas foram implantadas pelos governos municipais de Campinas e Belo Horizonte. Ver Draibe (1998) e Currello (2012).



de combate à pobreza, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e de Combate à Fome (MESA).

A situação de constrangimento econômico vivida pelo Governo em seu primeiro ano, caracterizada pela crise de financiamento externo e suas implicações sobre o gasto público, e as dificuldades de articulação e de coordenação das ações entre as diversas áreas da política social acabou levando, em 2004, ao abandono da estratégia inicialmente adotada. O Governo decidiu por uma estratégia centrada na transferência de renda, adotando algumas condicionalidades como a manutenção das crianças na escola e a realização de alguns acompanhamentos de saúde pelas famílias beneficiadas. Como resultado, o Governo transformou o MESA em Ministério do Desenvolvimento Social - MDS, dando-lhe a responsabilidade de gestão de um programa unificado de transferência de renda - o Programa Bolsa-Família, PBF. Este novo instrumento de política pública unificou os diversos programas de transferência de renda criados entre 1996 e 2003 (Ver Quadro 2).

O programa foi implementado com a criação de um cartão de débito bancário, administrado por um dos bancos públicos do Governo Federal. A difusão da iniciativa foi rápida, permitindo que, em alguns anos, o benefício chegasse a aproximadamente 3 milhões de famílias (Cohn, 2010; Jaccoud, 2010). Como será apontado neste ensaio, a consolidação do Programa Bolsa-Família se traduziu em uma redução importante da pobreza de natureza monetária. Entretanto, a precariedade de acesso a bens e serviços públicos pela população atingida pelo programa não conheceu maior alteração.

### **O Programa Brasil sem Miséria**

A consolidação do Programa Bolsa Família deu evidência ao seu esgotamento enquanto instrumento de combate à pobreza. Ao atingir a cobertura quase completa da população alvo definida, a elevação das condições de vida das famílias participantes do programa passou a depender de aumentos significativos do valor monetário do benefício e de outras ações visando a melhora do acesso à política social. Em outras palavras, o êxito do Programa Bolsa Família acabou por revelar seus limites e a necessidade de ampliação do escopo do programa de combate à pobreza. Em 2011, o novo governo foi induzido a dar a esta tarefa centralidade na agenda política. De acordo com Fonseca (2011: 4):

ao governo da presidenta Dilma Rouseff coube apresentar à sociedade ações, instrumentos e metas que induzem a nação a vencer este desafio e ter a oportunidade de fazer valer o art. 3º da Constituição de 1988. Observa-se que por cima das legítimas disputas partidárias e



ideológicas, dos conflitos de interesses, naturais numa sociedade complexa como a brasileira, há confluência amplamente majoritária para a erradicação da extrema pobreza.

A partir de 2011, o país passou a contar com uma política de combate à pobreza que envolveu um conjunto amplo de instrumentos de natureza não monetária, assumindo uma perspectiva multidimensional do problema, bem como adequando a estratégia às determinações constitucionais vigentes.

O Programa Brasil sem Miséria tem como objetivo eliminar a situação de pobreza extrema até 2014, garantindo uma renda mínima e viabilizando o acesso aos bens sociais mais fundamentais para a qualidade das condições de vida da população, como educação, saúde, inserção produtiva, habitação, saneamento e assistência social<sup>4</sup>. Além disso, pela primeira vez um programa governamental adotou o instrumento de busca ativa das famílias em situação de pobreza extrema.

Em seu desenho institucional, duas inovações foram incorporadas ao programa. A primeira refere-se à articulação das ações da política social visando um objetivo comum, isto é, a ampliação do acesso aos serviços pela população foco do programa. A outra se vincula a gestão do programa com coparticipação dos estados e grandes municípios, bem como o envolvimento da representação da sociedade civil. Estas inovações são coordenadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social.

Finalmente, a última característica do programa a ser ressaltada é a determinação de um critério monetário para a definição da extrema pobreza. Mesmo assumindo a perspectiva multidimensional, o programa considera um mínimo de renda per capita como o elemento básico de referência.

Em termos gerais, o Brasil sem Miséria reconhece a complexidade da situação de pobreza, bem como a dificuldade da população pobre tomar iniciativa para acessar a política social.

O aspecto frágil do programa está no não reconhecimento de que critério básico para a definição da pobreza foi pensado segundo as possibilidades de financiamento do próprio programa e que os objetivos assumidos representam uma primeira etapa de uma política de longo prazo. Ao não reconhecer estas limitações, o Programa Brasil sem Miséria corre o risco, em 2014, de se defrontar com uma parcela significativa da população auferindo a renda mínima que define a extrema pobreza, mas ainda em condições precárias de acesso às políticas sociais e, portanto, com condições de vida marcadas por uma elevada fragilidade social.

---

<sup>4</sup> As principais informações institucionais do programa podem ser acessadas no portal <http://www.brasilsemiseria.gov.br/>.



## A Pobreza Definida pelo Critério Monetário

A abordagem do tema da pobreza segundo o critério da renda não pode prescindir de esclarecimentos a respeito dos conceitos de distribuição pessoal e funcional da renda. O primeiro refere-se à apropriação da renda disponível por parte das pessoas. Normalmente, os levantamentos domiciliares permitem captar as rendas auferidas através do trabalho (salário, ordenado, remuneração do trabalho autônomo e pró-labore), do sistema de proteção social (aposentadoria, pensão, auxílios e transferências sociais de renda) e da propriedade de ativos (juros e aluguéis). A abrangência desta forma de mensuração da renda é mais limitada, em razão dela captar, fundamentalmente, a renda corrente das pessoas. Em geral, a declaração de renda pessoal não informa rendimentos obtidos na forma de valorização de ações e títulos, rendimentos de aplicações financeiras e lucros retidos derivados de participação societária. Também não são captados os rendimentos não monetários, como subsídio, alimentação, planos de saúde e previdência pagos pelas empresas, utilização de automóveis cedidos pelas mesmas, bem como os gastos com gasolina e manutenção que dos mesmos decorrem.

O segundo conceito foca a estrutura de apropriação da renda em uma abordagem institucional, também denominada de apropriação primária de renda. A distribuição é analisada a partir das três principais formas de apropriação da renda disponível em um determinado país: (i) excedente bruto das empresas, (ii) remuneração do trabalho e (iii) impostos e contribuições sociais. Para a contabilidade da renda disponível é deduzida a renda enviada ao exterior, inclusive aquela realizada via importação, e adicionada a recebida do exterior, inclusive aquela de exportação. A distribuição funcional é construída, portanto, a partir de uma das óticas de mensuração do produto interno bruto, devendo captar todas as formas de apropriação de renda, seja pelas pessoas, empresas ou famílias.

Ademais, deve ficar claro que tanto o conceito de distribuição pessoal quanto o funcional da renda contemplam apenas uma dimensão da desigualdade, mais precisamente aquela de natureza econômica (ver Quadro 1).

No Brasil, a política social adota dois critérios para a definição da condição de pobreza. Um primeiro, estabelecido pela Constituição Federal de 1988, considera  $\frac{1}{2}$  salário mínimo per capita como referência para acesso a alguns programas de renda associados à previdência e a proteção social. O outro, adotado pelo Programa Brasil sem Miséria, corresponde ao valor de R\$ 70,00 per capita, parâmetro que segundo o Governo Federal caracteriza a dimensão monetária da situação de pobreza extrema da população.

Considerando este segundo critério, constata-se a redução da pobreza extrema entre 2003 e 2007, movimento que foi contido a partir da eclosão da



crise internacional, apesar da capacidade do país de manter o crescimento econômico com geração de empregos durante o período (Tabela 3).

Ao se considerar a segunda referência da política social, o conceito de  $\frac{1}{2}$  salário-mínimo familiar per capita como linha de pobreza, fica evidente a oscilação em torno dos 14 milhões de famílias vivendo sob essa condição. A razão para que o número absoluto de famílias não tenha caído ao longo de um período de expressivo crescimento econômico está no ritmo de expansão do valor do salário-mínimo, que ficou acima do crescimento do emprego e, principalmente, da inflação.

**Tabela 3**

**Evolução do número de famílias e pessoas em situação de pobreza segundo critérios para orientação da política pública**

**Brasil, 2001/2011**

	2001	2003	2005	2007	2009	2011
Número de famílias conceito extrema pobreza (R\$ 70,00)						
Decil 1	4.780.136	5.023.336	3.496.463	2.985.137	2.801.228	3.528.481
Decil 2	259.956	45.020	-	-	-	-
Decil 3	-	-	-	-	-	-
Decil 4	-	-	-	-	-	-
Total	5.040.092	5.068.356	3.496.463	2.985.137	2.801.228	3.528.481
Número de famílias conceito pobreza (1/2 SM)						
Decil 1	4.780.136	5.023.336	4.371.000	4.481.241	4.819.743	5.478.982
Decil 2	5.069.752	5.399.813	5.260.323	5.542.998	5.818.794	6.335.158
Decil 3	3.928.932	4.827.518	5.348.263	4.910.299	4.565.190	3.555.373
Decil 4	-	-	-	-	-	-
Total	13.778.820	15.250.667	14.979.586	14.934.538	15.203.727	15.369.513
Número de pessoas conceito extrema pobreza (R\$ 70,00)						
Decil 1	19.543.811	20.223.696	14.183.576	11.520.142	10.199.302	12.052.602
Decil 2	1.316.261	254.688	-	-	-	-
Decil 3	-	-	-	-	-	-
Decil 4	-	-	-	-	-	-
Total	20.860.072	20.478.384	14.183.576	11.520.142	10.199.302	12.052.602
Número de pessoas conceito pobreza (1/2 SM)						
Decil 1	19.543.811	20.223.696	18.307.136	18.215.173	18.709.794	20.488.867
Decil 2	21.753.192	22.661.905	21.453.071	22.812.361	23.317.502	25.269.576
Decil 3	14.559.615	17.535.738	19.238.352	17.385.508	15.552.763	11.580.051
Decil 4	-	-	-	-	-	-
Total	55.856.618	60.421.339	58.998.559	58.413.042	57.580.059	57.338.494

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, PNAD. Microdados.

Elaboração Própria.



A Tabela 3 evidencia a dispersão das famílias e indivíduos considerados pobres pelos dois distintos critérios monetários de pobreza segundo decis de renda domiciliar per capita. Para o primeiro critério (R\$ 70,00), a partir de 2005, a extrema pobreza permaneceu concentrada no primeiro decil, enquanto que, para o segundo critério (meio salário mínimo), desde 2001, a pobreza ficou concentrada nos três primeiros decis de renda, apresentando um aumento relativo no aumento de pobres. A análise de alguns indicadores de pobreza e de desigualdade corrobora a ideia de que a década de 2000 foi importante para a redução relativa da pobreza, no entanto, permite afirmar que as alterações positivas na situação da pobreza são frágeis e dependem de maneira expressiva do desempenho da atividade econômica<sup>5</sup>.

Tabela 4

**Indicadores familiares de pobreza e desigualdade segundo critérios para orientação das políticas públicas  
Brasil, 2001/2011**

	2001	2003	2005	2007	2009	2011
Conceito extrema pobreza (R\$ 70,00)						
Proporção de famílias em situação de pobreza	0,088	0,085	0,067	0,058	0,055	0,055
Razão de insuficiência de renda	0,514	0,512	0,507	0,636	0,640	0,723
Índice Foster, Greer e Thorbecke	0,038	0,036	0,028	0,030	0,030	0,035
Índice de Gini para renda familiar per capita	0,477	0,476	0,466	0,532	0,559	0,641
Conceito pobreza (1/2 SM)						
Proporção de famílias em situação de pobreza	0,259	0,272	0,268	0,256	0,254	0,233
Razão de insuficiência de renda	0,450	0,444	0,415	0,437	0,425	0,446
Índice Foster, Greer e Thorbecke	0,078	0,080	0,071	0,073	0,071	0,071
Índice de Gini para renda familiar per capita	0,324	0,319	0,296	0,306	0,311	0,331

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, PNAD. Microdados. Elaboração Própria.

O indicador de proporção de famílias em situação de pobreza, medida capaz de captar a extensão da pobreza, evidencia uma tendência de redução relativa da pobreza e da extrema pobreza, especialmente a partir de 2003. No entanto, a desaceleração econômica do final de 2008, ocasionada pela crise internacional, impactou negativamente as famílias extremamente pobres, estagnando esse indicador entre 2009 e 2011.

A razão de insuficiência de renda, indicador que capta a intensidade da condição de pobreza, representa a razão entre a insuficiência de renda da população pobre e o montante de renda necessário para retirar essa população desta condição. A análise desse indicador demonstra a fragilidade do processo de relativa redução da pobreza no Brasil desse período. O incremento observado para os indicadores, segundo os dois conceitos que definem a condição de pobreza e que servem de orientação às políticas públicas,

<sup>5</sup> Para um estudo detalhado da metodologia utilizada no cálculo dos indicadores de pobreza e desigualdade, aqui apresentados (Ver Hoffmann, 1998).





evidencia que a elevação de renda necessária para que a população brasileira saia supere a situação de pobreza é elevado, tendo ainda se ampliado no período considerado. Deve-se ressaltar que os resultados apontam um agravamento deste quadro entre 2009 e 2011.

O índice de Foster, Greer e Thorbecke (FGT)<sup>6</sup>, que capta tanto a extensão quanto a intensidade da pobreza, permite concluir que, de certa forma, a melhora dos indicadores de extensão da pobreza foram compensados pela regressão dos indicadores de intensidade.

Segundo Hoffmann (1998), o índice FGT é uma função da proporção de pobres, da razão de insuficiência de renda e de uma medida de desigualdade da distribuição de renda. O último indicador, o índice de Gini, que apresenta uma piora da distribuição de renda no interior do conjunto das famílias pobres, independentemente do conceito utilizado, permite concluir que a relativa redução da pobreza se deu *pari passu* a uma ampliação da desigualdade de renda da população pobre e/ou extremamente pobre.

Fica evidente, portanto, que a situação econômica da década de 2000, em que se observou a reativação da economia com expressiva geração de emprego e ampliação de programas de transferências de renda, não foi capaz de alterar estruturalmente a situação de pobreza da população brasileira associada à dimensão da renda corrente.

Por fim, reconhece-se que os temas da pobreza e da desigualdade são extremamente complexos e não podem estar circunscritos a apenas uma dimensão, isto é, à renda. Portanto, a presente abordagem amplia sua análise de forma a contemplar outras dimensões, tanto econômicas quanto sociais.

### **A Multidimensionalidade da Pobreza e a Política Pública**

A dimensão da renda constitui-se como um aspecto importante para a redução da pobreza, porém insuficiente para a sua superação. O desenvolvimento capitalista produz uma transformação permanente do bem-estar através do acesso a bens e serviços públicos, os quais, para a maioria da população, não podem ser acessados exclusivamente pela renda corrente que auferem. Deste modo, torna-se necessário a existência de mecanismos de distribuição indireta de renda, realizada pela desmercantilização de parte dos bens e serviços consumidos pela população (Dedecca et al, 2012).

Portanto, é fundamental analisar as condições de acesso a bens e serviços públicos por parte da população considerada incapaz de conquistar tal

---

<sup>6</sup> O índice de Foster, Greer e Thorbecke, segundo Hoffmann (1998), é definido pela fórmula:

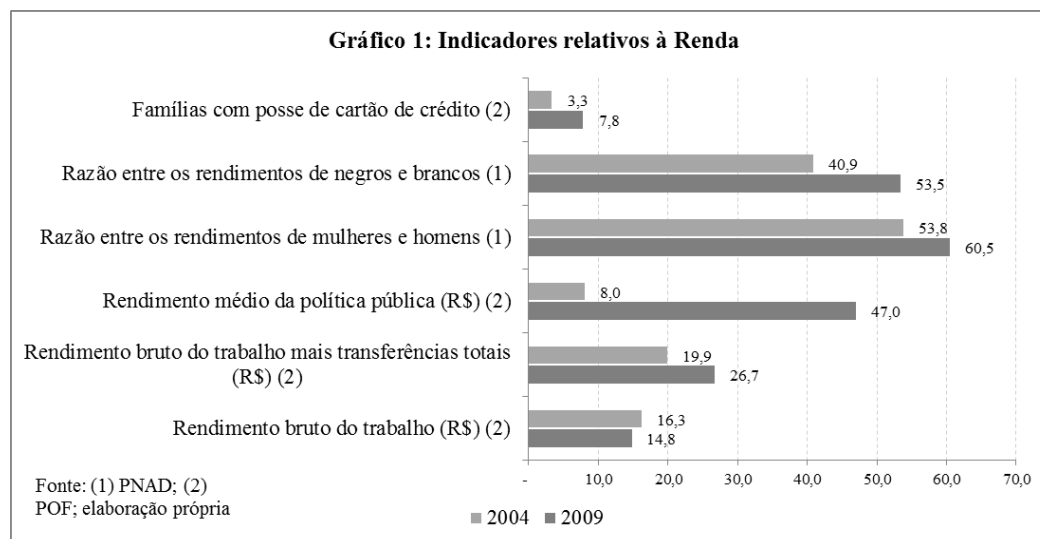
$$FGT = \frac{1}{nz^\alpha} \sum_{i=1}^p (z - x_i)^\alpha$$
, para  $\alpha = 2$  e varia de zero a 1, com  $FGT = 0$  indicado que todas as famílias tem renda maior do que a linha de pobreza e  $FGT = 1$  indicando que todas as renda são iguais a zero.



acesso apenas através de sua renda corrente, utilizando-se de uma visão em múltiplas dimensões. Neste sentido, pode-se subdividir esta análise multidimensional da pobreza em seis categorias: renda, inserção produtiva, condição demográfica, educação, condição de vida e segurança alimentar<sup>7</sup>. Nas subseções adiante serão apresentados, de forma sumarizada, vários indicadores com o intuito de compreender e qualificar a condição de pobreza. Para tal, todos os indicadores foram calculados exclusivamente para as famílias consideradas pobres pelo critério do Programa Brasil sem Miséria. Os dados foram calculados a partir de duas bases de dados fornecidas pelo IBGE: a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF). Apesar dos indicadores adotados terem sido elaborados para o conjunto das famílias também para estratos de renda familiar per capita, os resultados apresentados e a análise desenvolvida neste ensaio ficarão restritos às famílias consideradas pobres segundo os critérios da política social do Governo Federal brasileiro.

### Indicadores relativos à Renda

A renda corrente se constitui na referência básica para o enquadramento ou habilitação de uma família para os programas de transferência de renda, seja o Bolsa-Família ou o Brasil sem Miséria. Como apontado, se adotou a referência de R\$ 70,00 de renda familiar per capita, em valores do ano de 2010.



<sup>7</sup> Para uma abordagem mais ampla e detalhada da metodologia e dos indicadores de pobreza multidimensionais elaborados, ver Dedecca et al (2012).



Os resultados revelam uma renda familiar média das famílias pobres muito aquém daquela considerada como referência da pobreza da política pública. Para a média, em 2009, o valor observado era de R\$ 14,8, quando considerado somente o rendimento bruto do trabalho, e de R\$ 26,7, quando acrescidas as transferências totais. Constatase, imediatamente, que a insuficiência de renda se constitui em uma desvantagem relevante, mesmo quando comparada à referência da política pública.

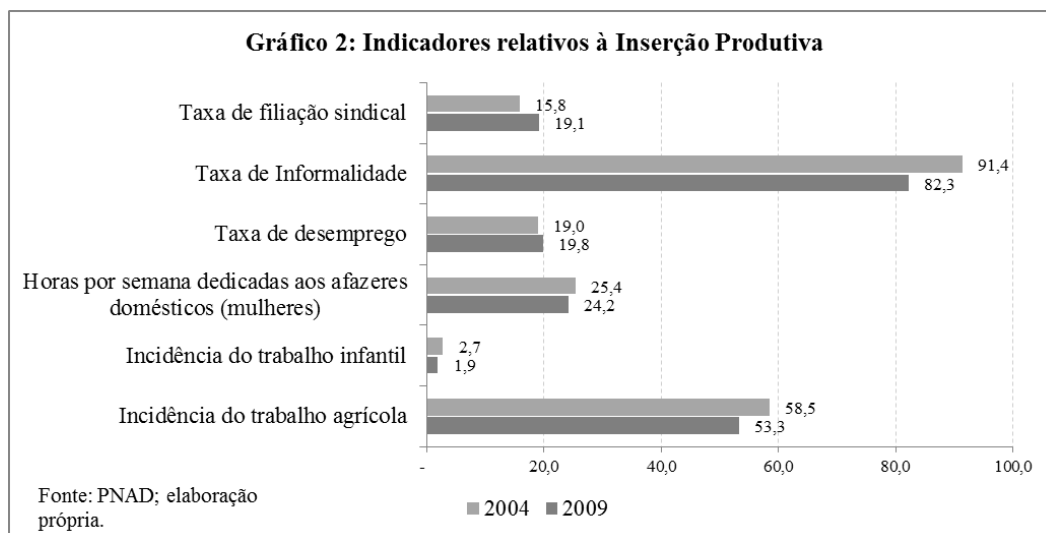
Outra constatação relevante está relacionada ao crescimento do rendimento médio da política pública, de R\$ 8,0 para R\$ 47,0, indicando uma importante participação do Programa Bolsa Família como política de complementação de renda. Neste sentido, também é possível inferir que as políticas públicas de transferência de renda podem ter contribuído na redução da diferença entre os rendimentos de homens e mulheres e de negros e brancos.

Por fim, o aumento do acesso destas famílias a cartões de crédito, indicativo de uma maior bancarização, mesmo que ainda em níveis muito baixos, pode ser interpretado como a possibilidade de um maior acesso ao consumo de bens e serviços.

### **Indicadores relativos à Inserção Produtiva**

O tema da inserção produtiva tem apresentado crescente interesse na discussão da política de combate à pobreza, geralmente visto como uma via de saída para as famílias que se encontram beneficiadas pelos programas de transferência de renda. A expressiva geração de empregos da década passada, que mostrou capacidade de incorporação da população pobre ao mercado formal de trabalho, explicitou a importância da inserção produtiva como via de superação estrutural da condição de pobreza.

Reconhece-se a importância da participação econômica para o equacionamento do acesso permanente à renda em patamar superior ao propiciado pela política pública. Entretanto, deve-se ter presente que a inserção produtiva pode responder por uma dimensão importante da condição de pobreza, mas não tem a capacidade de equacionar outras dimensões da fragilidade social, a serem exploradas nos itens subsequentes.



Os indicadores elaborados mostram uma situação de desvantagem acentuada da população pobre quanto às situações de desemprego e informalidade. Em média, um de cada cinco membros ativos das famílias pobres está em situação de desemprego, sendo que, ao menos, 80% dos ocupados exercem ocupações informais, isto é, sem proteção social. A maior densidade da ocupação agrícola é parte da precariedade da inserção produtiva, já que o setor é conhecido como um segmento do mercado de trabalho com baixa incidência do trabalho formal. Entretanto, a fragilidade da inserção produtiva das famílias pobres não pode ser associada à baixa proteção da representação sindical<sup>8</sup> e, também, não se pode afirmar que a incidência de trabalho infantil nas famílias pobres seja suficientemente significativo para a qualificação da condição de pobreza para o caso brasileiro.

O fato relevante da inserção produtiva das famílias pobres refere-se à precariedade da participação econômica, seja aquela expressa pelo desemprego, seja a evidenciada pela informalidade. Ambas as situações tendem a deprimir a possibilidade de acesso ao rendimento adequado do trabalho, sendo que este tende a se traduzir em um valor per capita ainda mais baixo, devido à elevada razão de dependência encontrada para as famílias pobres. Cabe ressaltar que a informalidade da relação de trabalho se constitui em um impedimento importante para o acesso ao crédito e aos serviços bancários básicos, bem como à parte da proteção social, como o seguro desemprego, a licença maternidade, o auxílio doença e o auxílio por acidente de trabalho.

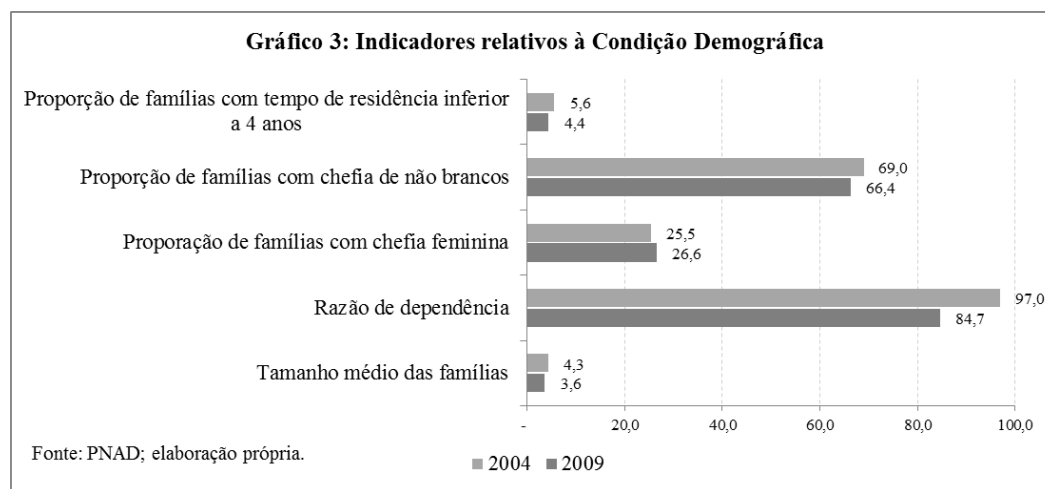
<sup>8</sup> De acordo com os dados da PNAD, a taxa de filiação sindical para os 10% mais ricos está em torno de 30%.



Entre 2004 e 2009 a inserção produtiva das famílias pobres apresentou uma relativa melhora. Reduzindo-se a informalidade e a incidência do trabalho agrícola, bem como ampliou-se a filiação sindical, apesar do aumento, mesmo que pouco expressivo, da taxa de desemprego. No entanto, fica evidente que essa alteração positiva não se mostrou suficiente para alterar estruturalmente a condição de pobreza dessas famílias.

### Indicadores relativos às Condições Demográficas

Estudos apontam a importância do tamanho da família para a determinação da condição de pobreza (Carvalho e Almeida, 2003; Alves et al, 2010), bem como a contribuição da sua diminuição para a menor exposição potencial das famílias ao problema (Hakkert, 2007). Os resultados revelam que apesar da tendência de queda do tamanho médio das famílias e sua possível contribuição para a menor exposição à situação de pobreza, nota-se que características demográficas continuam sendo importantes para a determinação da condição de precariedade socioeconômica.



Em 2009, o tamanho médio da família brasileira era de 3,1 pessoas, enquanto que o tamanho de uma família com renda per capita inferior a R\$70,00 era 3,6 pessoas. Ademais, para o mesmo ano, tanto as famílias pobres como o total das famílias brasileiras tinham em média menos de um membro com idade inferior a 10 anos. A partir dessas informações, é razoável afirmar que o tamanho das famílias extremamente pobres não pode ser considerado um determinante central de sua condição de pobreza.

É relevante apontar que as famílias pobres apresentam uma taxa de dependência elevada. Isto é, a proporção de membros em idade inativa é elevada, mostrando-se significativamente superior à encontrada para a média do total das famílias. Portanto, a capacidade potencial de inserção produtiva



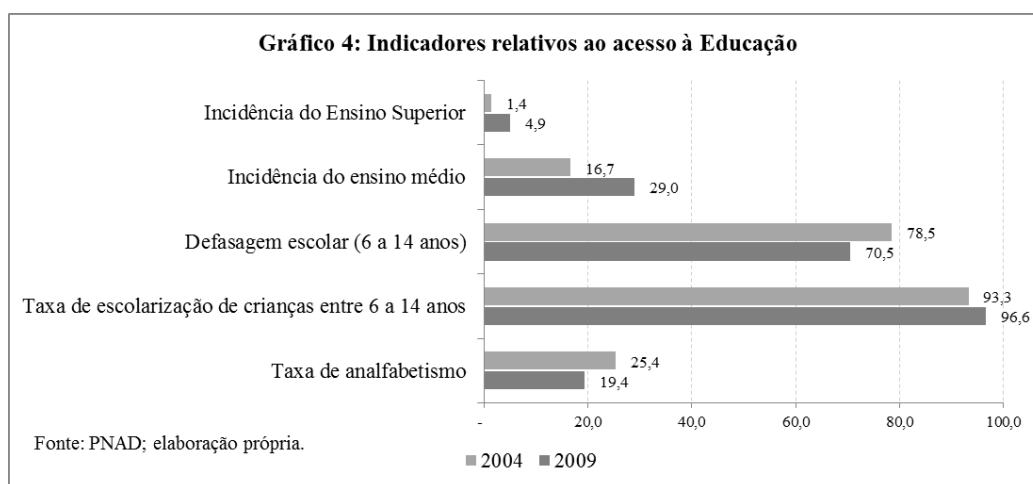
das famílias pobres é significativamente inferior, situação determinada por fatores demográficos e não passível de ser por elas alterada autonomamente. Acresce-se a esta desvantagem estrutural, a maior presença de chefia feminina e de negros dentre as famílias pobres, ambas as características reconhecidas como resultados da discriminação de sexo e cor presente na sociedade brasileira.

Por fim, nota-se que as características migratórias, tempo de residência inferior a quatro anos, as quais podem indicar uma condição demográfica mais precária, não se mostraram suficientemente significativas, inferior a 6%, e ainda tiveram sua participação decrescida ao longo do tempo.

Entre 2004 e 2009 os elementos indicativos de precariedade social oriunda das características demográficas da população de baixa renda apresentou uma melhoria próxima da nulidade. A queda da razão de dependência é o indicativo mais expressivo para o alívio da condição de pobreza, mas seu valor ainda se apresenta demasiadamente elevado, ultrapassando os 80%.

### Indicadores relativos à Educação

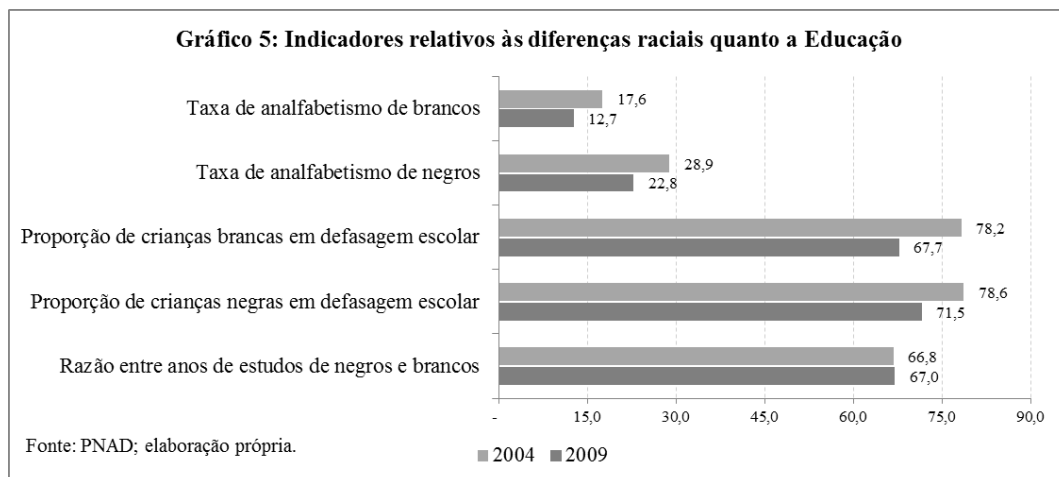
Para as famílias na condição de extrema pobreza, o acesso à educação se apresenta relativamente elevado. Entretanto, a qualidade do aprendizado pode ser amplamente questionada, dado que as taxas de analfabetismo permanecem elevadas e a proporção de crianças em defasagem escolar está acima de 70%. Isso implica em uma baixa incidência destas no ensino médio e uma incidência ainda menor no ensino superior, como apresentado pelo gráfico abaixo:



As diferenças entre brancos e negros permanece elevada apesar de uma redução modesta entre 2003 e 2009. O analfabetismo é consideravelmente superior entre os negros e os anos estudos relativamente inferior. Já a elevada



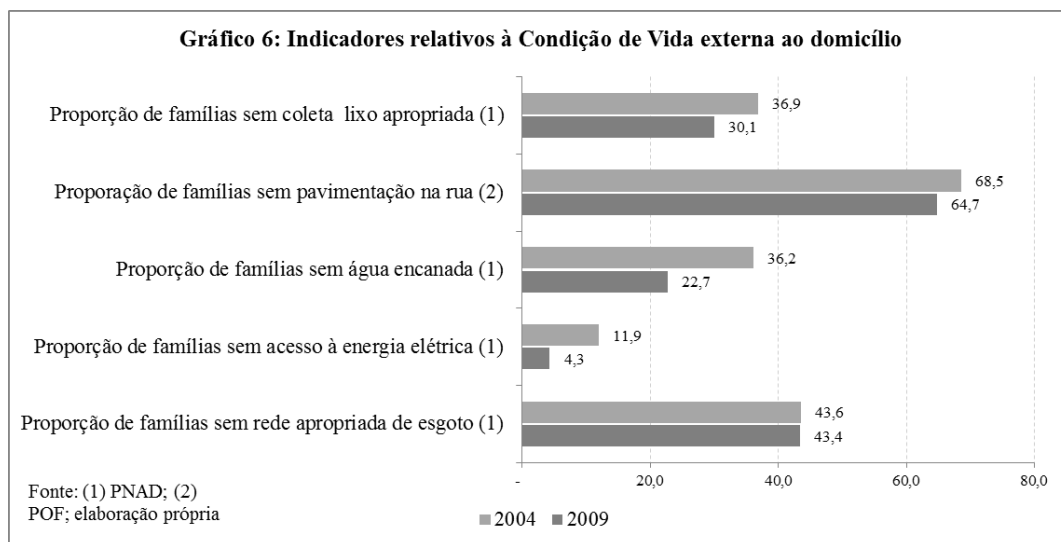
defasagem escolar se mostra como uma característica estrutural, apresentando diferenças pouca significativas entre negros e brancos:



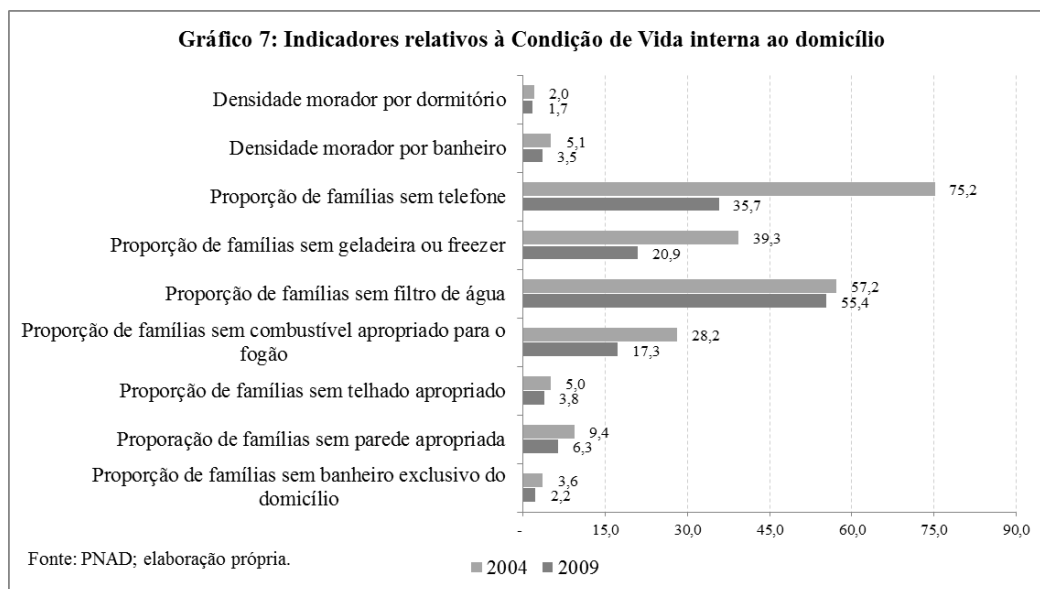
Entre 2004 e 2009, no geral, houve uma ampliação do acesso e melhora na educação das famílias de baixa renda, porém, o analfabetismo e a defasagem escolar ainda se apresentam em valores elevados. Para o mesmo período, as diferenças entre negros e brancos permaneceram relativamente estáveis, evidenciando o caráter estruturalmente complexo das diferenças raciais da sociedade brasileira.

### Indicadores relativos à Condição de Vida

Os indicadores de condição de vida podem ser analisados em duas óticas: internos e externos aos domicílios. Os indicadores externos estão relacionados a saneamento básico, acesso a energia elétrica e pavimentação da rua, enquanto os indicadores internos evidenciam as condições de construção e acesso a bens considerados básicos para a subsistência moderna.



A partir da tabela acima nota-se que o acesso à energia elétrica é relativamente bem difundido. Porém, indicadores envolvendo saneamento básico e pavimentação das vias se mostram em níveis excessivamente precários. Entre 2004 e 2009, nota-se uma melhora significativa para a maioria dos indicadores, com exceção ao acesso à rede de esgoto apropriada.



Em relação aos indicadores internos ao domicílio, nota-se que as condições de construção da residência não apresentam um indicativo de precariedade. Estes resultados são convergentes com os encontrados em outros estudos, que apontam que o problema de habitação não está relacionado ao material utilizado na construção das moradias. A precariedade observada decorre, em geral, das condições em que elas são construídas ou localizadas. A



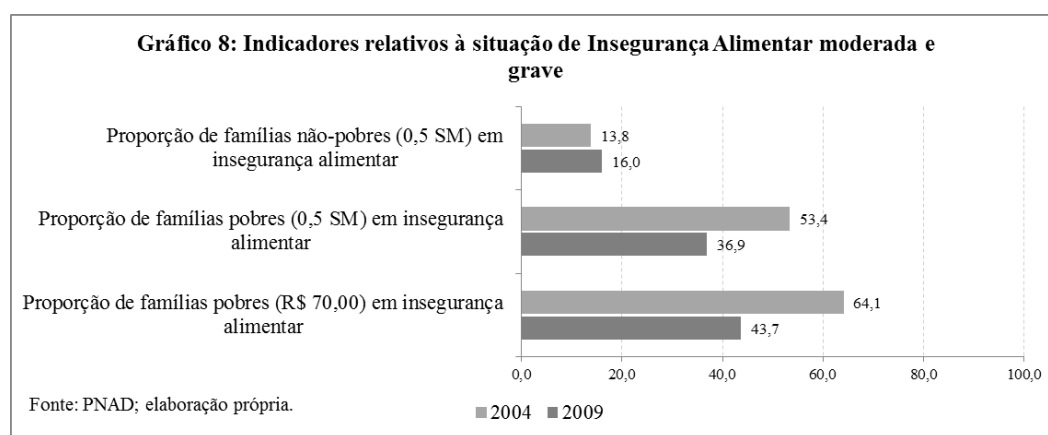


população de baixa renda constrói sua habitação sem orientação técnica, adotando procedimentos práticos que podem se traduzir rapidamente em situação de risco. Estes são ainda potencializados pelo fato das moradias localizarem-se em áreas de risco.

Por outro lado, as famílias de baixa renda ainda tem um acesso restrito a bens de considerados básicos, como telefone, geladeira, filtro de água e combustível adequado para o fogão<sup>9</sup>. Apesar da melhora destes indicadores entre 2004 e 2009, algumas destas situações podem ter implicações sobre as condições de alimentação e saúde da população, dificultando o exercício da atividade produtiva e o aprendizado escolar.

### Indicadores relativos à Segurança Alimentar

A segurança alimentar pode ser compreendida como mais uma das múltiplas dimensões utilizadas neste trabalho para a análise da situação de pobreza de uma forma estrutural e complexa capaz de oferecer um enfoque para além da ótica da renda corrente. Optou-se por utilizar um método direto de estimativa de famílias em condição de insegurança alimentar através de uma escala de percepção de insegurança alimentar apresentada pela Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA)<sup>10</sup>, considerando a insegurança alimentar moderada ou grave como condição de risco.



Neste sentido, observa-se que em ambos os critérios de identificação de pobreza monetária a percepção de insegurança alimentar moderada ou grave é significativamente superior para as famílias pobres, ultrapassando os 50% em 2004, apesar de uma redução superior a quinze pontos percentuais, em ambos os critérios, em relação ao ano de 2009.

<sup>9</sup> É considerado combustível adequado: gás liquefeito do petróleo (GLP) e energia elétrica.

<sup>10</sup> Segall-Correa (2004).



Em outras palavras, uma quantidade de famílias relativamente elevada considera que sua alimentação diária é inadequada ou insuficiente<sup>11</sup>. Apesar de a análise segregar as famílias pela sua renda, não é razoável afirmar que esta é a única dimensão responsável pela condição de insuficiência alimentar moderada ou grave da população pobre. Outros critérios como os apresentados anteriormente podem influenciar significativamente essa condição.

### Considerações Finais

A elaboração deste ensaio teve o objetivo realizar uma avaliação mais abrangente da evolução recente da pobreza no país, considerando os objetivos do Programa Brasil sem Miséria. Os resultados da análise apontam a consolidação da política de combate à pobreza no desenvolvimento da política social, enquadrado nas determinações da Constituição Federal de 1988. É inegável que o país melhorou a condução da política de combate à pobreza, seja no que se refere ao seu desenho institucional, seja no que diz respeito à sua gestão.

Esta política esteve focada, em um primeiro momento, na dimensão econômica, estabelecida a partir de um critério de natureza monetária e ganhou força a partir de 2011, com a adoção de um enfoque multidimensional pelo Programa Brasil sem Miséria.

Os resultados mostram uma tendência de redução da pobreza em sua dimensão econômica no período anterior a 2008, movimento que foi contido com a emergência da crise econômica internacional. O crescimento econômico depois de 2008 não se mostrou capaz de dar continuidade à tendência de redução da pobreza de natureza econômica, porém, impediu seu aumento.

Ao se expandir a análise em direção à dimensão social, demonstra-se que os resultados apontam no sentido de uma alteração positiva das condições sociais de vida da população pobre, porém, fica evidente que tal processo não se traduziu em transformações estruturais para essa população. Em resumo, a situação em 2009 ainda se mostrou semelhante à de 2004 quando se considera o processo de formação da renda das famílias, sua inserção produtiva, as condições de acesso aos bens e serviços públicos e o estado de segurança alimentar.

A adoção do Programa Brasil sem Miséria, em 2011, visa prover renda para as famílias pobres, mas considera que a situação estrutural de fragilidade social depende da modificação das condições de acesso aos bens e serviços públicos.

---

<sup>11</sup> Para essa classificação, utilizou-se a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), disponíveis nos questionários suplementares das PNAD's 2004 e 2009 (Ver IBGE, 2010).



Se por um lado, a perspectiva proposta pelo programa apresenta-se relativamente mais consistente para enfrentar os problemas determinantes e estruturais da pobreza, por outro, ela possui limitações quanto ao desenho institucional, por não tratar a superação da pobreza como uma tarefa de longo prazo, como apontou recentemente a ex-Secretária Extraordinária para superação da Extrema Pobreza (Fonseca, 2012). Ademais, não explicita metas a serem alcançadas em termos de acesso aos bens e serviços públicos pela população foco do programa. As restrições em termos de desenho institucional podem se traduzir em incapacidades de mobilização articulada das políticas sociais, bem como destas com a política econômica, as quais podem, em 2014, reduzir a pobreza em intensidade menor do que o desejado.

Em síntese, a redução estrutural da pobreza em termos econômicos e sociais depende de uma maior participação da política pública, com a definição clara de seu desenho institucional e de seus objetivos, devendo se considerar a importância do crescimento econômico, seja para favorecer a inserção produtiva da população pobre, seja para ampliar o financiamento e o escopo dos programas sociais.

### Referências Bibliográficas

Acuña, C. H. & Repetto, F. (2006). La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de la pobreza en América Latina. In *Banco Interamericano de Desarrollo, Dialogo Regional de Política*. Washington, DC: BID.

Alves; J.E.D., Vasconcelos, D.S., Carvalho, A. (2010). *Estrutura etária, bônus demográfico e população economicamente ativa no Brasil: cenários de longo prazo e suas implicações para o mercado de trabalho*. Texto para Discussão IPEA-Cepal, 10. Brasília: Cepal.

Bourguignon, F. (1998). Équité et croissance économique: une nouvelle analyse?, *Revue Française d'Économie*, 13(3), 15-84.

Bourguignon, F. & Ravallion, M. (2004). *Social protection and economic growth*. London: DFID.

Carvalho, I. M. M. & Almeida, P. H. (2003). Família e proteção social. *São Paulo em Perspectiva*, 17(2), 109-122.



Cohn, A. (2010). O Programa Bolsa Família e seu potencial como política de Estado. In *IPEA, Bolsa Família 2003-2010: Avanços e Desafios*, Vol. 2. Brasília: IPEA.

Currallero, C. R. B. (2011). O enfrentamento da pobreza como desafio para as políticas sociais no Brasil: uma análise a partir do Programa Bolsa Família. *Tese de Doutorado*. Campinas: IE/UNICAMP - *mimeo*.

Dedecca, C. S. (2012). Notas sobre crescimento, desenvolvimento e desigualdades no Brasil. *Debates Fundap*. São Paulo: Fundap.

Dedecca, C. S., Belik, W., Trovão, C. J. B. M. & Souza, L. F. (2012). *A questão social na primeira década do Século*. Campinas: MDS/CNPq/Unicamp - *mimeo*.

Draibe, S. (1998). A construção institucional da política brasileira de pobreza: perfis, processo e agenda. *Cadernos de Pesquisa*, 34. Campinas: NEPP/UNICAMP.

Fonseca, A. (2008). Los Sistemas de protección social en América Latina: Focalización vs. Universalidad. *Working Paper*. Santiago de Chile: FAO.

Fonseca, A. (2012). *Brasil sem miséria: construção, inovação e desafios*. Campinas: IE/Unicamp - *mimeo*.

Hakkert, R. (2007). The demographic bonus and population in active ages. *Research Paper 7*. Brasília: IPEA/UNFPA.

Hoffmann, R. (1988). *Distribuição de renda: medidas de desigualdade e pobreza*. São Paulo: EDUSP.

IBGE (2010). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - Segurança Alimentar 2004/2009*, Rio de Janeiro: IBGE.

Jaccoud, L. (2010). O Programa Bolsa Famílias e o combate à pobreza: reconfigurando a proteção social? In *IPEA, Bolsa Família 2003-2010: Avanços e Desafios*, Vol. 1. Brasília: IPEA.

OCDE (2009). *Vers une croissance pro-pauvres: l'emploi e la protection sociale*, Paris: OCDE.

Segall-Correa, A. et al. (2004). *Acompanhamento e avaliação da Segurança Alimentar de famílias brasileiras: validação de metodologia e de instrumento de coleta de informação*. Relatório Técnico. Campinas: FCM/Unicamp.



Sojo, A. (2007). La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales, *Revista de la CEPAL*, 91, 111-131.