

**Texto para Discussão Nº 18 – Novembro 2009**

***Discussion Paper No. 18 – November 2009***

# **Pobreza no Brasil: nove temas para o novo século**

**Celia Lessa Kerstenetzky**

*Professora Titular da Faculdade de Economia/UFF, pesquisadora-bolsista do  
CNPq e coordenadora do CEDE*

Departamento de Economia  
Universidade Federal Fluminense  
Rua Tiradentes, 17 - Ingá - Niterói - RJ

**[www.proac.uff.br/cede](http://www.proac.uff.br/cede)**

# Pobreza no Brasil: nove temas para o novo século<sup>1</sup>

Celia Lessa Kerstenetzky<sup>2</sup>

“estabelecer novas prioridades para a ação política em função de uma nova concepção de desenvolvimento, posto ao alcance de todos ... e capaz de preservar o equilíbrio ecológico. O espantinho do subdesenvolvimento deve ser neutralizado”. (Celso Furtado)<sup>3</sup>

## Introdução

O objetivo desta comunicação é propor alguns temas /perspectivas que a meu juízo não têm recebido a devida ênfase – quando não estão inteiramente ausentes – no debate público sobre a pobreza no Brasil. O reconhecimento dos avanços recentes obtidos pelo Brasil nessa área não deve bloquear a atenção a fatores que operam em prazo mais longo e que podem comprometer a velocidade e a sustentabilidade dos resultados. Em uma perspectiva de desenvolvimento, a atenção a esses fatores parece não somente necessária como crucial.

Entre os temas que selecionei estão a economia política das políticas de combate à pobreza, a efetividade comparada de políticas focalizadas e universais, a justiça distributiva das políticas e dos resultados, as dimensões em que se medem a pobreza, o problema da participação dos “beneficiários”, a permanência na pobreza, a relação entre justiça distributiva e desenvolvimento, a abordagem dinâmica dos gastos sociais e o tema das “crianças versus idosos” a partir da perspectiva das chances de vida. Como se notará, optei por abordar a questão da pobreza a partir da temática mais abrangente do Estado do bem-estar social, e este, por meio de sua inevitável, ainda

---

<sup>1</sup> Texto preparado para a mesa “Pobreza no Brasil: realidade e controvérsias”, do Seminário Internacional de Desenvolvimento Regional do Nordeste, realizado em Recife, entre os dias 13 e 16 de outubro, e organizado pelo Centro Internacional Celso Furtado.

<sup>2</sup> Professora titular da Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense, diretora do CEDE (Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento: [www.proac.uff.br/cede](http://www.proac.uff.br/cede)).

<sup>3</sup> Furtado, 1998, p. 64.

que inadvertida relação com um projeto de desenvolvimento. Por fim, a concepção de desenvolvimento implícita é também abrangente: processo por meio do qual são expandidas as liberdades humanas reais<sup>4</sup>. A lista emergiu desses pressupostos.

## **1. Economia política**

A queda contínua da pobreza no Brasil, ao longo da primeira década do século XXI, é fato inegável.

Apesar de o país não contar com uma linha oficial de pobreza, várias linhas (IPEA, FGV) têm confirmado a redução da incidência da pobreza e da extrema pobreza, medidas como insuficiência de renda monetária. O mesmo se repete quando outras medidas são adotadas (como o hiato e a severidade da pobreza). (ver Tabela 1) Do mesmo modo, quando estimada como privações várias, incorporando dimensões como educação, moradia e serviços públicos, a pobreza tem se contraído. Aparentemente, não apenas teria havido expansão de oportunidades como também redução das desigualdades em sua distribuição. (ver Tabela 2).

Ao examinarmos os grupos de renda da população, observamos que o crescimento no novo século foi redistributivo: a taxa de crescimento da renda dos mais pobres foi bem superior à dos mais ricos. (ver Gráfico 1). A redução da pobreza foi acompanhada pela diminuição da desigualdade na distribuição pessoal da renda<sup>5</sup>. De fato, metade da melhora na pobreza entre 2001 e 2008 pode ser creditada à redução da desigualdade. (A magnitude e velocidade desta redução podem ser observadas no Gráfico 2.)

O debate em torno desses resultados positivos tem privilegiado duas questões: de um lado, a identificação dos determinantes, de outro, a compreensão de sua significância.

---

<sup>4</sup> Cf. Furtado (1998): “O principal objetivo da ação social deixaria de ser a reprodução dos padrões de consumo das minorias abastadas para ser a satisfação das necessidades fundamentais do conjunto da população e a educação concebida como desenvolvimento das potencialidades humanas nos planos ético, estético e da ação solidária. A criatividade humana, hoje orientada de forma obsessiva para a inovação tecnológica a serviço da acumulação econômica e do poder militar, seria reorientada para a busca do bem estar coletivo, concebido este como a realização das potencialidades dos indivíduos e das comunidades vivendo solidariamente”. (Furtado, 1998, p. 64 e 65). E cf. Amartya Sen (2000).

<sup>5</sup> Conforme estimada pela PNAD. Outras medidas de distribuição de renda, como as medidas de polarização entre ricos e pobres, também encontraram a mesma retração que as medidas de desigualdade na distribuição usuais (como os índices de Gini e Theil).

Quanto aos determinantes – tema de que não tratarei, a não ser brevemente – o papel do mercado de trabalho e das transferências governamentais parece bem documentado. Mesmo no caso do mercado, a ação pública se fez sentir, via gasto em educação, possível responsável pela elevação dos rendimentos médios do trabalho, e regulamentação do mercado de trabalho, uma vez que a expansão do emprego se deu justamente no segmento protegido por regulamentação.

A questão da relevância dos resultados, por sua vez, tem alimentado certa controvérsia. Avaliando-se a situação do ponto de vista dos (in)sucessos do passado, certamente as reduções observadas são significativas; tendo-se em mente, por outro lado, o valor atual desses indicadores e o que ainda resta a fazer, a perspectiva se inverte. A distribuição da renda segue sendo muito concentrada, a intensidade da pobreza é ainda muito elevada, especialmente a pobreza infantil, e sua distribuição espacial, muito desigual, penalizando com severidade a população rural. A pobreza e a pobreza extrema, por exemplo, se fosse mantido o ritmo de redução do último ano, seriam virtualmente eliminadas em 25 anos; a desigualdade de renda atingiria o nível canadense (desigualdade moderada) em 20 anos; o nível chileno de universalização do ensino médio seria alcançado apenas em três décadas. Portanto, a conclusão de compossibilidade é inescapável: sim, a redução é ao mesmo tempo significativa e insuficiente.

O quadro abaixo resume, parcialmente, o estado atual do déficit social brasileiro:

**O lado B: Pobreza e desigualdades no Brasil do século XXI**

<b>Pobreza*</b>	Um em cada 4 brasileiros é pobre, sendo que um em cada três pobres é extremamente pobre
<b>Indicadores de desigualdade de renda*</b>	Índice de Gini de 54,4, entre os dez maiores do mundo;  10% mais ricos detêm 40% da renda; 40% mais pobres detêm 10% da renda;  1% mais rico se apropria do equivalente à renda apropriada pelos 45% mais pobres.
<b>Indicadores de desigualdade de acesso a oportunidades**</b>	Para cada 100 domicílios com acessos a serviços de saneamento e eletricidade, há 64 sem serviços (21 no SE; 170 no NE e 570 no N);  22,5% dos domicílios contam com eletricidade,

	<p>telefone fixo, computador, geladeira, televisão em cores e maquina de lavar (cerca de 8% nas regiões N e NE; 29,6% no SE);</p> <p>Metade dos maiores de 25 anos não concluíram o ensino fundamental; 36,8% dos jovens entre 18 e 24 anos finalizam o ensino médio.</p>
--	---

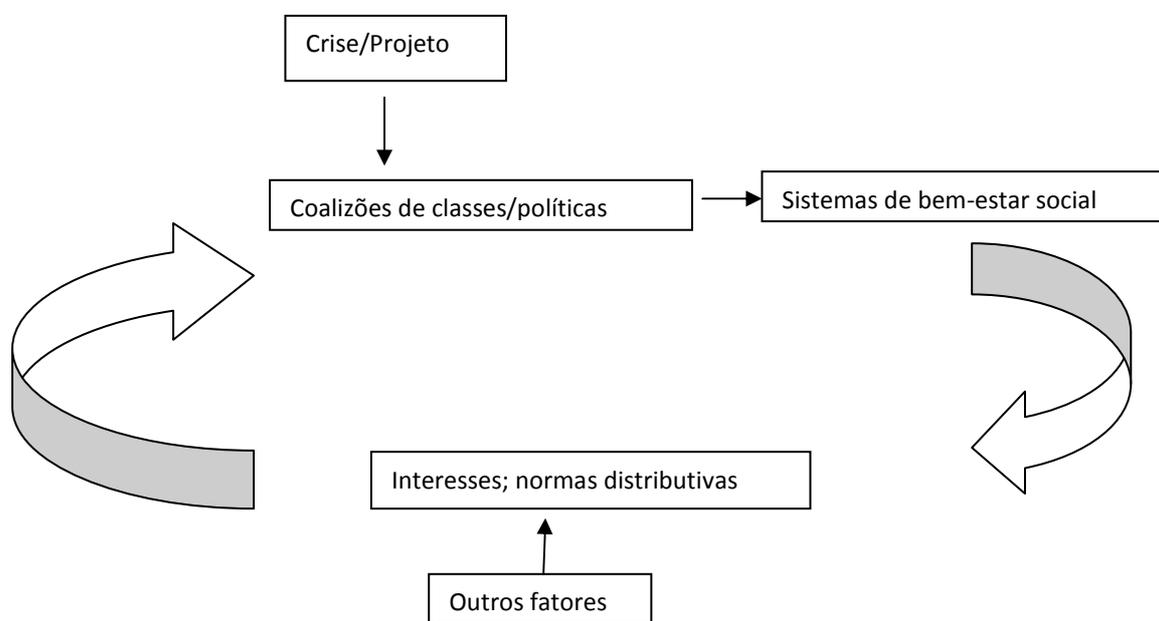
Fonte: \* Ipea (2009); \*\* Síntese de Indicadores Sociais (IBGE, 2009).

Sob a perspectiva dos recursos, o esforço de redistribuição requerido para acelerar a cobertura do déficit social não parece excessivo. Estima-se, por exemplo, que se “um terço da renda nacional fosse perfeitamente distribuída, seria possível garantir a todas as famílias a satisfação das necessidades básicas. Com 3% do PIB seria possível eliminar a pobreza.” (IPEA 2009, 14) Uma vez que esse relativamente pequeno esforço não tem sido feito, não há como evitar a conclusão de que a aversão à desigualdade e pobreza dos brasileiros (especialmente daqueles a quem tocara contribuir financeiramente, mas não exclusivamente deles) é muito baixa, certamente inferior à observada na esmagadora maioria dos demais países do mundo. Como lidar com essa constatação?

Preferências por redistribuição não são preferências naturais. Elas em boa medida brotam de uma pré-existente cultura pública, onde valores e normas são até certo ponto compartilhados. Contudo, quando observamos a história da montagem dos sistemas de bem-estar social mundo afora, verificamos que sua construção e expansão se deram aos saltos, com momentos dramáticos de escolhas sociais mais ou menos pró-redistribuição, em geral respondendo a crises ou projetos de desenvolvimento, sendo seguidos por longos períodos de maturação e de fermentação de consensos apoiando essas construções institucionais.

Ou seja, esses processos não foram caracterizados por uma evolução gradativa. Na origem dos saltos, estão coalizões de classes e de partidos políticos, e foram estas que permitiram a construção dos sistemas de bem-estar social hoje existentes, e definiram o caráter mais ou menos redistributivo destes. Estes sistemas, por sua vez, contribuíram para a formação de uma cultura pública de onde emergiram preferências por mais ou menos redistribuição. A partir da constituição dos sistemas de bem-estar social, entra em operação um bem documentado processo de inércia institucional em que as instituições existentes condicionam outras instituições e políticas, tornando os

esforços de reforma, às vezes radicais no discurso, apenas ajustes à margem. Os sistemas, em outras palavras, acabam exercendo a função “pedagógica” de formação de preferências, mesmo que não tenham sido desenhados para esse fim.



Fonte: elaboração própria

Que lições se podem tirar desses processos? O Brasil está montando uma rede efetiva de proteção social. É importante ter clareza da economia política dessa política social. A experiência de outros países ensina que é muito mais difícil expandir programas que foram desenhados para serem limitados e que foram apoiados por um consenso político em torno desse desenho limitado. Uma questão importante a explorar é, pois, em que medida as políticas e instituições imaginadas para o enfrentamento de pobreza e desigualdades podem elas mesmas facilitar (ou dificultar) a construção de consensos políticos que perpetuem seus efeitos redistributivos ao longo do tempo (Kerstenetzky 2009a).

Sugiro que pelo menos duas agendas poderiam favorecer a formação de coalizões abrangentes e com efeitos redistributivos realmente impactantes: uma agenda de desenvolvimento, relacionando claramente redistribuição com desenvolvimento (aparentemente a agenda de desenvolvimento do século XXI, cf. Evans 2009), e a agenda da universalização de serviços de qualidade, promovendo uma integração de

diferentes grupos sociais na utilização e no financiamento dos vários serviços sociais publicamente providos.

## **2. Focalização ou universalização**

Que políticas são mais eficientes no combate à pobreza, as políticas focalizadas ou as políticas universais?

Normalmente, essa questão é referida a políticas de transferência de renda, e enquadrada pelo tema do orçamento limitado. Dado certo orçamento social, o que deve fazer um governo para reduzir a pobreza? O lógico seria transferir renda dos que têm para os que não têm. Na prática, contudo, países que possuem políticas focalizadas de transferência de renda têm tido *menos* sucesso na redução da pobreza do que países com políticas universais, isto é, políticas de transferência de renda que não focalizam os mais pobres. (ver Tabela 3)

Qual a razão para isso? Há duas, pelo menos: em primeiro lugar, países com políticas de transferência universais costumam tributar as transferências proporcionalmente aos ganhos, de modo que o ganho líquido entre os pobres é maior; em segundo lugar, os orçamentos para a redistribuição tendem a ser menores em países com políticas focalizadas (compare o gasto social americano com o sueco, que é o dobro do primeiro, 30% do PIB) e a hipótese é que o apoio político e tributário a políticas sociais depende, em parte, de quão inclusivas elas sejam (Korpi & Palme 1998, Kerstenetzky 2009a).

Outra política universal, que foge do âmbito das políticas sociais em sentido estrito, são as políticas de mercado de trabalho. Entre os países com indicadores de pobreza realmente baixos, várias são as opções: mercado de trabalho protegido por forte regulamentação ou vários graus de regulamentação, complementados por assistência variadamente generosa e políticas de ativação capacitantes. De todo modo, o mercado de trabalho tem se revelado a instituição mais efetiva na redução da pobreza no mundo, sobretudo quando regulamentado ou operando em estreita complementaridade com as instituições do Estado do bem-estar social. Estas instituições, como se sabe, afetam as possibilidades de saída (aposentadorias e

pensões), saída temporária (licenças, re-treinamento) e entrada no mercado de trabalho (políticas de colocação e emprego público).

A ação pública na entrada do mercado de trabalho deve ser apreciada não apenas do ponto de vista da educação e qualificação, providas e/ou financiadas publicamente, mas também da capacidade do Estado de gerar (direta ou indiretamente) empregos, especialmente empregos públicos nos setores de provisão de bem-estar social. Observando-se o papel do setor de serviços na composição do emprego nos dias de hoje, e o enorme déficit de serviços sociais no Brasil, uma política keynesiana se proporia a promover a absorção de trabalhadores no setor de provisão de bem-estar social. Esta tem sido a perspectiva adotada pelos Estados do bem-estar social contemporâneos mais bem sucedidos em termos de igualdade e redução da pobreza (ver Tabela 4). Essa estratégia, além de garantir a sustentabilidade financeira de Estados do bem-estar social caros, ampliando sua base fiscal, tem múltiplas conseqüências: interfere positivamente na dinâmica do emprego, reduz a pobreza permanente, o desemprego duradouro e a desigualdade de renda e de oportunidades.

### **3. Justiça distributiva**

O debate atual sobre a redução da pobreza e da desigualdade precisa considerar a evolução recente do ponto de vista da justiça distributiva. Esta seria mais uma pedra de toque para testar a significância dos resultados.

Segundo John Rawls (1971), uma transformação social pode ser considerada socialmente justa se resultar em vantagens para os menos favorecidos. Segundo Amartya Sen (1992), essas vantagens devem ser expressas em um conjunto de liberdades reais de escolha, entre diferentes tipos de vida, disponíveis para os indivíduos. A extensão dessas liberdades reais depende não apenas de recursos, mas também do quanto, e de quantas maneiras diferentes, os indivíduos conseguem converter recursos em realizações (de modo que o seu nível de realização reflita o mais possível uma escolha feita por eles e não, por exemplo, a sua posição social).

Desse ponto de vista, a constatação do mais intenso progresso econômico e de padrões de vida dos grupos de renda mais baixa frente ao progresso mais lento dos

mais favorecidos no Brasil levaria à conclusão de que estamos no caminho da justiça social rawlsiana-seniana. O caso brasileiro mostraria a importância de várias intervenções governamentais na promoção desses resultados (em interação com bons momentos da economia global e nacional).

Consideremos, em primeiro lugar, o comportamento do mercado de trabalho, instituição que tem sido singularizada como a responsável principal pela melhoria observada na distribuição pessoal da renda.

Aparentemente, parte importante do sucesso derivaria da expansão dos empregos no setor formal da economia, setor regulamentado que protege o trabalhador sob o manto do salário mínimo, da legislação do trabalho e da seguridade social. A política de revalorização do salário mínimo, transformada em política de governo ao longo da atual administração, é crucial aqui. Essa política também protege o piso dos benefícios constitucionais governamentais: aposentadorias e pensões, e benefício de prestação continuada. Do mesmo modo, intervém sobre o mercado de trabalho o progresso observado na escolarização dos trabalhadores, substancialmente financiada e provida pelo Estado, além de programas de qualificação e investimentos públicos que estimulem contratações no setor privado. Finalmente, o próprio Estado como empregador é um componente respeitável da demanda por trabalho.

Importantes também são as transferências governamentais, em especial a rede de proteção social, complementando a renda do trabalho, e as aposentadorias não contributivas, tão cruciais no meio rural. E além destas, a expansão de oportunidades de saúde e moradia (incluindo acesso a serviços públicos, como água, luz, esgoto, transporte público), e de participação social e política na sociedade abrangente.

Todas essas esferas apresentaram progressos, alguns mais notáveis do que outros. Contudo, de um ponto de vista de justiça social, é fundamental observar em que medida essas instituições oferecem perspectivas de integração efetiva e duradoura, de participação e redução das distâncias sociais de modo sustentável.

De uma perspectiva estritamente rawlsiana, tratar-se-ia de checar se as instituições básicas da sociedade estão fazendo a sua parte em assegurar uma igualdade justa de

oportunidades. Mais radicalmente, porém, temos que admitir que não seria suficiente que as instituições básicas estivessem gerando progresso nas condições de vida dos menos favorecidos, e dessa maneira justificando as desigualdades remanescentes, pois se estas desigualdades se revelassem ainda intensas e sobretudo duradouras tenderiam a perpetuar as instituições que as promovem, pelo canal de transmissão da economia política (Kerstenetzky 2002). Isso seria não apenas eticamente injustificável como prejudicial a vários outros objetivos sociais, como a coesão social, a democracia (idem) e o próprio crescimento econômico (Arrighi 2008, Evans 2009).

Nessa perspectiva, os desafios são bem maiores. Que sejam também empregos formais os novos empregos gerados é certamente um progresso. Mas o horizonte é intensificar a participação social dos trabalhadores que ingressem nesses empregos, oferecendo oportunidades de mobilidade ocupacional, especialmente caso estes sejam empregos de baixa produtividade e baixo nível de realização pessoal, como são os crescentemente disponíveis no setor de serviços de rotina ao consumidor. Quanto às oportunidades educacionais, o horizonte é acelerar o progresso na qualidade desses serviços para que as habilidades cognitivas e os conhecimentos adquiridos possam se converter em real incremento das opções abertas para as pessoas, libertando-as do imobilismo de suas posições sociais. Outro alvo é, de novo, o sistema educacional público, agora em sua capacidade de neutralizar a ação de um dos mais resilientes mecanismos de perpetuação das desigualdades, as famílias, compensando as desigualdades de oportunidades, geradas por distintos backgrounds familiares, por meio de um eficiente sistema de educação pré-escolar e de cuidados. Outros desafios: ampliar a demanda por trabalho nos segmentos do Estado do bem-estar social necessários à provisão de oportunidades, assegurando a perspectiva de carreiras atraentes e contrabalançando o crescimento do segmento de serviços de baixa produtividade que aferram os trabalhadores a uma vida de trabalho de baixa realização e escassas perspectivas. Quanto às oportunidades de moradia, garantir a regularidade e a qualidade dos serviços públicos, sobretudo para aqueles que vivem em bairros carentes ou em comunidades e assentamentos precários. E, finalmente, proceder a uma distribuição mais equitativa da riqueza ou do acesso a ela. É cada vez mais claro que, em uma economia de mercado, o acesso a rendimentos e

oportunidades depende do acesso à riqueza: neste sentido, várias políticas redistributivas são de interesse, além da reforma agrária, como a renda básica de cidadania ou o capital básico, e políticas de democratização do crédito, com ênfase na condição de cidadão, não exclusivamente “investidor”.

#### **4. Multidimensionalidade, realizações e liberdades**

Renda não é suficiente. É certo que ela traduz as possibilidades de consumo de bens que estão disponíveis no mercado e, imperfeitamente, também o grau em que as pessoas desfrutam das liberdades econômicas comumente presentes em economias de mercado (por exemplo, em que medida as pessoas são realmente livres em suas escolhas de emprego e esforço, em que medida recebem rendimentos adequados por trabalhos realizados). No Brasil, esse componente é importante – a pobreza de renda é significativa. E isto ocorre em uma economia de mercado, o que em parte reflete o quanto o mercado ainda opera fora da regulamentação governamental e do controle social, incluindo de modo excludente. Porém, pobreza não se resume à privação de renda (“insuficiência de renda”) ou consumo insuficiente de bens disponíveis no mercado; há muitos outros componentes de uma vida de qualidade que não são adquiríveis no mercado.

Outros componentes de bem-estar são ainda os demais conjuntos de bens, serviços e direitos (como segurança e proteção social, direitos civis e políticos) mais diretamente garantidos pelo Estado. Do mesmo modo, aqui é necessário aferir em que medida a provisão pública “inclui excluindo” – oferecendo serviços insuficientes, ou precários, ou irregulares, com baixo grau de monitoramento e responsabilidade, à custa de desalento político, engendrando o que denominei de “síndrome do sub-atendimento” (Kerstenetzky 2009b).

Finalmente, é importante também avaliar se bens e serviços redundam de fato em realizações e liberdades efetivas de realização, em virtude da intercessão de filtros posicionais (gênero, lugar de moradia, classe, idade, etnia) ou de restrições individuais (metabolismo, deficiências físicas, condições psicológicas e patológicas). Se o objetivo na análise da pobreza é aferir a privação de realizações e de liberdades de realizar – os fins para a realização dos quais recursos e políticas distributivas são concebidos – é

relevante estimar essas condições adicionais e desenhar políticas que as compensem. Um último componente é o ambiental: em uma perspectiva de realizações e liberdades para realizar, o ponto de vista ambiental entra, minimamente, por uma questão de equidade em relação às gerações futuras (Kerstenetzky 2009b).

## **5. Participação**

O tema da participação parece indispensável. Ele dispara uma reconfiguração das políticas da pobreza que subverte a relação entre cidadãos pobres e governantes, da habitual relação de clientela para uma relação entre portadores de direitos e obrigações e seus representantes.

Em uma pesquisa recente em comunidades pobres no Rio de Janeiro, observei que a melhoria de indicadores quantitativos de renda e de serviços públicos não se fez acompanhar por uma melhoria da qualidade e da regularidade dos serviços oferecidos pelo governo (Kerstenetzky 2009c). Apesar de reclamarem com intensidade da precariedade dos mesmos, os entrevistados mostraram um grau preocupante de desalento político. De um modo geral, tendiam a favorecer opções informais/ilícitas de serviços e a identificar o “bom político” como o que “ajuda” a comunidade (oferecendo assistência e atendimento gratuitos fora da rede pública). Os serviços acabam sendo vistos como liberalidade, não como direito; a política, confinada na prática ao relacionamento com os políticos, é percebida como um mercado onde favores são trocados por votos.

Nessa dinâmica, a participação dos cidadãos na definição da pauta de serviços, no monitoramento e controle deles, bem como no *feedback* para os provedores públicos é inteiramente eclipsada. As dimensões de cidadania política e cidadania-consumidora precisam ser incorporadas na agenda de discussão sobre o enfrentamento da pobreza no Brasil. As conseqüências antecipáveis da incorporação da dimensão participativa são não apenas um aumento da legitimidade e da efetividade da política pública, como também a ativação de uma perspectiva de cidadania política em grupos sociais tradicionalmente excluídos (enquanto agentes) da esfera pública.

## **6. Permanência, volatilidade, vulnerabilidade**

A dinâmica da pobreza precisa ser mais bem conhecida de modo a influenciar as políticas de combate. Dados sobre países da OECD os classificam como apresentando sucesso variado em termos de redução da pobreza permanente. De novo, os países que adotam políticas universais têm a menor persistência da pobreza, os mais seletivos, a maior persistência. (ver Tabela 5)

Essa perspectiva sugere que políticas muito seletivas podem subestimar a importância de fatores que operam em prazos mais longos e que acabam atraindo a pessoa de volta para a pobreza após um sucesso momentâneo. Esses fatores podem existir: (1) dentro das famílias – um dos membros contrai uma doença, o que significa gastos extras, ou necessidade de cuidados especiais, que implica, por parte do indivíduo economicamente ativo, em abandono de um emprego ou ingresso em um emprego com remuneração mais baixa ou mais precário; presença de crianças pequenas; (2) nas comunidades - quando um serviço deixa de ser oferecido ou apresenta alguma irregularidade ou é oferecido de modo precário (um posto de saúde ou uma escola fechada por conta da violência, ou a falta crônica de professores), ou quando um serviço inexistente (creche, assistência para idosos e doentes) se faz subitamente necessário, ou quando as comunidades são muito homogeneamente pobres, formando redes sociais pobres; (3) no mercado de trabalho - onde os empregos de baixa qualidade (que exigem baixa qualificação) são também os mais voláteis. Levar em consideração esses fatores requer políticas de transferência de renda menos seletivas, operando em *tandem* com políticas de oferta de serviços regulares e de qualidade. Requer também que se leve em consideração, na estimação da pobreza, não apenas linhas de pobreza (absoluta e relativa), mas também graus de pobreza, que transmitem a informação quanto a diferentes vulnerabilidades de pessoas e comunidades à situação de pobreza.

## **7. Justiça distributiva e desenvolvimento**

O debate sobre a redução da pobreza e da desigualdade implicitamente relaciona os temas de justiça social e desenvolvimento. Parece-me necessário explicitar essa conexão. Fazê-lo não significa renunciar à proposição de que razões meramente de justiça social justificariam políticas sociais para a sua retificação. Porém há mais razões,

e com isso o consenso que se pode formar em torno delas pode ser ainda mais amplo. (Giovanni Arrighi e co-autores, analisando o malogrado modelo de desenvolvimento da África do Sul, observou que a expropriação dos trabalhadores é disfuncional ao capitalismo contemporâneo: deixá-los ignorantes, sem saúde, sem acesso a meios de recurso e apartados das oportunidades cruciais para o bem-estar na competitiva economia do conhecimento seria comissão de suicídio, Arrighi (2008), apud Evans (2009)).

Os mais bem sucedidos Estados do bem-estar social modernos, em seus esforços de redução das desigualdades e da pobreza, são justamente aqueles que melhor combinaram políticas sociais e econômicas, como políticas socialmente integradoras, com ampla cobertura e universalidade, e com qualidade inegável, investindo entre outros, em serviços de cuidado, em educação, saúde, transporte, além das conhecidas e engenhosas políticas de mercado de trabalho. Essa combinação resultou em sociedades mais igualitárias e com bons indicadores econômicos (PIB per capita, produtividade, taxa de emprego, taxa de desemprego, emprego feminino, emprego de idosos e deficientes) (Kenworthy 2004). A opção foi por um padrão de consumo digno com solidariedade social. Parece importante, no caso brasileiro, explicitar a integração das políticas sociais a uma agenda de desenvolvimento, não apenas por sua função compensatória, mas também por sua função proativa e sua centralidade em um projeto de desenvolvimento não exclusivamente econômico. Realizações e liberdades para realizar são fins do processo de desenvolvimento e instrumentos para o progresso econômico com equidade.

## **8. Abordagem estática versus abordagem dinâmica**

O tema da pobreza precisa incorporar uma abordagem dinâmica, que explore vários efeitos de interação. Gosta Esping-Andersen (2005) sugere uma contabilidade social dinâmica em que os gastos presentes sejam comparados com retornos futuros, não necessariamente com benefícios presentes. Por exemplo, a decisão de ampliar o gasto social em creches e pré-escolas pode parecer absurda frente aos custos elevados e à urgência de tantas outras necessidades e privações, mas pode se justificar se significar a redenção ou minimização de problemas sociais (e de gastos sociais) no futuro.

Basicamente, a ideia é confrontar o gasto como custo e como investimento. Nesse sentido serão bem-vindas estimativas sobre os efeitos dos gastos sociais sobre o PIB futuro, no lugar da ênfase exclusiva no gasto como percentual do PIB (custo).

### **9. Crianças e idosos a partir da perspectiva das chances de vida**

Na discussão sobre pobreza, muitas vezes se compara a pobreza das crianças com a dos idosos, os dois grupos etários mais vulneráveis socialmente, sugerindo que as políticas de combate à pobreza (transferências de renda) favorecem os idosos em detrimento das crianças.

Penso que a perspectiva correta seria:

(1) avaliar o conjunto de políticas que atingem esses dois contingentes populacionais e não apenas as transferências do programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada, notando que no caso dos idosos o BPC substitui a renda do trabalho, e que este não é o caso do BF<sup>6</sup>;

(2) considerar a pobreza como déficit de realizações e liberdades (segundo a perspectiva de Amartya Sen); isso equivaleria a ajustar a renda às necessidades especiais de diferentes grupos da população; no caso dos idosos, isso implicaria em avaliar o comprometimento da renda com medicamentos e outros gastos com saúde e com cuidados externos;

(3) avaliar em que medida os benefícios aos idosos servem de proteção social a outros membros da família, especialmente os jovens e os adultos desempregados, e em que medida o recebimento desses benefícios permite liberar membros ativos da família para o mercado de trabalho;

(4) avaliar essas decisões a partir da perspectiva das chances de vida (por exemplo, a segurança econômica na idade avançada afetando as decisões de jovens de assumir riscos que podem vir a ser socialmente produtivos) (cf. E.-Andersen op.cit.).

---

<sup>6</sup> Agradeço a Fábio Veras pela sugestão, em comunicação pessoal.

Considere, por exemplo, duas possibilidades alternativas: um jovem confiante de que terá uma velhice segura poderá se sentir mais inclinado a assumir riscos – tentar profissões diferentes, até que encontre uma mais compatível com suas vocações – ou, alternativamente, poderá descuidar do futuro e desperdiçar a vida em atividades pouco produtivas. Muito provavelmente a decisão dependerá das reais opções disponíveis, do ambiente em que viva, e certamente também de suas preferências pessoais por uma vida mais ou menos confortável, que, em parte, são afetadas pelas opções e pelo ambiente. Segundo Edmund Phelps, prêmio Nobel de Economia em 2006, (Phelps, 2006) os EUA são um dinamismo em inovação precisamente porque adotam o princípio da privatização do risco (em contraste, por exemplo, com a Europa, onde prevalece o princípio da socialização do risco). Porém, os países escandinavos complicam a figura plana: nesses países a segurança econômica na velhice se combina com altas taxas de inovação. Para compreendermos como e por que, a questão da cultura pública e das instituições do EBES parece importar. Se o trabalho for percebido como uma possível fonte de realização e não apenas como desutilidade, ou como a única opção para garantir a segurança econômica, outros comportamentos, diferentes dos previstos por Malthus-Phelps (para quem o medo é que faz o indivíduo prosperar), tornam-se concebíveis.

A perspectiva adotada em países de EBES igualitários tem sido a individualização do bem-estar, com isso desonerando membros ativos da família das responsabilidades de cuidado e permitindo sua maior participação no mercado de trabalho. Além disso, essa individualização tem representado não apenas a preservação do bem-estar dos idosos como a oferta da opção de ativação para eles. A ideia, neste caso, é oferecer a maior quantidade de opções compatíveis com a sustentabilidade financeira do EBES igualitário.

### **Conclusão**

Em síntese, a perspectiva adotada nesta comunicação é que o debate sobre a pobreza deve estar referido ao debate mais abrangente sobre o Estado do bem-estar social como um projeto de desenvolvimento para o país. Nesse sentido, o fenômeno da pobreza suscita respostas tanto compensatórias como proativas, umas e outras se

justificando enquanto circunscritas por uma agenda de desenvolvimento. Isso não apenas por que estas respostas ganhariam, assim, constância e coerência, como também porque na ausência desse balizamento, seus efeitos poderiam rivalizar seriamente com os objetivos mais amplos do desenvolvimento como expansão equitativa de liberdades reais.

## Referências

Arrighi, Giovanni, Nicole Aschoff, and Benjamin Scully, 2008, "Labor Supplies in Comparative Perspective: The Southern Africa Paradigm Revisited", Working paper presented at Department of Sociology, University of California, Berkeley February 28.

Esping-Andersen, G., (2005), *Children in the Welfare State. A social investment approach. DemoSoc Working Paper 2005-10.* Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.

Esping-Andersen, Gosta & John Myles, (2009), "Economic inequality and the welfare state", in: W. Salverda, B. Nolan & T.M. Smeeding (eds.), *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, Oxford: Oxford University Press.

Evans, P. (2009), *Constructing the 21st century Developmental State: Potentialities and Pitfalls*, University of Berkeley, mimeo.

Furtado, C., (1998), *O capitalismo global*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra.

IBGE 2009, *Síntese de Indicadores Sociais*, Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

IPEA 2009, "PNAD 2008: Primeiras Avaliações", *Comunicado da Presidência no. 30*, 24 de setembro de 2009.

Kenworthy, L., (2004), *Egalitarian Capitalism – jobs, incomes, and growth in affluent societies*, New York: Russell Sage Foundation

Kerstenetzky, C.L. (2009a), *Redistribuição e Desenvolvimento: a economia política do programa Bolsa Família*, *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 52(1), pg.53-84

Kerstenetzky, C.L. (2009c), *Rio's Favelas: Informal Institutions, Social Capital and Development*. In: 2009 International Conference of the Human Development and Capability Association, 2009, Lima.

Kerstenetzky, C.L., (2002), Por que se importar com a desigualdade, *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 45(4), pg.649-676.

Kerstenetzky, C.L., (2009b), *The Brazilian social developmental state: Progressive agenda in a (still) Conservative Polity*, Rio de Janeiro, mimeo.

Korpi, Walter e Palme, Joakim. (1998), “The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries”. *American Sociological Review*, vol. 63, nº 5, pp. 661-687.

Phelps, E., (2006), Dynamic capitalism, *The Wall Street Journal*, 10 October 2006, pg. A14

Rawls, John (1971), *A Theory of Justice*. Cambridge, The Belknap Harvard Press.

Sen, Amartya (1992), *Inequality reexamined*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Sen, Amartya (2000), *Desenvolvimento como Liberdade*, São Paulo: Companhia das Letras.

## Anexo

**Tabela 1: Evolução da pobreza e da extrema pobreza no Brasil – 2003, 2007, 2008**

<b>Indicadores</b>	<b>2003</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>% de pobres</b>	39,4	28,1	25,3
Hiato de pobreza	18,2	11,9	10,4
Severidade da pobreza	11,1	7,1	6,0
<b>% extremamente pobres</b>	17,5	10,3	8,8
Hiato de extrema pobreza	7,3	4,5	3,7
Severidade de extrema pobreza	4,4	3,0	2,4

Fonte: Ipea 2009. Estimativas com base nas PNADs de 2003, 2007 e 2008. Linhas de pobreza regionalizadas considerando a média nacional para a pobreza de R\$187,50 e R\$93,75 para a extrema pobreza. Hiato e severidade da pobreza estão expressos em múltiplos das linhas de pobreza.

**Tabela 2:**

**Evolução de outras dimensões da pobreza entre crianças e jovens de 0 a 17 anos - Brasil, 1992 e 2008**

Indicadores	Pobreza (Probabilidade média)		Desigualdade (Índice de dissimilaridade)	
	1992	2008	1992	2008
<b>Acesso a serviços habitacionais básicos</b>				
Porcentagem de crianças de 0 a 5 anos que vivem em domicílios sem acesso adequado à água	39	22	24	13
Porcentagem de crianças de 0 a 5 anos que vivem em domicílios sem acesso adequado a saneamento	53	34	30	17
<b>Acesso à Informação</b>				
Porcentagem de crianças e adolescentes de 7 a 17 anos que vivem em domicílios sem televisão e telefone	85	19	55	10
<b>Acesso à educação</b>				
Porcentagem de crianças de 5 a 6 anos que não freqüentam a escola	45	12	14	4
Porcentagem de crianças de 7 a 14 anos que não freqüentam a escola	12	2	5	0
Porcentagem de adolescentes de 15 a 17 anos que não freqüentam a escola	37	15	13	4
<b>Progresso e conclusão educacional</b>				
Porcentagem de crianças de 11 anos que não completaram a 4ª série	69	47	32	13
Porcentagem de adolescentes de 15 anos que não completaram o ensino fundamental	85	57	43	20
Porcentagem de jovens de 18 anos que não completaram o ensino médio	93	75	53	29
<b>Trabalho precoce e desemprego juvenil</b>				
Porcentagem de crianças de 10 a 14 anos trabalhando	19	7	8	2
Porcentagem de adolescentes de 15 a 17 anos que buscam trabalho e permanecem desempregados	17	23	4	6
<b>Vulnerabilidade entre mulheres e jovens</b>				
Porcentagem de meninas de 15 a 17 anos que são cônjuges em alguma família	4	4	3	3
Porcentagem de meninas de 15 a 17 anos que já são mães	5	5	2	2
<b>Mortalidade</b>				
Taxa de mortalidade dos filhos nascidos vivos entre mulheres de 15 a 44 anos (em mil)	74	37	17	7

Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1992 e 2008.

Fonte: Ipea 2009.

Tabela 3: Redução da Pobreza em Famílias com Crianças (meados dos anos 1990) (1)

	Pobreza de mercado	Pobreza pós-Redistribuição	Percentual de redução da pobreza
--	--------------------	----------------------------	----------------------------------

Dinamarca	30	6	80
Finlândia	18	3	83
Noruega	29	5	83
Suécia	39	4	90
<b>Média do Regime</b>	<b>29</b>	<b>5</b>	<b>84</b>
Austrália	32	17	47
Canadá	29	16	45
Irlanda	28	15	46
Reino Unido	39	21	46
Estados Unidos	31	26	16
<b>Média do Regime</b>	<b>32</b>	<b>19</b>	<b>40</b>
Belgica	31	6	81
França	40	10	75
Alemanha	31	12	61
Italia	37	21	43
Holanda	25	8	68
Espanha	30	13	57
<b>Média do Regime</b>	<b>32</b>	<b>12</b>	<b>64</b>

(1) Pobreza < 50% da renda mediana equivalente. Fonte: LIS-based estimates, from Bradbury and Jantti (2001: 83). Em E.-Andersen & Myles 2009.

**Tabela 4:** Perfil de gastos em três regimes de Bem-Estar

	Gasto social público (%GDP)(1)	Gasto Privado como % do gasto social	Serviços não-saúde como % do gasto público total	Focalização: % de transferências p/ primeiro quintil (2)
<b>Nórdico</b>	<b>25</b>	<b>5</b>	<b>18</b>	<b>34</b>
<b>Anglo</b>	19	19	4	43
<b>Europa Continental</b>	26	8	5	30

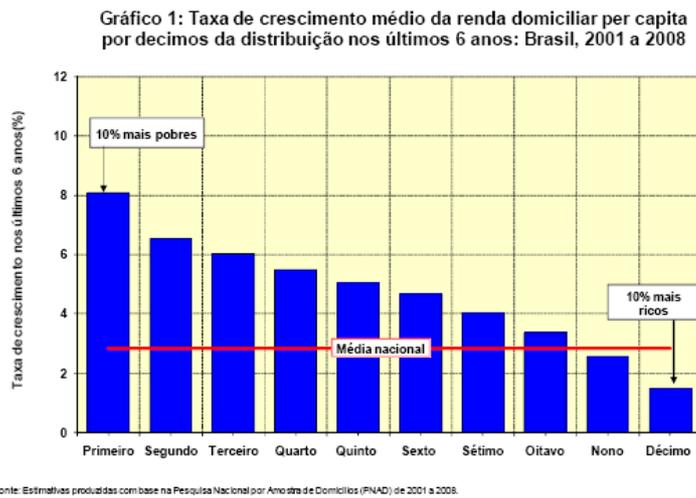
Fonte: calculations from Adema and Ladaique (2005: Table 6) and from Forster and d'Ercole (2005). (1) Data refer to *net* social spending. 2) excludes retired households. Em E.-Andersen & Myles 2009.

**Tabela 5:** A persistência da pobreza de renda em famílias com crianças (1)

	Um ano	Dois anos	Três ou + anos
--	--------	-----------	----------------

Dinamarca	.41	.28	.03
França	.59	.42	.13
Alemanha	.49	.30	.09
Itália	.64	.41	.16
Espanha	.60	.37	.12
Reino Unido	.49	.29	.11
Estados Unidos	.81	.71	.58

(1) Persistency has been estimated with Kaplan-Mayer survival functions. Income poverty is measured as <50% of adjusted median, and moving out of poverty is >60% of adjusted median income. Source: ECHP, 1994-2001 for Europe and the PSID, 1993-1997, for the US. Em E.-Andersen & Myles 2009.



Fonte: Ipea 2009.

**Coeficiente de Gini entre 1995 e 2008 (Renda Domiciliar per capita)**

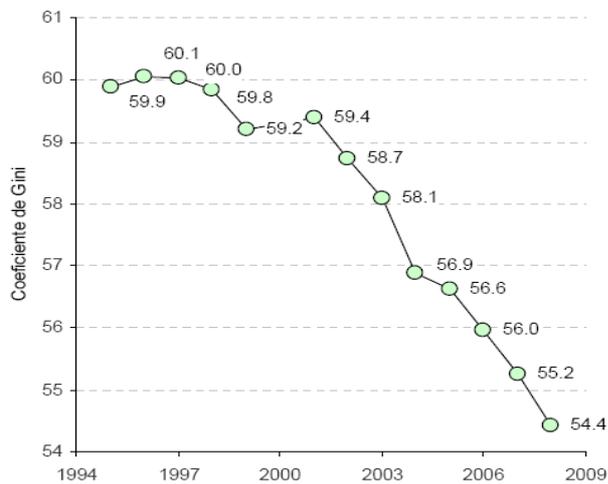


Gráfico 2: Ano

Fonte: Ipea 2009.