

**LENA LAVINAS**

**POBREZA: MÉTRICAS E EVOLUÇÃO RECENTE NO BRASIL E NO NORDESTE<sup>1</sup>**

**Resumo**

Este artigo vai comparar a dinâmica recente de queda da pobreza no Nordeste e no Brasil, discutir as várias formas de mensurá-la e as dificuldades inerentes a cada metodologia, além de apresentar resultados relativos ao perfil dos beneficiários do Bolsa-Família e dos não beneficiários inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), no Recife, para refletir sobre os desafios de estimar a pobreza e enfrentá-la.

**I. Métricas**

A associação entre desenvolvimento econômico e redução da pobreza é hoje fato reconhecido na literatura mundial sobre o tema. Crescimento elevado e duradouro contribui para uma redução acentuada do número absoluto e da proporção de pobres. Não bastassem todas as evidências acumuladas, o marco alcançado pela China nas últimas décadas coloca em xeque interpretações de que crescer não é indispensável à redução da pobreza. A taxa de crescimento do PIB *per capita* chinês alcançou, entre 1981 e 2005, 8,3% ao ano,<sup>2</sup> levando a um decréscimo impressionante em tempo recorde da população que vive abaixo da linha da pobreza absoluta. Nesse mesmo período, o declínio anual do índice de pobreza foi superior a 7%. Assim, entre 1981 e 2007, segundo o Banco Mundial, a proporção de chineses que viviam com menos de US\$ 1 por dia caiu de 65% para 4%.

No entanto, autores como Angang *et alii*<sup>3</sup> estimam que a redução da pobreza aferida pelo governo chinês, tomando a linha de pobreza oficial, é bem inferior à realidade, considerando-se seu patamar extremamente baixo. Se em 1978 ela era equivalente a 33% do PIB *per capita*, em 2002 essa razão cai para 7,9%, o que mostra que a linha de pobreza mede a pobreza absoluta ou indigência, não sendo uma medida relativa que acompanha a evolução da renda média e da qualidade de vida, em expansão. Em 2000, foi instituído um outro corte de renda, denominado

---

<sup>1</sup> Artigo apresentado no Seminário Internacional Desenvolvimento Regional do Nordeste, promovido pelo Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento em Recife, entre 13 e 16 de outubro de 2009.

<sup>2</sup> World Bank, 2009. *From poor areas to poor people: China's evolving poverty reduction agenda*.

<sup>3</sup> HU ANGANG; HU LINLIN; CHANG ZHIZHAO (2008). *China economic growth and poverty reduction (1978-2002)*. Mimeo, internet, 40 páginas.

“linha de baixa renda”,<sup>4</sup> que estima o tamanho da população que escapa da pobreza extrema, mas permanece ainda assim pobre.

Embora indexada anualmente à variação dos preços, a linha de pobreza oficial da China – elaborada a partir de *surveys* conduzidos nas áreas rurais – corresponde em 2007 a 1.067 iuan *per capita* ou aproximadamente US\$ 152 anuais. Vivem abaixo desse patamar cerca de 65 milhões de pessoas. Já a linha de US\$ 1/dia do Banco Mundial eleva para 130 milhões a população pobre chinesa. Ou seja, tomando-se duas medidas distintas, ambas voltadas para medir a indigência ou pobreza extrema, a porcentagem de pobres pode dobrar, com 65 milhões de indivíduos oscilando para mais ou para menos na categoria “indigentes”. Também a atualização recente da linha de pobreza extrema do Banco Mundial para US\$ 1,25/dia altera mais uma vez a métrica da pobreza, pois amplia o número de pobres na China para 207 milhões no mesmo ano de 2007. Tornaram-se reconhecidamente pobres nas estimativas do Banco Mundial cerca de 77 milhões de chineses.

Esse exercício quase banal visa destacar o grau de arbitrariedade implícito na definição do que é ser pobre. Não existe uma definição ou parâmetro de mensuração comum ou cientificamente dominante. Toda escolha reflete um ato redutor, ponderam Salama e Destremeau,<sup>5</sup> o que forçosamente nos remete a medidas tradicionais de privação, quais sejam linhas de pobreza ou de indigência, que estimam requerimentos básicos não satisfeitos ou necessidades especificadas.

A problematização da pobreza enquanto questão social se constrói, progressivamente, em torno da definição do que são “necessidades”. Como interpretar “necessidades” – interroga Gough<sup>6</sup> – senão tomando-as como uma categoria que se refere a objetivos universais, em oposição a vontades ou desejos, estes entendidos como objetivos enunciados com base em preferências individuais e culturais? Na tentativa de reelaborar a definição tradicional de “necessidades básicas”, tal como veiculada na década de 1970<sup>7</sup> notadamente pelas grandes

<sup>4</sup> National Bureau of Statistics. *Poverty statistics in China*. China, September 2004.

<sup>5</sup> DESTREMEAU, B; SALAMA, P. *Mesures et démesure de la pauvreté*. Paris: PUF, 2002.

<sup>6</sup> GOUGH, I. Global capital, human needs and social policies. *Selected Essays*: 1994-99. Cap. I. London: Palgrave, 2000.

<sup>7</sup> Segundo Townsend P. (1993), op. cit, apud OIT (1976), “necessidades básicas incluem um requerimento mínimo por família no plano do consumo privado: alimentação adequada, vestuário, bem como alguns móveis e equipamentos para o domicílio. Em segundo lugar, inclui serviços essenciais ofertados para e pela comunidade num sentido amplo, tais como água potável, saneamento, transporte público, saúde, educação e serviços culturais {...}. O conceito de necessidades básicas deve se inscrever no contexto do grau de desenvolvimento econômico e social da nação como um todo”.

organizações internacionais engajadas no combate à pobreza, Gough aponta que a universalidade e a objetividade do conceito residem na compreensão de que, se não forem satisfeitas, as carências podem causar sérios danos ao ser humano, comprometendo sua trajetória de vida. Daí caracterizar “necessidades básicas” como todo pré-requisito de cunho universalista indispensável à participação dos indivíduos no desenrolar da sua própria existência. São necessidades básicas – cujo *quantum* deve ser sempre o ótimo – saúde<sup>8</sup> e autonomia. Sem saúde, não há como assegurar uma participação social plena e consequente. Sem autonomia para agir, as escolhas sobre o que fazer e como fazer tornam-se escassas e impossibilitam atingir metas e objetivos ao longo da vida.

Parafraseando Townsend,<sup>9</sup> para quem a pobreza é relativa e evolui no tempo, são pobres aqueles que não podem usufruir, plenamente ou suficientemente, de condições de vida que lhes permitam atuar, participar e comportar-se tal como seria esperado, na qualidade de membros que são de uma sociedade.

Essa é a compreensão da União Europeia que, desde 1976, ainda no tempo da CEE, considera pobres todos os indivíduos e famílias cujos recursos, de tão escassos, os excluem dos modos de vida, hábitos e atividades normais do Estado onde vivem. Temos aqui um parâmetro relativo que contempla o grau de desenvolvimento e de bem-estar alcançados e identifica aqueles cidadãos aos quais são negados os benefícios do progresso. Define-se um patamar de carência, só que, dessa vez, ele acompanha os ganhos de bem-estar agregado. É pobre, segundo recomendações da UE, todo aquele cuja renda familiar *per capita* for igual ou inferior a 60% ou 50% da renda mediana. Os indigentes são aqueles que vivem com 40% ou menos da renda mediana.

Sem dúvida, muito se avançou na análise da multidimensionalidade da pobreza nos anos recentes a partir da construção de novos indicadores compósitos e outros índices que buscam apreender certas dimensões da pobreza para além do déficit de renda. Trata-se de entender seus conteúdos e determinantes. O PNUD, por meio da aplicação de um indicador sintético, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH),<sup>10</sup> contribuiu, na década de 1990, para estimular o interesse pelos indicadores não monetários e multidimensionais, favorecendo

---

<sup>8</sup> Incluindo aqui o que denomina “necessidades intermediárias”, tais como acesso adequado à água e alimentação, moradia, ambiente protegido, segurança e proteção na infância, educação básica etc.

<sup>9</sup> TOWNSEND, P. *Conceptualising poverty*. In: *The international analysis of poverty*. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993.

<sup>10</sup> PIB *per capita*, esperança de vida e nível de instrução.

comparações consistentes em escala internacional, exercício sempre delicado e complexo quando se trata de utilizar medidas que não podem ser imediatamente convertidas em renda. Além das inovações derivadas do IDH (como o IDH mede a equidade de gênero), o PNUD agregou às suas análises, a partir de 1997, um indicador focalizado na Incidência da Pobreza Humana (IPH), baseado na proporção da população carente exposta a situações de privação grave. Em lugar da renda, o IPH utiliza parâmetros não monetários como longevidade inferior a 40 anos, taxa de analfabetismo dos adultos com 15 anos ou mais (para medir o grau de exclusão do mundo da comunicação), população sem acesso à água tratada e incidência da desnutrição infantil em crianças com menos de 5 anos. Diante da impossibilidade de estabelecer um padrão de acessibilidade comum, tamanha a disparidade dos níveis de bem-estar e de privação entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, foi necessário elaborar um novo indicador de pobreza humana para os países ricos (IPH-2), centrado dessa feita no desemprego de longo prazo, na proporção de pessoas que não atingem os 60 anos, na porcentagem de analfabetos funcionais na faixa 16-65 anos. A impossibilidade de dispor de um indicador comum demonstra que pobreza e exclusão não se conjugam da mesma maneira, seus determinantes variando radicalmente em função do nível de desenvolvimento e do modelo de regulação social vigente. No IDH 2, a linha de pobreza é renda *per capita* inferior a 50% da mediana do país, contra as linhas calóricas e de dólar/dia dos países de renda média ou pobres associadas ao IDH 1.

Apesar dessas inovações, é a falta de renda ou a pobreza monetária que prevalece como medida de destituição, catalogação de quem é pobre e identificação dos elegíveis a quem se reconhece o direito de se tornarem beneficiários de programas de enfrentamento da pobreza. Sim, porque contar os pobres significa buscar uma forma de regular a pobreza por meio da identificação dessa população, classificação, habilitação, assistência e monitoramento. Mas essa regulação tem mecanismos e trajetórias distintos a depender do país, mais precisamente do mercado de trabalho e da natureza do seu sistema de proteção social. E por isso mesmo há conceitos e metodologias variadas para mirar a pobreza e captar sua grandeza e variação.

Para Atkinson,<sup>11</sup> contudo, indicadores monetários continuam sendo imprescindíveis na estimação da pobreza, porque a renda é um bom *proxy* para

---

<sup>11</sup> ATKINSON, A. La pauvreté et l'exclusion sociale en Europe. In: *Pauvreté et exclusion*. Conseil d'Analyse Economique, Paris: Documentation Française.

medir carências. Ainda assim, mensurar a pobreza monetária não é tarefa trivial. Que renda escolher, antes ou depois do recebimento das transferências fiscais? Deve-se dispor da renda líquida ou da renda bruta para cálculo do número de pobres? Ao longo de que período de tempo a renda deve ser medida, já que sua variação pode ser grande em um ano? Como as rendas de famílias de diferentes tamanhos são tratadas? Como apreender a renda não monetária, já que a renda total de um indivíduo ou família é composta tanto por renda monetária quanto não monetária? Em geral, a renda monetária é usada como *proxy* de renda total devido à impossibilidade de se medir a maioria das rendas não monetárias. A renda total representa, em tese, o conjunto de oportunidades dos indivíduos e, por isso mesmo, mede o consumo potencial de cada indivíduo, incluindo lazer. Ora, como é difícil observar a renda total, é difícil estimar as oportunidades de cada indivíduo.

A forma de resolver essa equação é buscar métodos alternativos para mensurar o fenômeno empírico da pobreza. Assim, analisa-se o consumo ou o gasto das famílias/indivíduos, ou seja, mede-se a renda observada; ou se elege a renda monetária como renda total e, neste caso, utiliza-se a renda declarada, com todas as suas imperfeições. Raramente se recorre à renda líquida disponível (*disposable income*), ou seja, renda após incidência de impostos indiretos, que, como sabemos, no Brasil, por exemplo, são altamente regressivos.

É verdade que ao focalizar de forma quase exclusiva a renda monetária como medida para o cálculo da pobreza – e quase que essencialmente o rendimento oriundo do trabalho –, se negligenciam outras formas de rendas monetárias indiretas (por exemplo, subsídio ao transporte, à alimentação) ou não monetárias (educação ou saúde gratuita, externalidades positivas etc.). O risco, por um lado, é de superestimar a pobreza, sem conseguir de fato apreendê-la na sua multiplicidade, identificar seus fatores congênitos, captar sua dinâmica reprodutiva intergeracional. De outro lado, há a possibilidade de se ignorar aspectos que ameaçam a sobrevivência dos grupos mais desfavorecidos e discriminados socialmente, tais como externalidades negativas relacionadas à falta de segurança e a uma maior exposição ao crime e à violência, em razão, por exemplo, da segregação espacial da pobreza.

Os desafios são muitos e de monta. A dimensão temporal da pobreza deve ser resgatada, para diferenciar quem vive na pobreza estrutural, de longo prazo (falta permanente de recursos), daqueles que vivem privações passageiras, determinadas por uma conjuntura adversa, ou localizadas numa ou noutra carência básica, mas fora de um quadro de total destituição. Qual o tempo de

permanência na pobreza? À medida que persiste, enquanto a pobreza reduz a probabilidade de superação desse quadro de carências graves?

Nos países europeus, foram abandonados os indicadores de pobreza absoluta, julgados pouco pertinentes, dado o nível de desenvolvimento alcançado e o perfil dos sistemas de solidariedade e proteção social. Um dos poucos países desenvolvidos que ainda trabalha com indicadores de indigência ou pobreza extrema são os Estados Unidos. Já nos países em desenvolvimento, a indigência é uma realidade medida com frequência, ao contrário dos indicadores de pobreza subjetiva, pouco usados, sobretudo por apresentarem problemas de coerência e consistência. Não por acaso, o enfoque unidimensional da pobreza empregado pelo Banco Mundial, na década de 1990, no mundo em desenvolvimento – com base em linhas de pobreza de US\$ 1/dia ou US\$ 2/dia<sup>12</sup> –, popularizou-se tão rapidamente: ele facilitou a obtenção de um número aproximativo, uma ordem de grandeza apenas, sem verdadeiramente expressar o conteúdo dessa pobreza, seus determinantes e características marcantes.

Alguns países latino-americanos, no entanto, já adotaram há tempo a ideia das múltiplas dimensões da privação – caso da Argentina, onde o INDEC afirma que é pobre a família que preenche ao menos um dos critérios: três pessoas ou mais vivendo em um mesmo cômodo; moradia inadequada; ausência de instalações sanitárias; ao menos um criança em idade escolar que não frequenta a escola; mais de três membros inativos para cada membro ativo (razão de dependência de um terço) e chefia domiciliar com pouquíssima escolaridade (até segundo ano primário), emprego precário ou informal etc.

## 2. Brasil: evolução recente da pobreza

Apesar de ter-se comprometido, ainda na década de 1990, a estabelecer uma linha oficial de pobreza, o Brasil continua a adotar critérios diferenciados de corte de renda para identificar o público-alvo prioritário dos seus programas de combate à pobreza. No caso do Benefício de Prestação Continuada, a linha de indigência é exclusiva e equivalente a um quarto do salário mínimo como renda familiar *per capita*. A vinculação do benefício ao salário mínimo garante uma atualização regular da linha de indigência, por ocasião do seu reajuste anual. Isso

<sup>12</sup> Como sabemos, a PPP 1US\$ *poverty line* foi definida em 1985 a partir de uma amostra de 35 países. Selecionaram-se os oito países mais pobres da amostra e calcularam-se suas linhas de pobreza nacionais, convertendo o valor obtido na média desses oito países (na média US\$ 31 mensais) para os demais, segundo a taxa de câmbio PPP. Esse valor foi reatualizado usando o deflator dólar PPP de 1993.

implicaria lançar a cada ano uma nova campanha de cadastramento por parte do INSS de modo a que novos entrantes tivessem a oportunidade de se tornar beneficiados. Em se tratando do Bolsa-Família, a linha foi recém-revalorizada, embora ainda careça de definições no que tange a critérios de atualização (índice de preços) e data-base. Ou seja, a atualização dessa linha de pobreza e indigência ainda não foi regulamentada. Neste caso, há, no presente, duas linhas para concessão de valores distintos de benefícios: a de R\$ 70,00, no caso de famílias vivendo na pobreza extrema, e R\$ 140,00, no caso da pobreza.

Consta no site do MDS que o critério exclusivo de inclusão no Bolsa-Família é a renda familiar *per capita*. Ou melhor, a falta de renda. Entretanto, a busca de critérios complementares na identificação dos pobres é perceptível nas orientações que promete seguir o Ministério do Desenvolvimento Social. A imprensa<sup>13</sup> noticiou há pouco tempo que é intenção do MDS adotar outros critérios de elegibilidade para além do corte de renda, tais como moradia e acesso a bens e serviços. A dificuldade, no entanto, de se dispor de informações consistentes e sistemáticas a esse respeito apenas pelo CadÚnico sugere ser praticamente impossível avançar nessa direção. O Brasil carece de um sistema de informações integrado que permita algum grau de monitoramento da população beneficiária dos programas sociais. O CadÚnico é um instrumento de coleta de dados de manuseio centralizado até a presente data, e sua atualização, via de regra a cada dois anos (por ocasião do recadastramento), escapa à gestão municipal, que poderia acompanhar de forma mais criteriosa e frequente a evolução do perfil dos beneficiários, suas condições de vida, infraestrutura etc. Ademais, o CadÚnico demanda um grande conjunto de informações que na prática não tem grande utilidade, pois sua inconsistência é muitíssimo elevada. O desenho do CadÚnico deveria ser completamente revisto para apurá-lo como instrumento de gestão, o que, por ora, ele não é.

Na prática, incorporar os municípios à tarefa de seleção do público-alvo, com base em critérios de carência não monetários, e à de gestão do CadÚnico é igualmente desafiante em virtude das debilidades dos níveis de governo local, que, na sua grande maioria, dispõe de poucos servidores permanentes, com qualificação bastante deficiente, sem acesso à tecnologia de informação, e sujeitos às pressões da política local.

De toda maneira, manter tão-somente programas de combate à pobreza que atuam *ex-post* e não *ex-ante*, preventivamente, e que são focalizados, implica

<sup>13</sup> Jornal *Folha de S. Paulo*, 9 de outubro de 2009, página A6.

desvantagens e riscos. Para funcionar bem, a focalização deve estar fortemente correlacionada com a pobreza; não pode ser subvertida pelo beneficiário e deve ser facilmente observada, sem onerar custos administrativos. Aprimorar critérios de focalização significa quase sempre elevar o gasto meio ou administrativo, em detrimento do gasto fim (benefícios). Seus riscos são conhecidos: geralmente provoca um déficit de cobertura não desprezível, pois nem sempre o público-alvo potencial tem as características relevantes da pobreza. Ora, a finalidade mesma da focalização é reduzir a demanda por meio da imposição de custos de inconveniência elevados (autofocalização). Isto multiplica as ineficiências horizontais (a saber, parte do público-alvo é beneficiada e parte dele, não). Outro risco é a situação inversa: introduz ineficiências verticais já que permite a evasão (muitos são beneficiados por apresentarem características dos pobres, sem o ser). No caso brasileiro, o déficit de cobertura é mais grave que a evasão vertical.

Introduzir parâmetros de seleção não monetários – como qualidade da moradia, por exemplo, sendo o déficit habitacional elevado e a favelização generalizada nas grandes metrópoles e alhures – pode confundir mais do que esclarecer, a menos que se pretenda promover mais inclusão (alcançar os que ficaram de fora, embora façam parte do público-alvo potencial) do que atuar ainda mais seletivamente. Se a meta é incluir, porém, há mecanismos mais efetivos, mais seguros e mais eficazes – no limiar, mais eficientes –, como prover determinados tipos de benefícios ao conjunto da população. São os benefícios universais que, além de suavizar o consumo e reduzir *gaps* de renda, evitam preventivamente que, em situação de risco ou incerteza, haja perda acentuada de bem-estar e queima de dotações já escassas nos grupos mais vulneráveis e expostos à pobreza. O Brasil não instituiu ainda nenhum mecanismo para atuar preventivamente.

Dadas, portanto, as características do nosso sistema de proteção social no que diz respeito ao combate à pobreza, resta saber quão efetivo tem sido na sua redução e erradicação, e qual a contribuição real desses programas de transferência de renda monetária nesse processo.

As tabelas 1A e 1B revelam que, também no Brasil e no Nordeste, se observa, na presente década, uma queda expressiva do número de pobres e da sua proporção. As tabelas apresentam uma decomposição da renda familiar *per capita* segundo as três fontes registradas pela PNAD, a saber: rendimentos do trabalho; rendimentos provenientes de aposentadorias e pensões; e rendimentos de outras fontes que compõem a totalidade da renda monetária familiar. As chamadas “outras fontes” conjugam origens distintas, segundo o próprio IBGE, tais como

pagamentos de aluguéis, recebimentos de dividendos e, também, no caso dos mais pobres, transferências de renda públicas, derivadas da condição de beneficiário de algum programa ou de política de algum nível de governo. No caso da população que se situa nos primeiros décimos da distribuição, a classificação “outras fontes” é usada como *proxy* de recebimento do Bolsa-Família, BPC ou outro benefício assistencial equivalente.

A linha de pobreza adotada neste exercício foi aquela vigente no âmbito do Bolsa-Família para cada um dos anos selecionados. No caso de 2001, que precede a criação do Programa Bolsa-Família, procedemos a uma deflação do valor de 2003 para torná-lo constante e comparável. Adotamos os mesmos critérios de comparação no caso da linha de indigência. Portanto, todos os valores para cada ano são comparáveis e consistentes.

Os dados da tabela 1A e 1B para o Brasil revelam que, em 2001, os rendimentos do trabalho mantinham na pobreza 45,4% dos brasileiros. Em 2008, esse percentual cai para 30%, isto é, em sete anos, 21 milhões de pessoas deixam de ser pobres graças essencialmente à retomada do crescimento em bases sustentáveis a partir de 2003 (forte elevação do investimento, em níveis muito superiores às taxas de crescimento do PIB) e à recuperação do salário mínimo (reajustes acima da inflação, com aumentos reais). Ambos, conjugados, promovem novas oportunidades de emprego com crescimento real dos rendimentos do trabalho. Ainda assim, em 2008, considerando-se exclusivamente a renda do trabalho, o número de brasileiros vivendo na pobreza alcança 57 milhões, número praticamente idêntico ao registrado em 2001, considerando-se todas as fontes de renda. Significa dizer que, em 2008, o trabalho ainda não basta, portanto, para assegurar uma vida digna a um contingente extraordinário de brasileiros (um terço da população).

Porém, graças às aposentadorias e pensões – tanto do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) quanto do Regime Público (RPPS) –, o número absoluto e relativo de pobres decai sensivelmente em 12% (o que representa menos 22 milhões de pessoas) e leva o índice de pobreza, considerando-se como fonte de renda trabalho e benefícios contributivos, para 18,7%. Isto indica que, ao contrário do que costuma ser veiculado de forma equivocada, o sistema de aposentadorias não é tão regressivo, beneficiando apenas aqueles cobertos pelo seguro social, contribuintes do setor formal da economia. Nesse caso, tomam importância as aposentadorias rurais para homens e mulheres, em igual valor, e o fato de o salário mínimo estar vinculado ao piso previdenciário. Por fim, temos que as demais transferências fiscais não contributivas ou assistenciais

ainda reduzem em mais 3% o contingente de pobres, diminuindo seu número para 29,4 milhões de pessoas ou 15,5% da população. Isto equivale aproximadamente a 7,5 milhões de famílias que vivem abaixo da linha de pobreza de R\$ 140,00 *per capita*.

Resumidamente, observamos que, na presente década, o número de pobres cai de 57,2 milhões de pessoas para menos de 30 milhões, tomando-se uma linha de pobreza que é extremamente baixa e corresponde a cerca de R\$ 4,5 *per capita*/dia ou US\$ 2,5 *per capita*/dia, muito próximo ao padrão do Banco Mundial. Nas grandes cidades brasileiras não se tomam dois ônibus em um dia com esse valor.

Já no caso da indigência, sem dúvida o efeito cumulativo do crescimento com elevação dos rendimentos do trabalho e mais emprego, e com maior cobertura dos programas assistenciais de transferência de renda, é bem mais efetivo. Enquanto no caso da pobreza, em 2008, todas as transferências de renda acumuladas (contributivas e não contributivas) reduzem o índice de pobreza à metade, com queda de 30% para 15%, no caso da indigência ou pobreza extrema esse efeito é mais amplo: a proporção de indigentes cai, no mesmo ano, de 19,2% para 6,5%, ou seja, declínio de dois terços (de 36 milhões de indivíduos para 12 milhões, ou 3,6 milhões de famílias indigentes). Fomos mais efetivos em reduzir significativamente a indigência monetária do que a pobreza. Ainda assim, cabe recordar que a linha de indigência é atualmente de R\$ 2,3 *per capita*/dia, uma linha quase indigente!

Cabe registrar que, dentre as pessoas que se encontram abaixo da linha da pobreza após todas as transferências fiscais, 55% delas afirmaram não receber nenhum rendimento no item “outras fontes”, o que indica não serem beneficiárias de nenhum programa governamental de transferência de renda. Em 2001, essa proporção de não beneficiários era infinitamente maior, alcançando 84%.

A boa nova, portanto, consiste em termos expandido amplamente a cobertura do público-alvo dos programas de transferência de renda como o Bolsa-Família, retirando, inclusive, somente em 2008, cerca de 5,5 milhões de pessoas da indigência. Em 2001, essa eficácia era bem menor, pois foram retirados da indigência monetária 3,1 milhões de indivíduos. Nossa eficácia praticamente dobrou, por força do grande aumento da cobertura. Contudo, o déficit de cobertura mantém-se elevado, o que indica falhas na focalização. Para reverter esse quadro, há que transformar o Bolsa-Família em um direito para todos aqueles que preencherem os quesitos de habilitação. Por ora, os benefícios dependem da disponibilidade de recursos orçamentários, o que forçosamente reduz a demanda

atendida. Se o Bolsa-Família se tornasse de fato um direito, teríamos condições de praticamente erradicar a indigência no País, ou reduzi-la a níveis residuais.

**Tabela IA**  
**Proporção de Pobres %**

<b>Brasil</b>				
<b>Pobres</b>	<b>2008</b>	<b>2007</b>	<b>2004</b>	<b>2001</b>
Todos os Rendimentos (inclui outras fontes)	15,5	19,2	22,1	33,3
Rendimentos do Trabalho + Aposent e Pensões	18,7	21,8	34,9	34,6
Apenas Rendimento do Trabalho	30,1	33,3	36,5	45,4
<b>Indigentes</b>				
Todos os Rendimentos (inclui outras fontes)	6,5	8,2	8,5	15,6
Rendimentos do Trabalho + Aposent e Pensões	9,4	10,9	11,3	17,0
Apenas Rendimento do Trabalho	19,2	20,9	21,3	27,4
<b>Nordeste</b>				
<b>Pobres</b>	<b>2008</b>	<b>2007</b>	<b>2004</b>	<b>2001</b>
Todos os Rendimentos (inclui outras fontes)	29,2	35,5	39,3	52,5
Rendimentos do Trabalho + Aposent e Pensões	34,7	40,0	43,7	53,0
Apenas Rendimento do Trabalho	48,8	54,2	58,0	65,3
<b>Indigentes</b>				
Todos os Rendimentos (inclui outras fontes)	12,0	15,7	16,0	28,2
Rendimentos do Trabalho + Aposent e Pensões	18,1	21,4	21,7	30,3
Apenas Rendimento do Trabalho	30,4	34,4	35,0	43,6

FONTE: IBGE - PNDAs com base na renda familiar *per capita* - Inclui missings e famílias com renda 0.

**Tabela 1B**  
**Número de Pobres**

<b>Brasil</b>				
<b>Pobres</b>	<b>2008</b>	<b>2007</b>	<b>2004</b>	<b>2001</b>
Todos os Rendimentos (inclui outras fontes)	129.497.278	36.322.306	40.395.722	57.246.811
Rendimentos do Trabalho + Aposent e Pensões	35.466.179	41.244.408	45.453.053	59.410.723
Apenas Rendimento do Trabalho	57.101.997	62.961.022	66.598.844	78.058.032
<b>Indigentes</b>				
Todos os Rendimentos (inclui outras fontes)	12.350.063	15.428.976	15.590.548	26.865.279
Rendimentos do Trabalho + Aposent e Pensões	17.773.725	20.592.390	20.698.258	29.143.176
Apenas Rendimento do Trabalho	36.528.070	39.468.703	38.893.286	47.012.898
<b>Nordeste</b>				
<b>Pobres</b>	<b>2008</b>	<b>2007</b>	<b>2004</b>	<b>2001</b>
Todos os Rendimentos (inclui outras fontes)	15.612.488	18.793.745	20.113.790	26.743.731
Rendimentos do Trabalho + Aposent e Pensões	18.575.919	21.159.561	22.351.767	27.412.777
Apenas Rendimento do Trabalho	26.110.801	28.682.434	29.658.246	33.276.449
<b>Indigentes</b>				
Todos os Rendimentos (inclui outras fontes)	6.428.484	8.305.567	8.205.631	14.340.113
Rendimentos do Trabalho + Aposent e Pensões	9.699.006	11.344.079	11.104.270	15.430.273
Apenas Rendimento do Trabalho	16.285.981	18.222.346	17.903.188	22.224.451

FONTE: IBGE - PNDAs com base na renda familiar *per capita* - Inclui missings e famílias com renda 0.

No caso do Nordeste, os dados das tabelas 1A e 1B indicam recuo em proporções e dinâmica importantes. Mas diferenças agudas subsistem e revelam que, embora o Nordeste receba cerca de 50% dos benefícios do Bolsa-Família, ele mantém ainda níveis de pobreza e de indigência muito superiores aos níveis da média nacional. Por exemplo, em 2008, a proporção de pobres registrada no Nordeste, considerando-se apenas os rendimentos do trabalho, alcança 48,8%, ou seja, 3% a mais que a proporção apurada para o Brasil, em 2001, de 45,4%. Em 2008, a proporção de pobres no Brasil é de 15,5%. Relativamente, o *gap* entre o Nordeste e o Brasil não foi reduzido, no que diz respeito à pobreza e à indigência, de modo a fazer com que o Nordeste apresente um padrão mais próximo da média nacional. O diferencial ainda é grande e deveria ter sido mais atenuado pelos programas compensatórios de renda. Em 2008, metade da população do Nordeste, considerando os rendimentos do trabalho, vive abaixo da linha da pobreza, contra

menos de um terço da população brasileira. O problema maior continua sendo o de oportunidades de emprego e de ocupação para o nordestino, cujos rendimentos ocupacionais permanecem muito baixos. Vinte e seis milhões de pessoas são pobres no Nordeste por causa de problemas vinculados ao mercado de trabalho (baixos rendimentos ocupacionais).

No caso da indigência ou pobreza extrema, o quadro é semelhante. Pode-se observar pela leitura das tabelas 1A e 1B que a queda da indigência no Brasil se verifica de forma mais veloz do que no Nordeste, considerando-se todas as fontes de renda. A proporção de indigentes no Brasil cai de 15,6% para 6,5% entre 2001 e 2008, ao passo que seu recuo se mostra menos acentuado no Nordeste – 28,2% para 12%, no mesmo período.

Os índices de indigência e de pobreza no Nordeste em 2008 equivalem praticamente ao dobro do registrado no Brasil. Atente-se para o fato de que em 2001, a distância entre os indicadores de pobreza e de indigência do Nordeste e do Brasil era menor no caso da pobreza e quase igual no caso da indigência. O que explica mais uma vez essa eficácia menor das transferências de renda em termos de redução da pobreza e da indigência no Nordeste é o menor patamar de rendimentos oriundos do trabalho na região *vis-à-vis* o resto do Brasil. Portanto, do ponto de vista das políticas compensatórias, uma solução para reduzir esse hiato seria elevar o valor dos benefícios médios transferidos às famílias pobres, para que seu impacto no Nordeste fosse mais efetivo.

Pelo lado do trabalho infantil, a evolução é positiva, mas ainda longe de ter erradicado o problema. A Tabela 2 mostra que no Brasil e no Nordeste houve uma redução de cinco pontos percentuais da taxa de ocupação das crianças, na faixa 10-14 anos, vivendo em famílias abaixo da linha da pobreza. Apesar disso, em 2008, mais de 10% das crianças pobres brasileiras e nordestinas trabalham.

**Tabela 2**  
**Percentual de crianças ocupadas em famílias pobres**

	<b>Brasil</b>	<b>Nordeste</b>
2008	16	21
2007	15	19
2004	13	17
2001	11	14

FORTE: IBGE, PNADS.

A Tabela 3 destaca a evolução recente da taxa de atividade e a taxa de desocupação da população total e daquela vivendo abaixo da linha de pobreza do Bolsa-Família. O recorte foi novamente feito para o Brasil e para o Nordeste e contemplou ainda o corte de sexo, considerando como população aquela na faixa etária 18-64 anos (potencialmente ativos). Tomando-se inicialmente os dados relativos ao Brasil, há que assinalar notícias alvissareiras para a população total: cai significativamente a taxa de desocupação entre 2001 e 2008 (8,9% para 6,7%) – a dos homens cai para menos de 5% – e aumenta a taxa de atividade (ocupados + desocupados), notadamente a feminina.

No caso do Nordeste, observa-se movimento semelhante, embora a taxa de desocupação entre 2001 e 2008 não tenha recuado na mesma velocidade observada no Brasil. Ela declina de 8,9% (taxa igual ao do Brasil em 2001) para 7,5% em 2008. Logo, diferenciais regionais de desenvolvimento parecem explicar essa dinâmica mais lenta no Nordeste, que acaba reproduzindo um *gap* de recuperação em relação ao resto do País também no que diz respeito às políticas compensatórias de renda.

**Tabela 3**  
**Taxa de Desocupação e Taxa de Atividade, População Total e Pobres, Brasil, 2001 e 2008**

	Taxa de Desocupação		Taxa de Atividade	
	2001	2008	2001	2008
<b>Total da População*</b>				
Masculino	7,1%	4,8%	88,6%	89,0%
Feminino	11,4%	9,1%	61,0%	65,7%
Total	8,9%	6,7%	74,3%	76,9%
<b>Pobres*</b>				
Masculino	12,7%	13,6%	87,5%	84,5%
Feminino	18,8%	22,4%	52,3%	52,4%
Total	15,1%	17,4%	69,2%	66,8%

\*Entre 18 e 64 anos  
FONTE: PNAD - IBGE

**Taxa de Desocupação e Taxa de Atividade, População Total e Pobres, Nordeste, 2001 e 2008**

	Taxa de Desocupação		Taxa de Atividade	
	2001	2008	2001	2008
<b>Total da População*</b>				
Masculino	7,0%	5,7%	87,8%	88,2%
Feminino	11,5%	9,9%	58,8%	62,8%
Total	8,9%	7,5%	72,7%	75,0%
<b>Pobres*</b>				
Masculino	9,1%	10,1%	88,2%	87,2%
Feminino	14,2%	16,4%	53,7%	54,2%
Total	11,1%	12,7%	70,5%	69,4%

\*Entre 18 e 64 anos  
 FONTE: PNAD - IBGE

Em se tratando da população pobre, a direção do movimento mostra-se idêntica no País e na região Nordeste, e inversa ao observado no caso da população em geral, a saber: aumenta a taxa de desocupação dos pobres e a taxa de atividade varia muito pouco para mais ou para menos.

Outra informação original é que a taxa de desocupação dos mais pobres no Brasil é superior à dos pobres do Nordeste. Ao contrário do que uma leitura apressada poderia sugerir, os pobres não estão recusando empregos ou desertando do mercado de trabalho. À medida que alguns milhões de pessoas saem da pobreza e permanece o núcleo duro da pobreza, aquele mais estrutural, é esperado que aumente a taxa de desocupação entre os indivíduos com menos dotações e, portanto, menos oportunidades. A Tabela 2 só faz revelar que, para os mais desvalidos, a situação continua muito difícil, independente da região onde morem. Observe-se que no caso das mulheres pobres a situação é particularmente grave no que se refere à busca de emprego, pois as taxas de desocupação feminina elevam-se a 22,4% no Brasil e a 16,4% no Nordeste – para os homens, essas taxas são 13,6% e 10,1%, respectivamente. Como nem todos os pobres aqui identificados são beneficiários do Bolsa-Família, não se pode intuir que se trate de fortalecimento do seu poder de barganha, ampliado em razão de disporem agora de uma renda mínima de sobrevivência que lhes permite recusar ocupações degradantes e em patamares de remuneração inaceitáveis. Isso pode ser verdade para um contingente relativamente pequeno de desempregados.

Os dados evidenciam, ao final, que os programas compensatórios de transferência de renda são mais eficazes em dirimir a indigência e a intensidade da pobreza do que verdadeiramente erradicá-la. Ainda assim, o número de pessoas

vivendo abaixo da linha da pobreza extrema alcança 12 milhões de pessoas, sendo que mais da metade vive no Nordeste ou é constituída de crianças.

Frente aos limites estabelecidos pelos programas de combate à pobreza que apenas focam a renda monetária, passou-se a privilegiar enfoques que contemplam uma abordagem multidimensional da pobreza. A pergunta é: abordagens multidimensionais da pobreza serviriam para melhor identificar os pobres ou contribuem para melhor apreender o conjunto de necessidades não satisfeitas a serem atendidas?

A título de ilustração, apresentamos a seguir resultados de uma avaliação do programa Bolsa-Família realizado na cidade do Recife, entre dezembro de 2007 e janeiro de 2008, junto a uma amostra de cadastrados no CadÚnico, beneficiários ou não do programa Bolsa-Família. Essa amostra representava um universo de 121 mil famílias cadastradas e destas, 81% eram beneficiárias do Bolsa-Família. O universo de pessoas atingiu quase 500 mil indivíduos, cujas características encontram-se discriminadas na Tabela 4.

**Tabela 4**

**Distribuição relativa da população que compõe as Famílias Cadastrais, por sexo, cor/raça e grupos etários - Recife - 2007**

<b>Características Básicas</b>	<b>Total</b>	<b>Distribuição Relativa %</b>
<b>Sexo</b>		
Homem	219.391	44,3
Mulher	275.726	55,7
<b>Cor/Raça</b>		
Branca	132.983	26,9
Parda	286.460	57,9
Preta	69.553	14,0
Amarela	2.573	0,5
Indígena	2.396	0,5
<b>Grupos Etários</b>		
De 0 a 4 Anos	50.834	10,3
De 5 a 15 anos	149.130	30,1
De 16 a 24 anos	82.505	16,7
De 25 a 59 anos	191.801	38,7
Acima de 60	20.404	4,1
<b>Total</b>	<b>495.117</b>	<b>100,0</b>

FONTE: Medindo o grau de aversão à desigualdade da população brasileira por intermédio dos resultados do Programa Bolsa-Família no Recife, IE/UFPE-ENGE/IBGE. Apoio FINEP/Proshare, 2007-2010. Coordenação: Lavinas

O *survey* foi aplicado por meio de um questionário impresso, de 44 páginas, dez módulos e aproximadamente 230 questões. As questões contemplaram todos os membros das famílias e por vezes apenas o/a responsável ou cônjuge.

Dentre alguns resultados mais gerais, que nos oferece a Tabela 5, cabe destacar:

1. No que diz respeito à eficácia do programa na redução da pobreza, observa-se que o impacto das transferências de renda é modesto, pois apenas 7% das famílias beneficiárias (7.100 aproximadamente) cruzam a linha da pobreza de R\$ 120,00 mensais de renda familiar *per capita*. No entanto, o impacto na redução da indigência é bem mais efetivo: 10,3 mil famílias deixam de viver na miséria extrema, seu número absoluto caindo de 53,5 mil para 43,2 mil. Ainda assim, temos um contingente importante de pessoas indigentes a demandar políticas compensatórias. Observe-se que essa baixa eficácia não é característica do Recife, mas marca do programa Bolsa-Família. Vários estudos já realizados e divulgados indicam que o maior impacto desse programa consiste em reduzir a intensidade da pobreza e da indigência e sua severidade. Isto também ocorre no Recife, onde a severidade da pobreza é reduzida pela metade no caso das famílias pobres e em dois terços, no caso das famílias indigentes.

A Tabela 5 mostra como o Bolsa-Família em Recife reduz a pobreza das famílias cadastradas e qual é a grandeza da pobreza das que não são atendidas pelo programa. A diferença entre a segunda e a primeira coluna reflete o efeito do programa na redução da pobreza das famílias efetivamente beneficiadas. A última coluna mostra o nível de pobreza das famílias que, embora cadastradas no CadÚnico de Recife, não foram atendidas pelo programa. A Tabela 5 mostra ainda informações semelhantes sobre as famílias que vivem na indigência (extrema pobreza).

Como se pode constatar, na primeira linha da Tabela 5 o programa retira da pobreza cerca de 6% das famílias efetivamente beneficiadas e retira da indigência, 9% delas. Em números absolutos isto significa, respectivamente, 5.943 e 8.785 famílias. Além disso, observa-se que 21% das famílias efetivamente atendidas pelo programa – ou aproximadamente 24 mil famílias – não eram pobres, já que apenas 79% delas tinham renda familiar *per capita* inferior a R\$ 120,00.

Tabela 5

**Medidas de Pobreza para o total das Famílias Cadastrais, beneficiárias ou não, segundo as linhas de indigência e pobreza institucionais do Bolsa-Família - Recife - 2007**

Medidas de Pobreza	Famílias Beneficiárias		Famílias não-Beneficiárias
	Após o BF	Antes do BF	
<b>Renda Familiar Per Capita inferior a R\$60,00</b>			
Porporção de Pobres % (P0.100)	43,24	52,05	36,67
Hiato Agregado (R\$)	1.172.938,00	2.285.994,00	335.444,66
Hiato Médio dos Pobres	27,21	44,05	42,97
Intensidade da pobreza % (P1.100)	19,61	38,21	26,26
Severidade da Pobreza % (P2.100)	11,30	33,12	22,82
<b>Renda Familiar Per Capita inferior a R\$120,00</b>			
Proporção de Pobres % (P0.100)	73,31	79,27	59,17
Hiato Agregado (R\$)	4.608.895,00	6.306.844,00	964.961,75
Hiato Médio dos Pobres	63,05	79,79	76,60
Intensidade da pobreza % (P1.100)	38,52	52,71	37,77
Severidade da Pobreza % (P2.100)	25,74	43,02	30,21

FONTE: Bolsa-Família no Recife, IE/UFRJ- Ence/IBGE. Apoio FINEP/Proshare, 2007-2010

2. Outro número marcante é a proporção de famílias pobres cuja renda familiar *per capita* as habilitaria a se tornarem beneficiárias do Bolsa-Família em Recife, mas que não foram efetivamente contempladas pelo programa ou deixaram de sê-lo. Cerca de 60% das famílias não atendidas estão de acordo com os requisitos do programa e são, de fato, pobres, sendo quase 40% destas indigentes. Em números absolutos isso significa 12.602 e 7.808 famílias, respectivamente. Isto indica problemas graves de focalização do Programa, em razão das evidentes ineficiências verticais e horizontais, e uma baixa eficácia, na medida em que é limitada a capacidade de retirar as famílias da pobreza.

3. O hiato agregado é uma medida de insuficiência de renda. O hiato de renda de uma família pobre (indigente) é a distância entre a sua renda familiar *per capita* e o valor da linha de pobreza (ou da linha de indigência). Ou seja, é o montante que falta à renda familiar para que a família ultrapasse o patamar estipulado como pobreza (ou indigência). A insuficiência de renda é dada pela soma dos hiatos. Esta soma é chamada de hiato agregado e está na segunda linha da Tabela 5.

4. A terceira linha da referida tabela mostra, por sua vez, como o programa reduz o hiato médio de renda das famílias pobres. Considerando o universo das famílias efetivamente beneficiadas, vemos que esse hiato era de R\$ 79,79 antes das transferências de renda (considerando a renda familiar) e passou para R\$ 63,05 após as transferências fiscais. Ou seja, mantém-se bastante elevado. Dessa forma, podemos afirmar que o programa Bolsa-Família reduziu a insuficiência de renda em cerca de R\$ 17,00, em média, o que parece pouco à primeira vista. Um outro fato chama a atenção: o valor do hiato médio das famílias não beneficiadas é de R\$ 76,00. Assim, os hiatos médios das famílias assistidas e não assistidas são muito próximos antes da transferência de renda garantida pelo programa. Porém, após a transferência fiscal, esse *gap* de valores acentua-se.

5. O hiato médio calculado, considerando-se a linha de indigência, indica que, para as famílias não beneficiadas, esse valor era de R\$ 43,24. Para as famílias efetivamente beneficiadas, o valor do hiato médio passou de R\$ 44,05 para R\$ 27,27 após a transferência fiscal. Ou seja, em média, a insuficiência de renda dos dois grupos era muito próxima antes do Programa. Após as transferências do Bolsa-Família, há uma forte redução da insuficiência média de renda entre os indigentes. O impacto na redução da intensidade da indigência é bem mais efetivo que na redução do hiato de pobreza.

6. A quarta linha da Tabela 5 revela ainda a intensidade da pobreza e da indigência (P1) para os dois grupos de famílias. Como podemos ver, a intensidade da pobreza para as famílias não assistidas é 37,77%. A intensidade da pobreza para as famílias efetivamente beneficiadas passa de 52,71% para 38,52%. Assim, podemos afirmar que as transferências do programa eliminaram a diferença na intensidade que existia entre os dois grupos. Temos um cenário um pouco diferente para a intensidade da indigência. Para as famílias não assistidas a intensidade é 26,26%. A intensidade para as famílias efetivamente beneficiadas passa de 38,21% para 19,61% com o programa. Isto indica que a intensidade da indigência era maior nas famílias assistidas e que, depois do programa, essa situação foi revertida.

7. A intensidade da pobreza (P1) citada acima é calculada a partir do hiato de renda de cada família. Porém, essa medida não dá peso diferenciado aos hiatos grandes ou pequenos. Dessa forma, as insuficiências de rendas elevadas entram no cálculo da mesma forma que as insuficiências de rendas pequenas. Uma medida de pobreza, que dá mais peso para as famílias muito pobres, é a severidade da pobreza (P2). Logo, a severidade é muito sensível às transferências

de rendas feitas aos mais pobres. Quanto mais pobre for a família, maior é o efeito de uma transferência sobre a severidade.

8. A severidade da pobreza pode ser observada na última linha da Tabela 5, na qual, para o grupo não assistido, é de 30,21%. Para as famílias efetivamente beneficiadas, a severidade passa de 43,02% para 25,74% com as transferências do programa. Isto indica que a pobreza era mais severa no grupo beneficiado e que a forte queda da severidade mostra que famílias muito pobres estão se beneficiando efetivamente do programa.

9. As mesmas conclusões podem ser obtidas quando olhamos para a severidade da indigência. A severidade para o grupo não assistido é 22,82%. Para as famílias efetivamente assistidas, a severidade passa de 33,12% para 11,30% com as transferências do programa. Novamente, isto indica que a indigência era mais severa no grupo beneficiado e que a forte queda da severidade se deve ao direcionamento das transferências para famílias muito pobres, ao menos as que conseguiram ser contempladas.

10. Os resultados citados acima já eram esperados. Os benefícios do programa podem aliviar os efeitos da pobreza. Porém, as transferências de renda são de pequeno valor, em média R\$ 19,25 para cada membro das famílias efetivamente beneficiadas. Dificilmente esses valores retiram as famílias assistidas da condição de pobres, a não ser aquelas cuja renda familiar *per capita*, antes das transferências fiscais, situa-se relativamente próxima à linha.

De fato, as ineficiências horizontais derivadas da adoção de programas de transferência de renda condicionada são inerentes à própria lógica do modelo de gestão e dificilmente serão sanadas, permitindo uma verdadeira inclusão de toda a população-alvo da política assistencial. Isso compromete a eficácia desses tipos de programa na redução efetiva e significativa da pobreza.

Mas se do ponto de vista da renda os resultados desse *survey* vêm comprovar o que foi dito a partir dos dados da PNAD, o que dizer quando se olha a chamada “pobreza multidimensional”? Para analisar aspectos relacionados às dimensões e extensões da pobreza raramente analisados, estabelecemos uma metodologia que permitiu construir determinadas dimensões a partir das perguntas (variáveis) presentes no questionário levado a cabo pelo *survey*. O Quadro 1 indica as 13 dimensões privilegiadas e o número de variáveis que levaram à construção de um indicador sintético para cada uma delas.

**Quadro I**

Indicador de moradia:	19 var
Indicador de saneamento:	6 var
Indicador de trabalho:	7 var
Indicador de formalidade:	9 var
Indicador de risco:	10 var
Indicador de inclusão social:	19 var
Indicador de participação comunitária:	10 var
Indicador de vida sem medo:	31 var
Indicador de proteção das crianças:	14 var
Indicador de saúde reprodutiva:	6 var
Indicador de saúde:	4 var
Indicador de oportunidades geradas pelo Bolsa-Família:	6 var
Indicador de bem-estar subjetivo:	7 var

FONTE: Bolsa-Família no Recife, IE/UFRRJ-Ence/IBGE. Apoio FINEP/Prosare, 2007-2010.

Os resultados estão plotados no Gráfico 1. Sua leitura é fácil: quanto mais próximo o resultado estiver de 1, melhor; quanto mais próximo a zero, pior. Procuramos, também, discriminar, dentre os cadastrados, aqueles cuja renda familiar *per capita* era superior à linha de pobreza (não pobres), os que estavam entre a linha de pobreza e a de indigência, e os indigentes, vivendo abaixo da linha de pobreza extrema, de modo a apreender o que lhes é comum ou implica em vivência distinta da situação de pobreza.

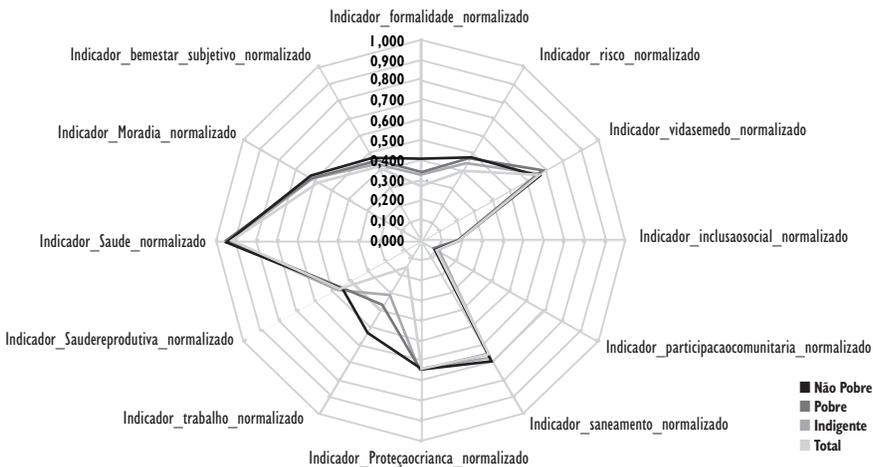
Três comentários sintéticos merecem destaque:

a) a situação de desproteção e exclusão é generalizada, havendo grande similitude entre os três grupos discriminados, exceto no que diz respeito à inserção ocupacional, captada pelos indicadores “trabalho normatizado”, “formalidade normatizada” e “risco”, no qual busca-se identificar se há detenção de ativos para fazer frente a períodos de incerteza. Nesses quesitos, vemos que os não pobres registram um índice pouco acima de 0,500 para o trabalho e em torno de 0,400 na formalidade. Embora baixo, metade do ideal, é, no entanto, quatro vezes superior ao índice registrado pelos indigentes. Logo, o que mais discrimina os grupos vulneráveis, vivendo em situação de pobreza no Nordeste, é sua inserção no mercado de trabalho. Os indigentes são aqueles completamente alijados de qualquer oportunidade de emprego minimamente satisfatória para um padrão de vida próximo à subsistência. Ocupação para os pobres continua sendo o grande desafio para que possam superar suas fragilidades e riscos. Nos demais índices, todos convergem para a média.

b) onde há provisão de serviços universais, alcança-se o melhor índice junto aos três grupos aqui analisados. É o caso da saúde, que supera 0,900. A universalidade é prerrogativa indissociável da melhoria de vida da população vulnerável, sem o que estaremos sempre reproduzindo ineficiências horizontais.

c) duas dimensões surpreendem pelos seus baixos índices e ambas dizem respeito ao grau de isolamento dessas famílias vulneráveis no âmbito das sociedades nas quais vivem. São eles os indicadores de “inclusão social” e de “participação comunitária”. Ambos são inferiores a 0,200 para todos os grupos e denotam que uma das dimensões mais dramáticas vivenciadas por essas pessoas é a pobreza das relações de sociabilidade, participação e inclusão. Estão verdadeiramente fora de todo e qualquer convívio social, apartadas, o que indica haver poucas chances de superação da miséria. Os laços de solidariedade entre esses grupos tampouco se apoiam nas redes tradicionais de vizinhança que, no passado, traziam alguma compensação e auxílio recíprocos. Pelo visto, transferências de renda são insuficientes para contrarrestar esse quadro de miséria humana.

**Gráfico I**



### Considerações finais

Analisamos, neste artigo, dimensões relativas à pobreza de renda e outras dimensões menos frequentes. Faltou, no entanto, abordar um aspecto fundamental das políticas de combate à pobreza, qual seja aquela que se dá por

intermédio da provisão de serviços públicos, tais como saúde, educação, saneamento e oferta de moradia social, cuja finalidade maior é equiparar as condições de acesso, superando assimetrias de informação e a falta de oportunidades que um benefício monetário sozinho não garante, por maior que seja. A desmercantilização – ou a falta de – na provisão de bens essenciais ao bem-estar e à erradicação da pobreza não é compensada com transferências de renda monetárias.

Nesse quesito, novamente o Brasil andou muito pouco nos últimos anos. Houve, sim, um grande crescimento do gasto social federal com transferências de renda, sejam elas contributivas ou não, entre 2000 e 2008. Ele aumentou de forma sistemática nas rubricas onde a institucionalidade da seguridade social foi afirmada – a saber, assistência, previdência, saúde e também trabalho –, por meio da constituição de um orçamento próprio, com fontes de receitas exclusivas. No entanto, ficaram de fora outras dimensões essenciais ao bem-estar e à segurança da população, como moradia e saneamento, cuja evolução ficou ainda mais refém da política macroeconômica de restrição de gastos, baixo crescimento e formação de elevados superávits fiscais primários. Um exemplo é a política de moradia: o gasto *per capita* com habitação e urbanismo alcançava, em 2000, R\$ 17,00, e despenca para R\$ 7,00 oito anos mais tarde (valores reais).

O Brasil tem feito a escolha de favorecer as políticas de renda no âmbito do seu sistema de proteção social, obedecendo a uma métrica que estabelece patamares de bem-estar baixos, dado o padrão já alcançado pelo País. Pensar no desenvolvimento é pensar, antes de mais nada, em equiparação de condições de bem-estar e acessibilidade. Por ora, essa preocupação está ausente da agenda do País, que vê na política de mínimos sociais a solução para todos os problemas. Além de pouco eficaz, como demonstrado, ela ainda não é um direito e, portanto, não contempla a todos aqueles que deveriam ser contemplados na qualidade de público-alvo. Tampouco reduz as diferenças regionais de bem-estar no ritmo que se poderia esperar. Há que ser mais ousado para galvanizar as vantagens que a retomada do crescimento oferece e mudar a métrica da política social. É possível, ainda mais agora, que estabilidade e crescimento tornem a ocasião imperdível.