

### III – POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL





## III – POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL



**É** fato amplamente conhecido que as desigualdades socioeconômicas no Brasil destacam-se como das mais elevadas entre os países do Terceiro Mundo. Mais do que isso, evidências há de que nos últimos 50 anos essas desigualdades<sup>1</sup> tenham se mantido com surpreendente estabilidade, apresentando apenas na última década e de forma ainda bastante incipiente, ainda que alvissareira, pequena redução em seus níveis.

Alguns dos resultados obtidos na última década são animadores no que se refere à evolução dos indicadores sociais brasileiros. Com exceção do setor de saneamento, os demais indicadores de acesso aos serviços básicos de saúde, educação, habitação e transportes mostraram importantes progressos, revelando que, mesmo com reduzido crescimento econômico, as ações públicas tiveram resultados efetivos e animadores. Como consequência, mantidos os níveis de investimentos da última década e as atuais tendências demográficas, a taxa de mortalidade infantil, que se reduziu de 52,0 mortos com menos de um ano de idade por grupo de 1000 nascidos vivos em 1989 para 30,1 em 2000, deverá se reduzir para cerca de 6,4 em 2050.

A questão básica que se coloca neste cenário é se apenas o crescimento econômico – como o obtido em 2004 e o que se prenuncia para 2005 – é suficiente para reverter o quadro de desigualdade e reduzi-lo de forma consistente. A retomada do crescimento, mesmo que moderada, se sustentada por alguns anos, certamente deverá produzir efeitos positivos na redução da pobreza e em suas mais trágicas manifestações, a indigência e a fome, mas são pouco conhecidos seus efeitos sobre as desigualdades.

Dessa forma, o crescimento econômico deve ser visto como condição necessária para reduzir a pobreza e elevar a qualidade de vida no país, em particular, nas grandes metrópoles brasileiras, mas não suficiente. A prazo mais longo, a questão central se resume na identificação dos requisitos necessários e suficientes para garantir a sustentabilidade de um novo ciclo de expansão da economia brasileira com efetiva e contínua redução das desigualdades de bem-estar.

### 1. A POBREZA E A EXCLUSÃO SOCIAL SÃO REALMENTE ELEVADAS NO BRASIL?

Pobreza e exclusão social são difíceis de definir e medir. Ambas são situações que apresentam múltiplas dimensões e tendem a se modificar em função do momento histórico, das condições da economia, de fatores culturais e das diversidades regionais.

Na prática, a pobreza é associada à insuficiência de renda. Diz-se, portanto, que um indivíduo ou uma família é pobre quando a soma de seus rendimentos não lhe permite satisfazer as necessidades básicas de alimentação, transporte, moradia, saúde e educação. Por sua vez, exclusão social é interpretada de maneira mais ampla e abrange, além da renda, restrições à **mobilidade social** (intra e intergerações) derivadas de condições como raça, sexo, tipo de ocupação, condição socioeconômica, além de fatores culturais, institucionais e políticos.

### 1.1. Pobreza: como medir?

A insuficiência de renda é um critério fácil de ser entendido como elemento determinante da pobreza. Mas como medi-la? A forma mais utilizada parte do custo de uma cesta básica de alimentos considerada adequada do ponto de vista nutricional e/ou calórico. Em seguida, supondo que a alimentação deve representar aproximadamente metade do orçamento necessário para o atendimento de todas as necessidades básicas, estima-se a renda mínima necessária para superar a condição de pobreza. Essa renda passa a ser conhecida como a “linha de pobreza”.

É evidente que esse procedimento contém um grau razoável de subjetividade, uma vez que tanto a composição da cesta como o seu custo variam em função do clima, de hábitos alimentares regionais e de fatores culturais, entre outros. Além disso, a estimativa dos recursos necessários para o atendimento das demais necessidades básicas que não as alimentares é arbitrária e também varia regionalmente. Por esse motivo, as estimativas feitas no Brasil quanto ao número de pobres apresentam grande discre-

pância, pois dependem dos critérios utilizados por cada pesquisador.

No Brasil, uma referência básica para caracterizar a insuficiência de renda é o valor do salário mínimo. Assim, podem ser considerados pobres aqueles cuja renda é inferior a meio salário mínimo. Entre os pobres, são considerados indigentes aqueles cuja renda não é sequer suficiente para se alimentarem adequadamente. Por esse critério, seriam indigentes os indivíduos que ganhassem menos de uma quarta parte do salário mínimo. Aplicado a domicílios, esse mesmo procedimento toma por base a renda por morador, supondo uma ocupação média de quatro pessoas por domicílio.

Além dos diferentes critérios para definição das linhas de pobreza e indigência, a medição desses fenômenos pode apresentar resultados diversos, ainda que se utilizem as mesmas fontes estatísticas, censos demográficos e as Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (Pnads), dependendo da forma como os dados demográficos e monetários são tratados. Assim, por exemplo, quando são utilizados dados das Pnads, tende-se a subestimar os quantitativos de pobres e indigentes, tendo em vista a não cobertura de algumas áreas rurais da região Norte. De forma similar, variações na forma de cálculo do valor real da renda implicam diferentes mensurações da pobreza e da indigência (ver Rocha, setembro de 2004).

Como não há uma metodologia padrão para definição da linha de pobreza, adotou-se como referência o salário mínimo, posto que é o parâmetro utilizado nas regras de elegibilidade da maioria dos programas sociais de governo, em particular aqueles destinados à transferência de renda. Para efeito de comparabilidade no tempo, adotou-se como salário

**Mobilidade social** – É a descrição dos movimentos de um indivíduo ou grupo de indivíduos segundo a raça, idade, nível educacional etc., entre diferentes segmentos, camadas ou estratos da sociedade. Pode referir-se a indivíduos de uma mesma geração (intrageneracional) ou entre indivíduos (por exemplo, com vínculo familiar) referentes a gerações diferenciadas no tempo (intergeracional). Na prática, a maioria dos estudos sobre mobilidade social preocupa-se com identificar a direção (ascendente, descendente ou neutra) e a intensidade dos deslocamentos entre estratos de renda, gênero, raça e posição no mercado de trabalho.

mínimo de “referência” aquele vigente em setembro de 2002 e, para os outros anos, obteve-se o salário mínimo equivalente, ou seja, de igual poder aquisitivo, deflacionando-se o seu valor nominal pelo respectivo INPC nacional.

Com base no critério descrito, estima-se que, em 2002, cerca de 49 milhões de pessoas e 10 milhões de domicílios brasileiros poderiam ser considerados pobres, algo em torno de 29% da população do país e 22% de todos os domicílios daquele ano. Dessa parcela, 18,7 milhões de pessoas e 3,7 milhões de domicílios seriam classificados como indigentes ou em condições de pobreza extrema<sup>2</sup>.

## 1.2. Faces da exclusão social

A noção de exclusão social é bem mais abrangente do que a de pobreza. É usual o entendimento de que esse conceito representa fenômenos multi-dimensionais e deve, portanto, ser caracterizado por seus principais atributos. Assim, além do critério da renda, deve incorporar fatores (econômicos e não econômicos, entre e intergerações) tais como moradia, condições de educação, saúde, nutrição, lazer etc. capazes de restringir o acesso, no presente ou no futuro, do indivíduo ou da família a níveis de bem-estar mais elevados.

### QUADRO 1 – Em que se baseiam as estimativas sobre pobreza no Brasil

*Os censos demográficos ou pesquisas especiais, como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) ou a Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV), divulgadas nas publicações oficiais do IBGE, são as fontes das estimativas sobre a pobreza no Brasil. A análise desse conjunto de informações socioeconômicas possibilita a montagem de um quadro bastante completo da evolução e das causas da pobreza no país nas últimas décadas. Contudo, eventuais alterações na definição dos conceitos básicos, mudanças nos desenhos das amostras ou intervalos de tempo irregulares na aplicação das pesquisas criam problemas para fazer comparações e dificultam o encadeamento das séries históricas.*

*O desenho das amostras utilizadas nas pesquisas especiais, como a Pnad, a POF e a PPV, assegura a representatividade estatística das informações coletadas nas nove regiões metropolitanas criadas pelas Leis Complementares nº 14, de 8/06/73, e nº 20, de 1/07/74, e que mais recentemente incluíram o Distrito Federal. As informações das Pnads são divulgadas segundo quatro níveis de agregação, a saber: Brasil, regiões metropolitanas, áreas urbanas não metropolitanas e área rural. Convém lembrar, entretanto, que, para fins de análise, o agregado “urbano não metropolitano” representa um somatório muito heterogêneo de cidades e vilas, independentemente de tamanho, estrutura ou localização geográfica.*

Nesse sentido, a exclusão social pode ser entendida como um mecanismo ou conjunto de mecanismos que fazem com que um indivíduo ou família, independentemente de seu esforço ou mérito, esteja limitado em sua possibilidade de ascensão social presente ou tenha artificialmente reduzida a probabilidade de ascensão futura. O fenômeno da exclusão social assim estaria associado a mecanismos institucionais, políticos e culturais que podem impor restrições à mobilidade

social efetiva ou potencial devido a fatores como posição do indivíduo no mercado de trabalho, escolaridade, cor, sexo e origem socioeconômica. Isso para não falar em outros aspectos nem sempre levados em conta, como o exercício do direito à cidadania e uma ampla participação política.

A exclusão social pode também ser vista sob um outro enfoque, ou conceito associado à idéia de “vulnerabilidade social” (Cohn, 2004). Nesse caso, a exclusão social refere-se à

marginalização de determinados segmentos sociais (em geral pobres com baixa escolaridade, negros e mulheres) em relação aos benefícios gerados pelo desenvolvimento. Em qualquer dos casos, o fato é que exclusão social está intrinsecamente associada à noção de mobilidade social.

### 1.3. A questão da mobilidade social

A mobilidade social no Brasil foi intensa ao longo do século XX, como afirmam Pastore e Valle Silva (2004). Dos anos 50 aos 70 predominaram as oportunidades de ascensão criadas pelo mercado de trabalho, configurando um tipo de mobilidade “estrutural”. Nas décadas seguintes, passou a prevalecer a mobilidade do tipo “circular” ou por trocas. Com isso, para uma pessoa subir é necessário que outra libere uma vaga. Tal mudança estaria indicando que o mercado está se tornando mais competitivo e sugere que qualificação, educação e competência são hoje requisitos do mercado de trabalho mais relevantes do que costumavam ser no passado.

Do ponto de vista da relação entre mobilidade e geração, Pastore e Valle Silva apontam para o que chamaram de “encolhimento” da base da pirâmide social. Ou seja, em 1973 o percentual dos chefes de família que pertenciam ao estrato baixo inferior (especialmente no meio rural) era maior do que o percentual dos seus filhos que se encontravam, 25 anos mais tarde, nesse mesmo estrato inferior. Esses autores chamam ainda a atenção para o aumento da participação relativa dos estratos médios e para os significativos ganhos na posição relativa (25%) do topo da estrutura social brasileira (estratos alto e médio superior). Segundo eles, “a crescente raciona-

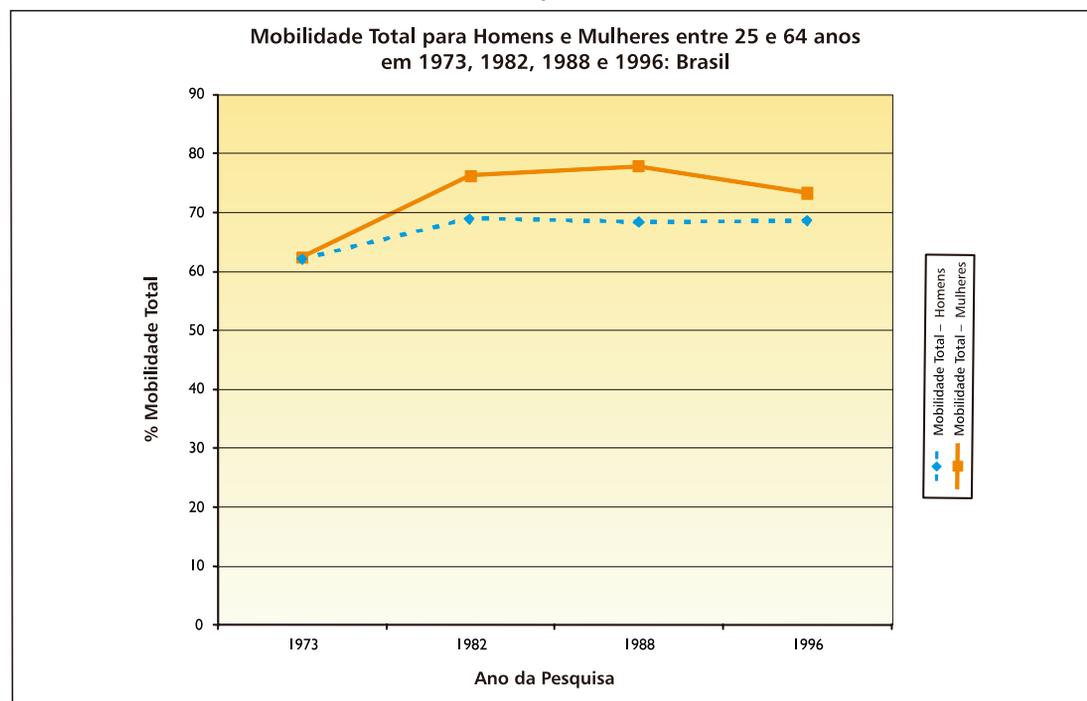
lização dos processos produtivos, a revolução tecnológica e o aumento da competição exigirão uma substancial melhoria na qualidade do fator trabalho para que a ascensão social prossiga”.

Outro estudo, que aborda o período 1973 – 1996 (Scalon, 1999), ressalta a associação entre mobilidade social e crescimento da economia. Como resultado do rápido processo de industrialização e urbanização ocorrido na década de 70 e das novas oportunidades de emprego, a mobilidade social aumentou significativamente entre 1973 e 1982. Com a interrupção do dinamismo da economia, não foram registrados novos avanços nas décadas seguintes. O comportamento da taxa de mobilidade pode ser visto no gráfico 1, que também destaca o ganho obtido pelas mulheres entre 1982 e 1988, período em que se beneficiaram do crescimento do emprego público.

A análise do comportamento da taxa absoluta de mobilidade social indica o progresso na escala da hierarquia social. Ou seja, mostra, em cada grupo, a porcentagem de filhos que alcançaram posições mais elevadas do que as de seus pais. Ela deve ser complementada com outra medida de caráter relativo – a de desigualdade de oportunidades de progresso social – que mede as chances de filhos de pais mais bem situados na escala da hierarquia social de permanecerem nas mesmas posições de seus pais em contraposição às chances de filhos de pais que ocupavam os níveis inferiores dessa escala ascenderem ao seu topo.

Quando se comparam a origem dos pais e o destino dos filhos para os distintos grupos sociais, evidencia-se que a desigualdade de oportunidades de ascensão social também diminuiu durante o “milagre econômico” dos anos 70 (Costa Ribeiro, 2004). Em 1973,

Gráfico 1 – Mobilidade social no Brasil, 1973-1996



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad, 1973, 1982, 1988 e 1996).

as chances de filhos de profissionais liberais e de administradores de alto nível permanecerem nessas posições era 2.600 vezes maior do que os filhos de trabalhadores rurais chegarem lá. A vantagem dos primeiros caiu para 500 vezes em 1996, embora ainda seja muito elevada. A melhoria foi mais acentuada para as mulheres: a vantagem das filhas do primeiro grupo caiu para 300 vezes em 1996, em relação às filhas de trabalhadores rurais.

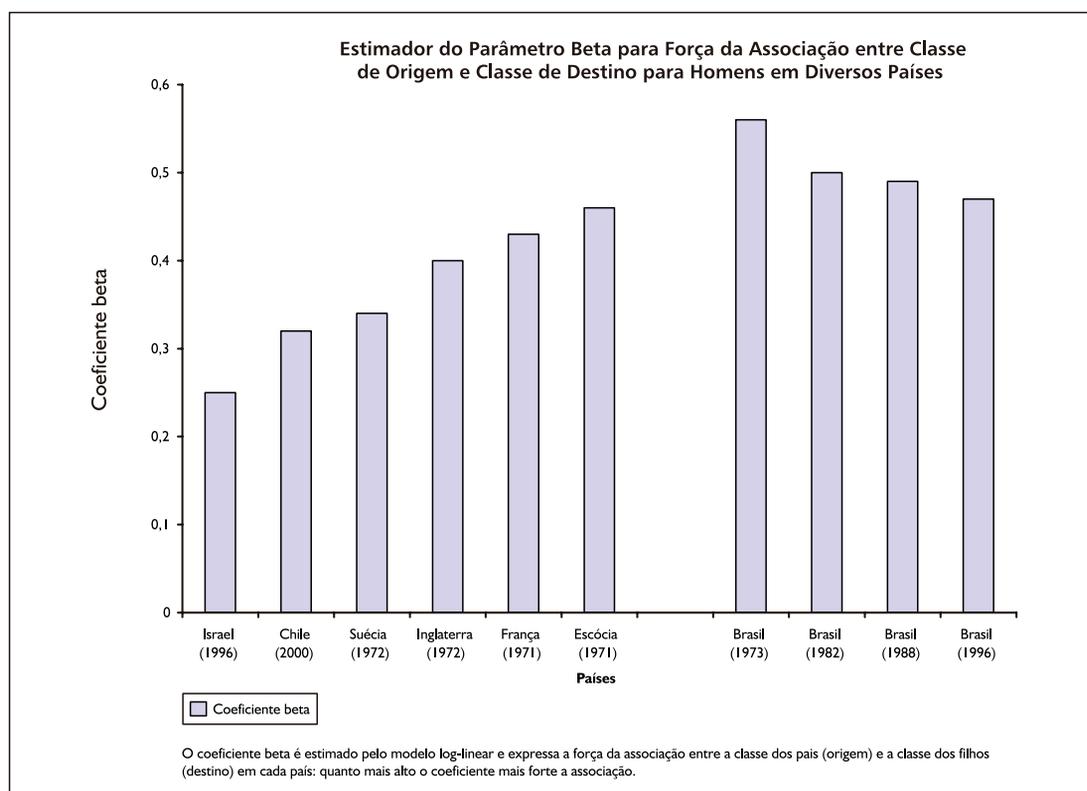
Apesar da melhoria observada, as desigualdades de oportunidades de ascensão social no Brasil são grandes quando comparadas a outros países, como pode ser visto no gráfico 2. Nele, quanto maior é o coeficiente que associa a origem dos filhos e o destino dos pais, menor é a chance relativa de mobilidade. Um coeficiente igual à unidade indica que os filhos estariam ocupando a mesma posição de seus pais. Vê-se, portanto, que na segunda metade dos anos 90 a sociedade brasileira era ainda mais rígida do que

as sociedades européias no início da década de 70, e bem mais rígida do que a sociedade chilena do início deste século (Costa Ribeiro e Scalón, 2001).

Estudos recentes mostram ainda que persistem as dificuldades de ascensão social entre os brasileiros negros. Eles comprovam que os indivíduos negros e pardos nascidos nos estratos mais altos da estrutura social brasileira (pessoal de nível superior, gerentes, assessores etc.) correm mais risco de descer na estrutura social do que as pessoas brancas, independentemente da escolaridade.

Quando os dados sobre pobreza e exclusão social no Brasil são comparados com os de países de renda média por habitante equivalente à brasileira, conforme o critério adotado pelo Banco Mundial (ver tabela 1), nossos índices podem ser considerados bem elevados. Isso indica que as dificuldades para avançar na redução da exclusão social no país são consideráveis, a despeito da diminuição no número de pobres ocorrida na última década.

**Gráfico 2 – Associação entre classe de origem e classe de destino em países selecionados**



Fonte: Erickson e Goldthorpe (1993), Torche (2004) para o Chile, Yaish (2001) para Israel, e Pnad (1973, 1982, 1988, 1996).

**Tabela 1 – Indicadores sociais para países selecionados da categoria de renda média inferior**

Países selecionados na categoria de renda média inferior	Pop. total (1000 hab.) (2003)	Renda per capita (US\$) (2003)	Média anual de crescimento da renda per capita (%), (1990-2003)	Taxa de mortalidade infantil <1 ano (2003)	% de Adultos alfabetizados (2000)	Apropriação da renda dom. pelos 40% inferiores (1992-2002) (%)	% da Pop. abaixo de US\$ 2 por dia	Gastos do gov. central alocados à Saúde (1992-2004) (%)	Gastos do gov. central alocados à Educação (1992-2004) (%)
Bolívia	8.808	890	1,0	53	85	13	34,3	9	24
<b>Brasil</b>	<b>178.470</b>	<b>2710</b>	<b>1,2</b>	<b>33</b>	<b>87</b>	<b>8</b>	<b>22,4</b>	<b>6</b>	<b>6</b>
China	1.304.196	1100	8,5	30	85	14	46,7	0	2
Egito	71.931	1390	2,5	33	55	21	43,9	3	15
Irã	68.920	2000	2,4	33	76	15	7,3	6	7
Peru	27.167	2150	2,1	26	90	11	37,7	6	7
Romênia	22.334	2310	0,5	18	98	21	20,5	15	6
Turquia	71.325	2790	1,3	33	85	17	10,3	3	10
Ucrânia	48.523	970	-4,7	15	100	22	45,7	3	7

Fonte: Unicef, "Childhood under Threat. The State of the World's Children 2005"; ILO, "World Employment Report 2004-2005, Poverty, Income and Working Poor", World Development Indicators, Data-Query.

Obs.: A população abaixo de US\$2 por dia representa as percentagens da população vivendo com menos de US\$ 2,15 por dia aos preços internacionais de 1993.

## 2. O QUE MUDOU ENTRE 1993 E 2002?

### 2.1. Direitos constitucionais e estabilidade monetária

Vários fatores contribuíram decisivamente para a evolução positiva dos **indicadores sociais** na última década, entre eles a ampliação dos direitos sociais na Constituição de 1988 e a preservação do poder aquisitivo da população possibilitada pela estabilidade monetária alcançada pós-real.

Do ponto de vista dos indicadores de pobreza, assim como dos atributos dos pobres e indigentes, o efeito dos fatores mencionados pode ser aferido por meio de informações sobre a evolução e a composição do rendimento pessoal e domiciliar, levantadas pelas Pnads em áreas metropolitanas, áreas urbanas não metropolitanas e áreas rurais<sup>3</sup>, para os anos de 1993, 1996, 1999 e 2002. As datas selecionadas permitem observar o comportamento da **renda per capita individual e familiar** em momentos recentes da economia brasileira: 1993 (pré-Plano Real), 1996 (consolidação do Plano Real), 1999 (final da década e transição para a retomada do crescimento) e 2002.

Convém assinalar que, além das condições da economia, o comportamento da renda per capita é influenciado:

- por fatores de natureza demográfica, como o número de dependentes e de membros da família que participam do mercado de trabalho; em momentos de crise econômica, por exemplo, geralmente aumenta a participação de membros da família no mercado de trabalho para compensar a queda no rendimento familiar;

- pela variação dos rendimentos do trabalho devido à produtividade da mão-de-obra, legislação trabalhista, salário mínimo etc.;
- pelas transferências de renda decorrentes, na sua maioria, dos direitos sociais previdenciários ou assistenciais (a chamada rede de proteção social<sup>4</sup>); e
- pela distribuição agregada da renda da economia.

Os gráficos 3, 4 e 5 mostram a evolução da renda per capita, respectivamente, do total dos domicílios brasileiros, dos domicílios pobres e dos domicílios indigentes, em valores absolutos para o Brasil e para as regiões metropolitanas, áreas urbanas não metropolitanas e áreas rurais, nos anos selecionados do período 1993-2002<sup>5</sup>. A tabela 2 complementa esse quadro, enfocando o crescimento percentual da renda per capita para as mesmas categorias, com base no valor de 1993.

Em primeiro lugar, note-se que a renda domiciliar per capita do total de domicílios brasileiros apresentou um modesto crescimento real, de apenas 6,6% no período 1993-2002, em consonância com o fraco desempenho da economia na década. No mesmo período, entretanto, a renda dos pobres cresceu 11,6% e a dos indigentes, 14,2%<sup>6</sup>, revelando a tendência declinante da incidência da pobreza. Além disso, os dados revelam ganhos dos indigentes dentro do grupo dos pobres como um todo.

Outra constatação importante resulta da comparação entre domicílios rurais. Enquanto o rendimento médio do conjunto dos domicílios rurais brasileiros caiu entre 1993 e 2002 (-5,8%), os ganhos mais notáveis de renda real per capita ocorreram no subconjunto dos domicílios pobres

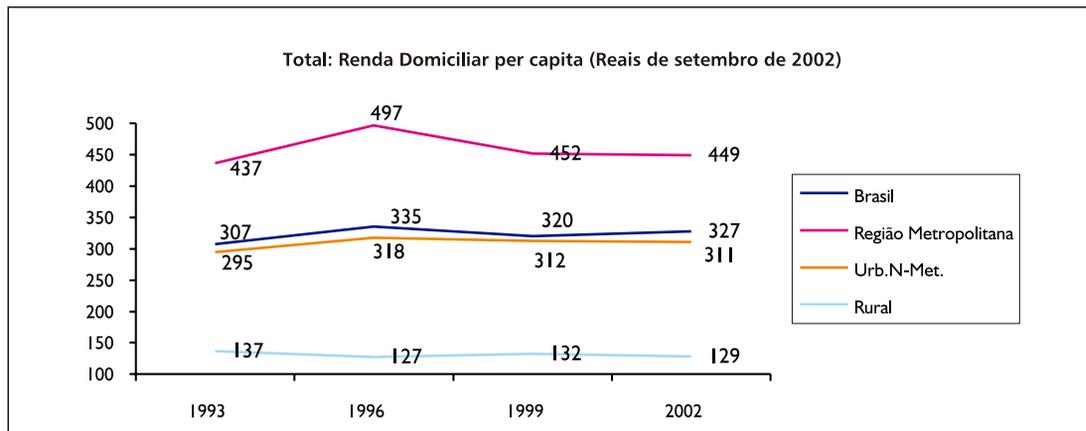
**Indicadores sociais** – São as estatísticas da realidade social do país, em saúde e saneamento básico, educação, trabalho e rendimento, domicílios, famílias, grupos populacionais e trabalho de crianças e adolescentes, entre outros aspectos. Servem como base para orientar políticas públicas e avaliar sua eficácia no tempo. O principal órgão de apuração de indicadores sociais no país é o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mas há indicadores importantes nos ministérios e instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais.

**Renda domiciliar/familiar per capita e renda individual/pessoal** – A renda domiciliar ou familiar per capita é obtida dividindo-se a renda total (de todas as fontes) das famílias/domicílios pelo número total de membros das famílias/moradores dos domicílios. A renda individual ou pessoal é estimada dividindo-se o somatório de todas as rendas das pessoas pelo número total de pessoas.

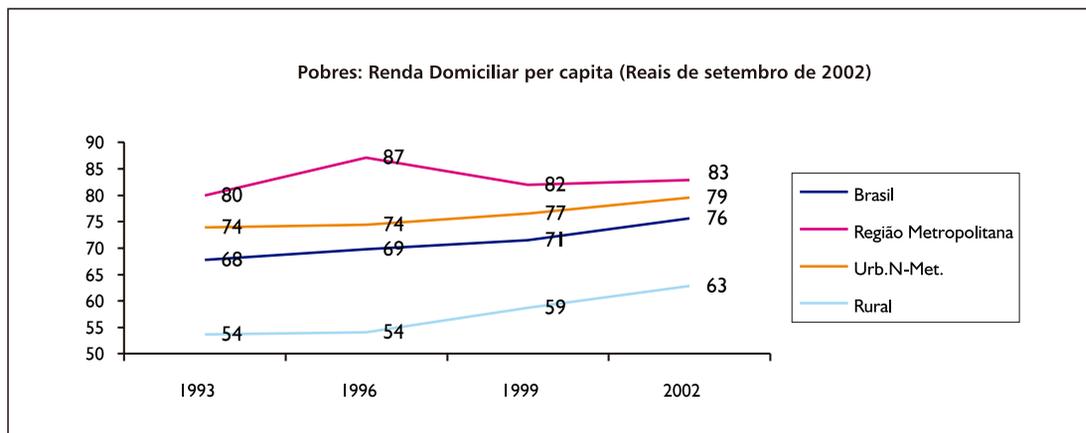
(17,2%) e indigentes (20,4%) localizados no meio rural. Isso em grande parte é explicado por aumentos reais no valor das aposentadorias de trabalhadores do campo. Como reflexo do reduzido desempenho econômico nas principais atividades industriais, o

crescimento da renda média dos domicílios metropolitanos brasileiros (2,8%) situou-se bem abaixo da média nacional e, portanto, bem abaixo dos ganhos de renda real dos domicílios metropolitanos pobres (3,6%) e dos indigentes (4,2%).

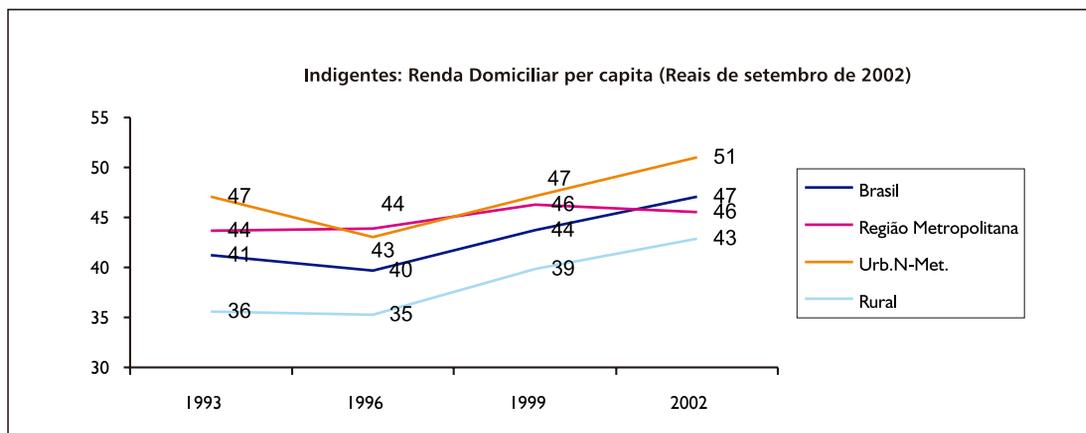
### Gráficos 3, 4 e 5 – Evolução da renda domiciliar per capita



Fonte: Pnad.



Fonte: Pnad.



Fonte: Pnad.

**Tabela 2 – Índice de evolução da renda familiar per capita, 1993-2002**

Índice de evolução da renda familiar per capita 1993-2002 (base 1993=100)					
Estratos de renda	Unidades espaciais	1993	1996	1999	2002
1. Pobres		100	103,0	105,5	111,6
	1.1. Regiões metropolitanas	100	108,9	102,6	103,6
	1.2. Urb.n-met.	100	100,7	104,11	107,7
	1.3. Rural	100	100,9	109,4	117,2
2. Indigentes		100	96,2	106,1	114,2
	1.1. Regiões metropolitanas	100	100,4	105,8	104,2
	1.2. Urb. n-met.	100	91,4	100,1	108,4
	1.3. Rural	100	99,2	111,9	120,4
3. Total (*)		100	109,3	104,4	106,6
	1.1. Regiões metropolitanas	100	113,8	103,4	102,8
	1.2. Urb.n-met.	100	107,5	105,6	105,3
	1.3. Rural	100	93,1	96,7	94,2

Fonte: Pnad. Elaboração: Afonso Arias.

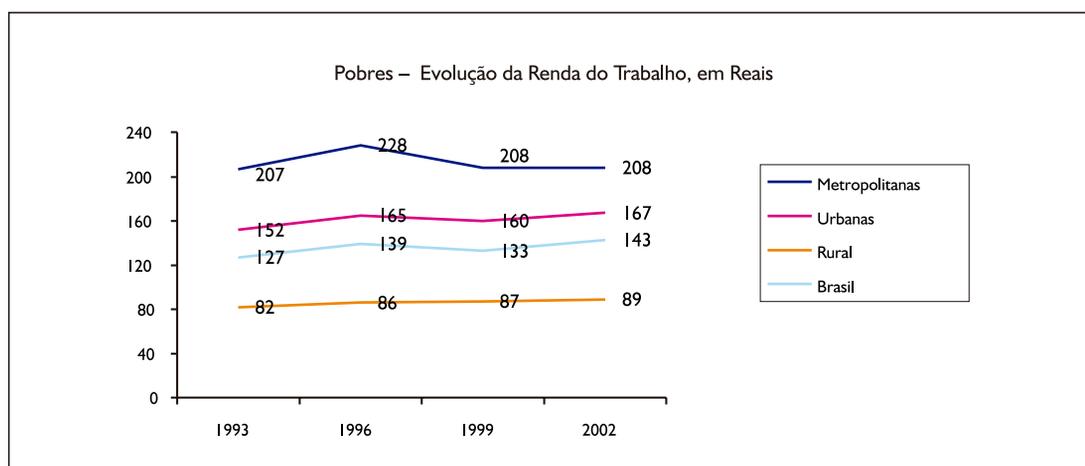
Nota: (\*) Pobres e não-pobres. A rigor as estimativas enviam os verdadeiros valores da renda domiciliar per capita para o país como um todo, uma vez que a cobertura dos municípios brasileiros na Pnads é parcial para o agregado rural.

A decomposição da renda per capita, segundo seus principais componentes, permite observar a evolução da renda do trabalho (ver gráficos 6 e 7) para pobres e indigentes e o crescimento dos “benefícios constitucionais e outras rendas” (ver gráfico 8), que inclui aposentadorias, pensões, doações de familiares e subsídios de **programas de transferência de renda**. É importante ressaltar que essas rendas são consideradas fundamentais para a subsis-

tência dos pobres e indigentes e, como tal, são um instrumento básico da rede de proteção social. Em outras palavras, a evolução do componente “benefícios constitucionais e outras rendas” revela os eventuais avanços ou retrocessos das rendas que não provêm do trabalho dos pobres e indigentes e, como tal, pode ser utilizada para avaliar a importância desses rendimentos nas regiões metropolitanas, nas áreas urbanas não-metropolitanas e no meio rural.

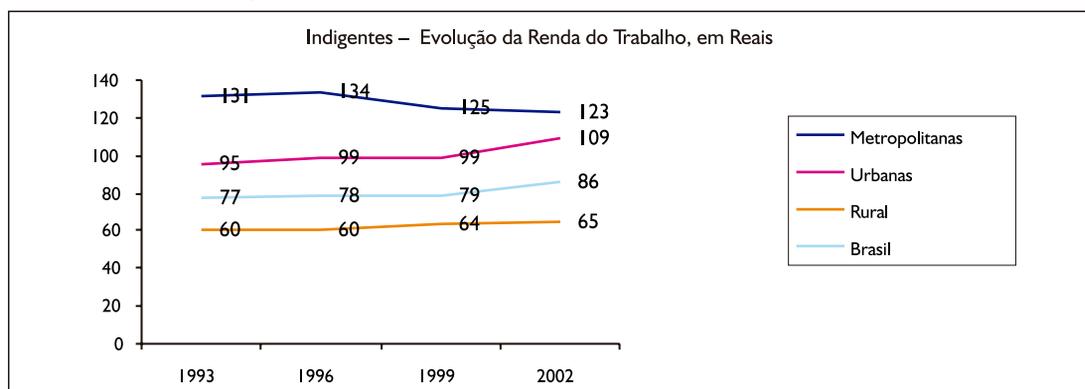
**Programas de transferência de renda** – Corresponde genericamente ao conjunto de programas públicos e privados que têm como propósito redistribuir o total da renda, de modo a privilegiar os segmentos mais pobres da população. No setor público, além dos programas mais abrangentes do governo federal, como o Bolsa-Família, há iniciativas de governos estaduais e municipais.

**Gráfico 6 – Evolução da renda do trabalho para pobres**



Fonte: Pnad.

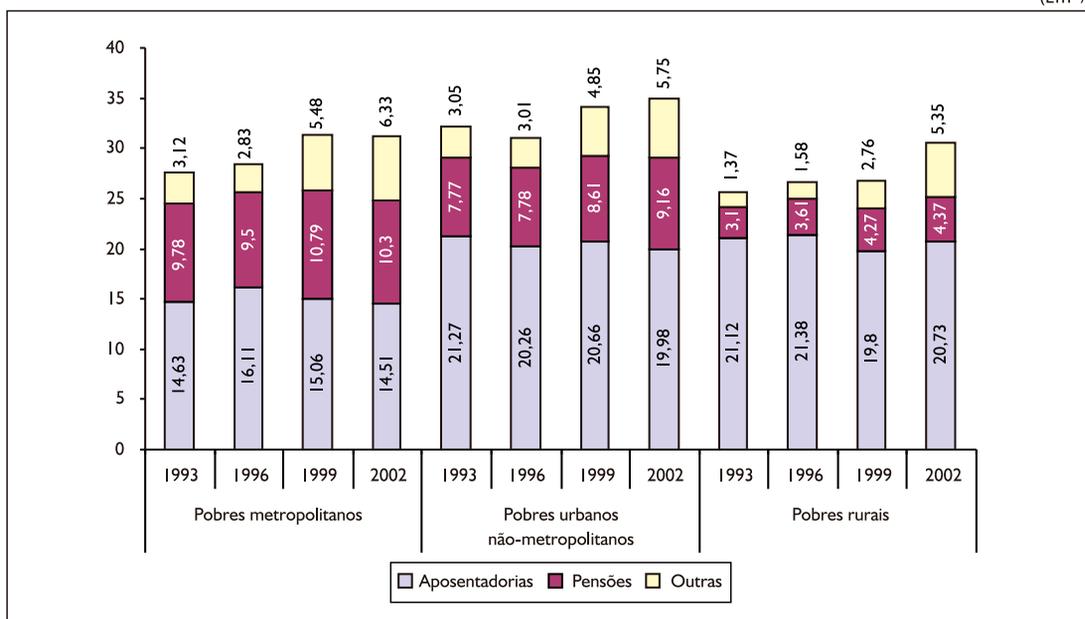
**Gráfico 7 – Evolução da renda do trabalho para indigentes**



Fonte: Pnad.

**Gráfico 8 – Evolução da participação relativa de aposentadorias, pensões e outras rendas na renda total dos pobres**

(Em %)



Fonte: Pnad.

Obs.: Linha de Pobreza: metade do salário mínimo; Linha de Indigência: um quarto do salário mínimo; em salários mínimos de igual poder aquisitivo de setembro de 2002. Deflator: INPC. A incidência relativa é a percentagem de pobres ou indigentes na população residente ou no total de domicílios de cada uma das regiões consideradas. O conjunto de pobres inclui o de indigentes. Foram desconsiderados os domicílios que apresentaram uma ou mais rendas não-declaradas.

A contribuição do mercado de trabalho, como era de se esperar, foi desfavorável no período assinalado. Durante os primeiros anos do Plano Real, os rendimentos médios do trabalho atingiram o patamar de R\$ 624 por domicílio, declinando para

R\$ 558 em 2002. Essa queda foi compensada por um aumento na participação de membros da família no mercado de trabalho – da ordem de 4,3% no período – e pelo crescimento do componente “benefícios constitucionais e outras rendas”.

O impacto da estabilidade monetária na renda dos pobres é revelado com clareza quando comparamos a contribuição da renda do trabalho para a renda per capita de domicílios pobres e indigentes e para a renda per capita do total de domicílios brasileiros. Como mostram os gráficos 6 e 7, a renda do trabalho cresceu 12,5% para os domicílios pobres e 11,7% para os indigentes, contra uma queda de 0,4% na média nacional.

Os ganhos de renda tanto para os domicílios pobres quanto para os indigentes podem ser, em grande parte, explicados pelo aumento do valor real do salário mínimo. Outros atributos individuais podem estar associados aos ganhos de renda, principalmente a melhoria da escolaridade nesses segmentos (ver tabela 7 adiante). No que se refere ao contingente de pobres, o aumento do salário mínimo é o principal responsável pelos acréscimos reais da renda do trabalho e, secundariamente, pelos benefícios constitucionais. No caso dos domicílios indigentes, a situação se inverte e os benefícios tornam-se comparativamente mais relevantes para explicar os ganhos de **renda real** per capita. Nos dois casos, os resultados expressam o efeito acumulado dos direitos constitucionais e da estabilidade monetária na renda domiciliar daqueles que vivem abaixo da linha da pobreza.

Uma vez constatado o peso dos benefícios constitucionais na formação da renda média domiciliar de pobres e indigentes, importa examinar, em maiores detalhes, a composição desses benefícios e o seu comportamento ao longo do período em foco. Com esse propósito, o gráfico 8 destaca a importância relativa das aposentadorias e pensões na renda per capita desses domicílios.

Apesar da sua importância, as aposentadorias perderam posição rela-

tiva na composição da renda per capita de domicílios pobres e indigentes a partir de 1996, diante da ampliação das outras rendas, entre as quais se destacam os novos programas governamentais de concessão de bolsas a famílias pobres.

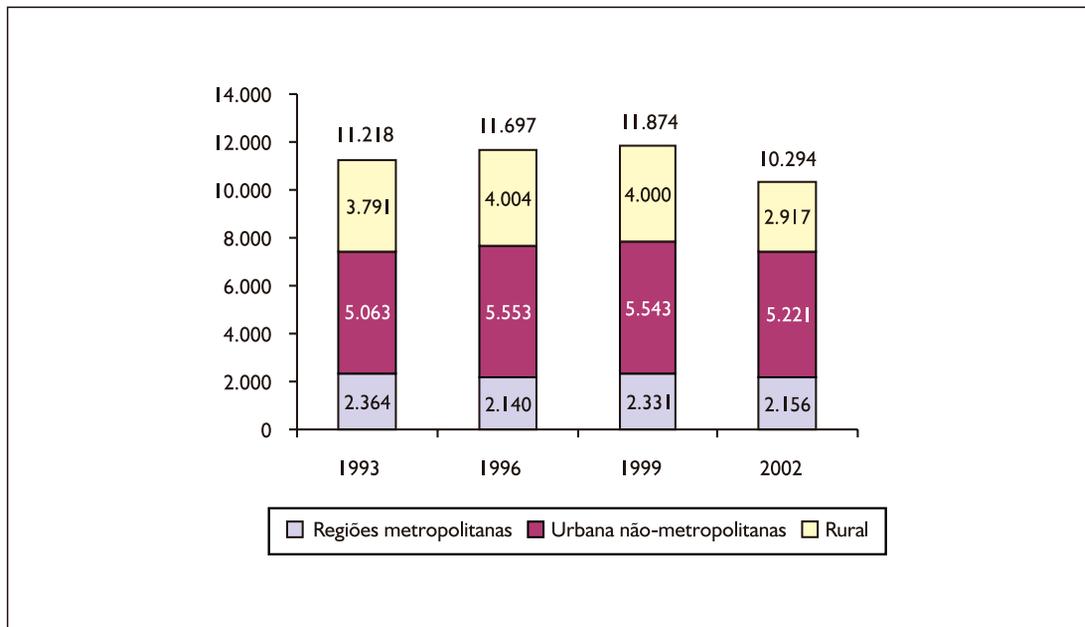
## 2.2. Pobreza e desigualdades em um contexto de baixo crescimento

A redução da pobreza pode resultar do crescimento da renda per capita e/ou de uma maior equidade na distribuição da renda existente. Estudos recentes (ver Barros *et alii*, 2001) sugerem que a pobreza tende a ser mais sensível a alterações no grau da desigualdade de renda do que a variações no ritmo do crescimento econômico, posto que este, na maioria das vezes, requer prazos de maturação maiores para produzir resultados em termos de redução da pobreza. Sendo assim, os ganhos de renda per capita dos domicílios pobres a partir de 1996, embora insuficientes para alterar os indicadores de desigualdade na distribuição da renda, refletem-se nos números que medem a pobreza e a indigência no país.

Com efeito, e de acordo com os dados apresentados no gráfico 9, o número absoluto de domicílios pobres no país decresceu cerca de 1,6 milhão de unidades entre 1999 e 2002, interrompendo a seqüência de pequenos e sucessivos incrementos anuais verificados entre 1993 e 1999. A incidência relativa da pobreza domiciliar que apresentava trajetória declinante ao longo de toda a década teve quedas mais acentuadas no último triênio<sup>7</sup>. Em 2002, a pobreza abrangia 10,3 milhões de domicílios (22,1% do total) (ver gráfico 10).

**Renda real** – É o somatório das rendas de todas as fontes, eliminado o efeito das variações de preços no mesmo período em que a renda foi apurada.

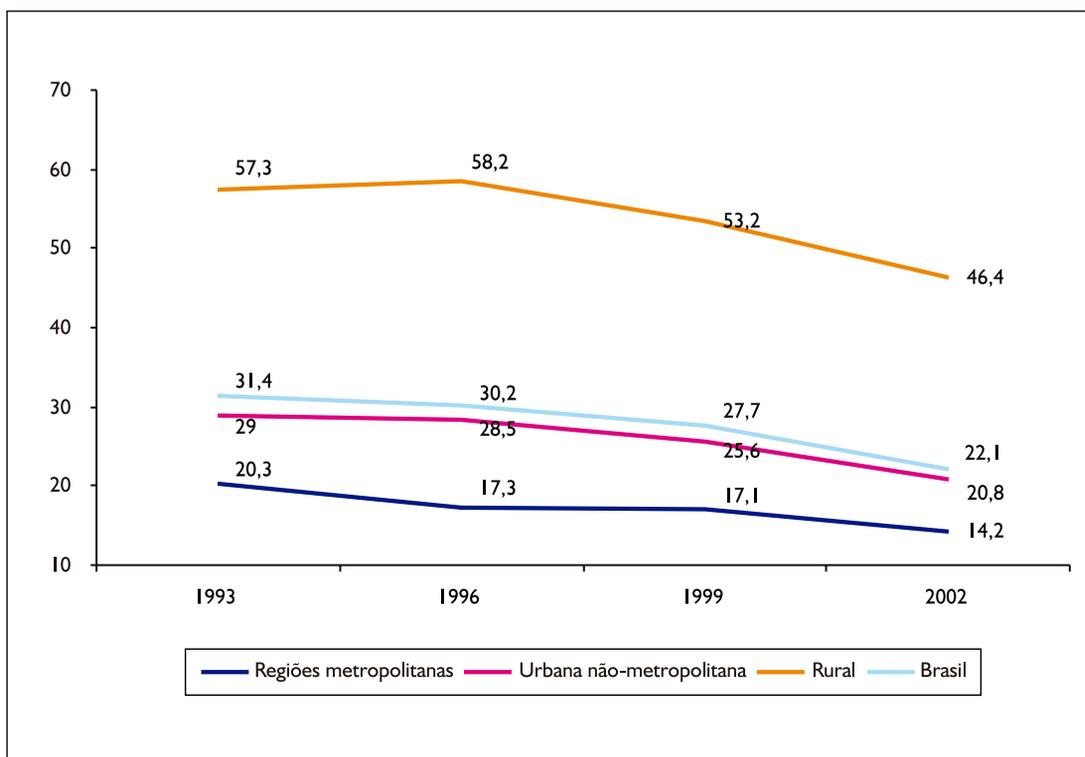
**Gráfico 9 – Incidência absoluta de domicílios pobres**



Fonte: Pnad.

Obs.: Linha de Pobreza: metade do salário mínimo; Linha de Indigência: um quarto do salário mínimo; em salários mínimos de igual poder aquisitivo de setembro de 2002. Deflator: INPC. A incidência relativa é a percentagem de pobres ou indigentes na população residente ou no total de domicílios de cada uma das regiões consideradas. O conjunto de pobres inclui o de indigentes. Foram desconsiderados os domicílios que apresentaram uma ou mais rendas não-declaradas.

**Gráfico 10 – Incidência relativa de domicílios pobres**



Fonte: Pnad.

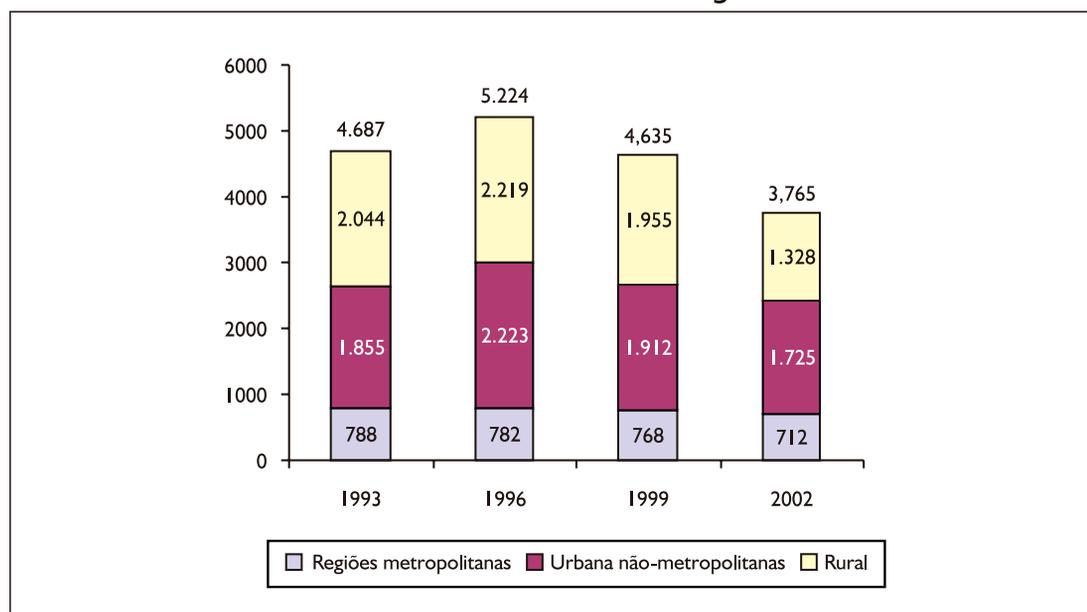
Obs.: Linha de Pobreza: metade do salário mínimo; Linha de Indigência: um quarto do salário mínimo; em salários mínimos de igual poder aquisitivo de setembro de 2002. Deflator: INPC. A incidência relativa é a percentagem de pobres ou indigentes na população residente ou no total de domicílios de cada uma das regiões consideradas. O conjunto de pobres inclui o de indigentes. Foram desconsiderados os domicílios que apresentaram uma ou mais rendas não-declaradas.

Embora todas as regiões tenham experimentado diminuição no número absoluto de domicílios pobres, a queda mais expressiva ocorreu nas áreas rurais: a redução foi de 1,1 milhão de domicílios rurais pobres e 627 mil indigentes entre 1999 e 2002 (ver gráficos 9 e 11). Isso fez com que o número de domicílios rurais pobres se aproximasse do de domicílios metropolitanos em igual situação e aumentasse a diferença em relação aos domicílios pobres localizados em áreas urbanas não-metropolitanas. Estes concentravam, em 2002, pouco mais da metade (50,7%) dos 10,3 milhões de domicílios pobres do país.

A evolução da pobreza pessoal segue padrões bastante similares aos observados nos domicílios, embora, obviamente, os números sejam bem mais elevados. Assim, a redução na quantidade de pessoas pobres (5,4 milhões) observada entre 1993 e 2002 ocorreu quase exclusivamente nas áreas rurais e concentrou-se no último

triênio (ver gráficos 12 e 13). Em 2002, último ano do período focalizado, a pobreza abrangeu o expressivo contingente de 49 milhões de pessoas (29,2% da população brasileira), das quais 18,7 milhões (11,2% do total) enquadravam-se na categoria de indigentes (ver gráficos 14 e 15). Nesse mesmo ano, os maiores bolsões de indigência localizaram-se nas áreas urbanas não-metropolitanas e alcançaram cerca de 8,6 milhões de pessoas, o que equivale a 9,5% da população residente nessas áreas. Já as regiões metropolitanas abrigavam em torno de 3,1 milhões de indigentes – 6% da população residente nas metrópoles – no mesmo ano. Esses dados indicam um processo de urbanização da pobreza, especialmente a extrema, com um expressivo número de pessoas dependentes de programas governamentais dirigindo-se para as cidades médias e para as metrópoles brasileiras.

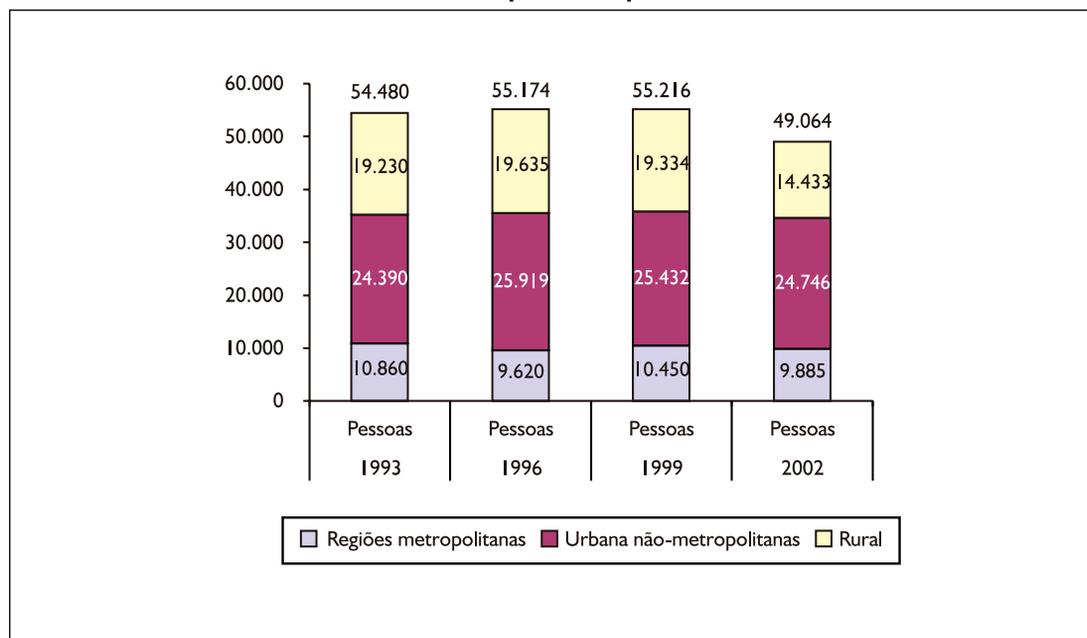
**Gráfico 11 – Incidência absoluta de domicílios indigentes**



Fonte: Pnad.

Obs.: Linha de Pobreza: metade do salário mínimo; Linha de Indigência: um quarto do salário mínimo; em salários mínimos de igual poder aquisitivo de setembro de 2002. Deflator: INPC. A incidência relativa é a percentagem de pobres ou indigentes na população residente ou no total de domicílios de cada uma das regiões consideradas. O conjunto de pobres inclui o de indigentes. Foram desconsiderados os domicílios que apresentaram uma ou mais rendas não-declaradas.

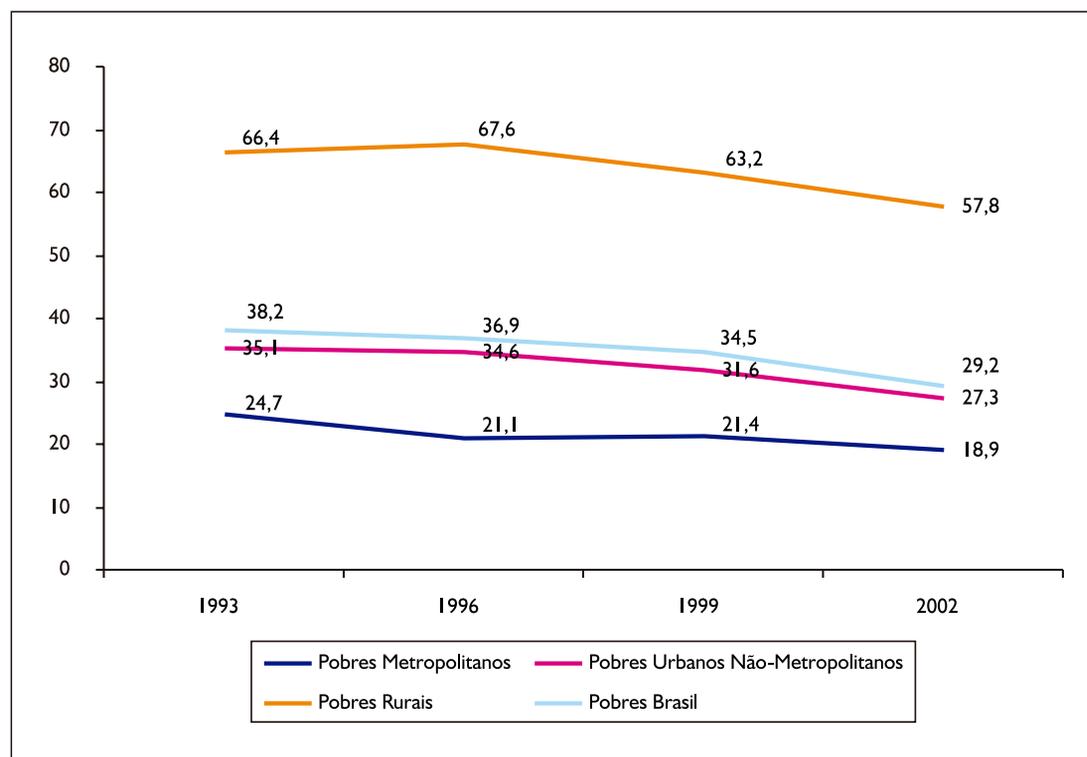
**Gráfico 12 – Incidência absoluta de pessoas pobres**



Fonte: Pnad.

Obs.: Linha de Pobreza: metade do salário mínimo; Linha de Indigência: um quarto do salário mínimo; em salários mínimos de igual poder aquisitivo de setembro de 2002. Deflator: INPC. A incidência relativa é a porcentagem de pobres ou indigentes na população residente ou no total de domicílios de cada uma das regiões consideradas. O conjunto de pobres inclui o de indigentes. Foram desconsiderados os domicílios que apresentaram uma ou mais rendas não-declaradas.

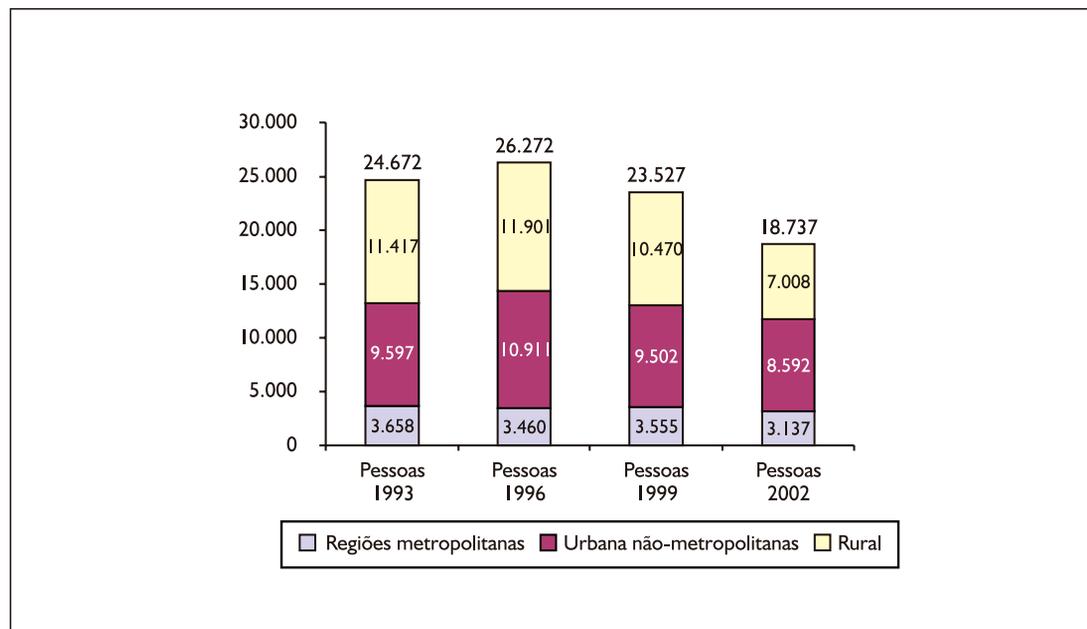
**Gráfico 13 – Incidência relativa de pessoas pobres**



Fonte: Pnad.

Obs.: Linha de Pobreza: metade do salário mínimo; Linha de Indigência: um quarto do salário mínimo; em salários mínimos de igual poder aquisitivo de setembro de 2002. Deflator: INPC. A incidência relativa é a porcentagem de pobres ou indigentes na população residente ou no total de domicílios de cada uma das regiões consideradas. O conjunto de pobres inclui o de indigentes. Foram desconsiderados os domicílios que apresentaram uma ou mais rendas não-declaradas.

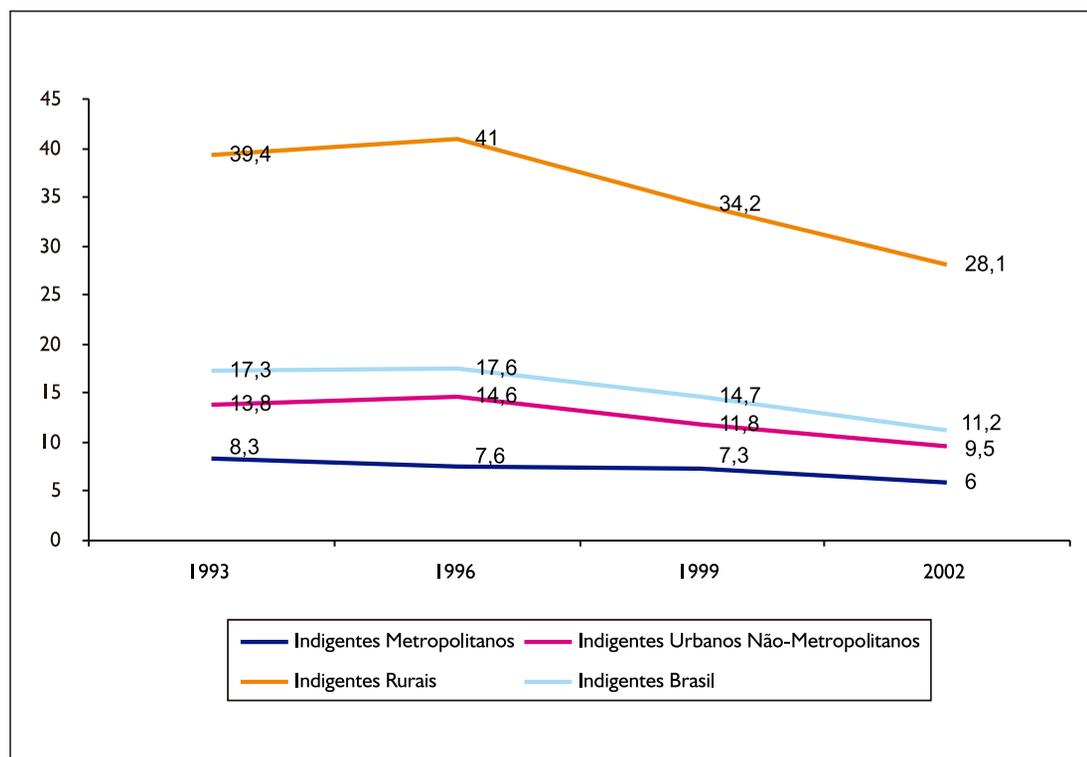
**Gráfico 14 – Incidência absoluta de pessoas indigentes**



Fonte: Pnad.

Obs.: Linha de Pobreza: metade do salário mínimo; Linha de Indigência: um quarto do salário mínimo; em salários mínimos de igual poder aquisitivo de setembro de 2002. Deflator: INPC. A incidência relativa é a porcentagem de pobres ou indigentes na população residente ou no total de domicílios de cada uma das regiões consideradas. O conjunto de pobres inclui o de indigentes. Foram desconsiderados os domicílios que apresentaram uma ou mais rendas não-declaradas.

**Gráfico 15 – Incidência relativa de pessoas indigentes**



Fonte: Pnad.

Obs.: Linha de Pobreza: metade do salário mínimo; Linha de Indigência: um quarto do salário mínimo; em salários mínimos de igual poder aquisitivo de setembro de 2002. Deflator: INPC. A incidência relativa é a porcentagem de pobres ou indigentes na população residente ou no total de domicílios de cada uma das regiões consideradas. O conjunto de pobres inclui o de indigentes. Foram desconsiderados os domicílios que apresentaram uma ou mais rendas não-declaradas.

Na evolução dos indicadores sociais brasileiros, os resultados obtidos nas décadas mais recentes são bastante variados. Com exceção do setor de saneamento, os indicadores de acesso aos serviços básicos de saúde, educação, habitação e transportes têm mostrado progressos importantes (ver tabela 7 adiante). De acordo com o IBGE, a expectativa de vida do brasileiro, que era de 70,4 anos em 2000, deverá ser de 81,2 anos em 2050 e, mantidas as tendências demográficas, a taxa de mortalidade infantil, que em 2000 era de 30,1 mortos com menos de 1 ano de idade por grupo de 1 mil nascidos vivos, deverá se reduzir para 6,4 em 2050. Pelo lado negativo, a taxa de desocupação manteve-se elevada, passando de 11,5% em 2002 para 12,9% em 2003 e retornando ao patamar anterior em 2004, e o número de mortes por homicídio em 100 mil habitantes subiu de 19,2 para 27,8 casos no período 1992-2002<sup>8</sup>.

### 2.3. A “metropolização da pobreza”

Entre as mudanças que vêm ocorrendo na sociedade brasileira destaca-se o agravamento da pobreza e da exclusão social nas regiões metropolitanas. Além dos problemas que acarreta, a expansão da pobreza metropolitana não encontra arranjos institucionais que contribuam para a eficácia das políticas governamentais. Estas raramente consideram a nova geografia da exclusão<sup>9</sup> e seus requisitos quanto à tomada de decisões e à coordenação das ações que cabem às diferentes unidades da Federação.

A preocupação com o rápido agravamento das desigualdades sociais nas grandes cidades deu origem à expressão “metropolização da pobreza”, que se justifica em termos quantitativos e das transformações qualitativas que estão ocorrendo nas regiões metropolitanas a partir de meados da última década (ver quadro 2).

#### QUADRO 2 – O que concorre para a metropolização da pobreza

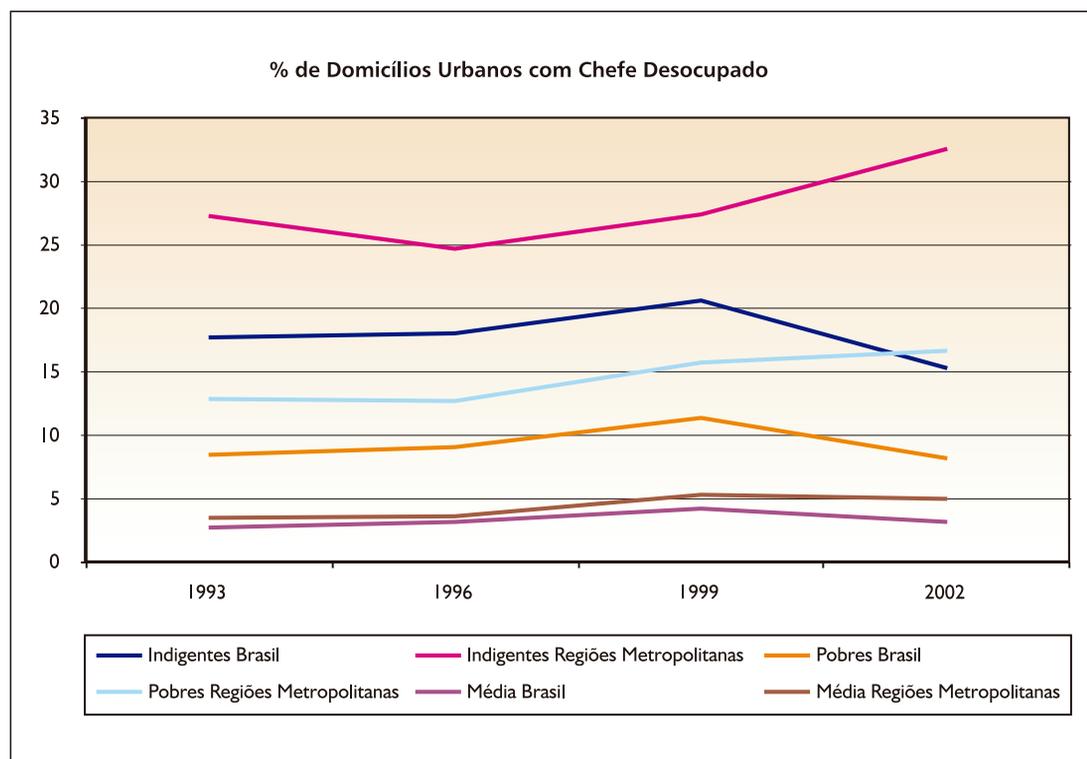
*Para ressaltar a natureza do processo de metropolização da pobreza, Ramos e Ferreira (2004) destacam quatro argumentos que ilustram esse fenômeno, conforme a seguir apontado.*

- *Entre as transformações espaciais mais notáveis ocorridas no mercado de trabalho brasileiro entre 1993 e 2002, uma das mais relevantes deveu-se ao crescimento do desemprego nas regiões metropolitanas como um todo e nas do Sudeste em particular. A taxa de desocupação nas regiões metropolitanas cresceu de 9,3% em 1993 para 13,2% em 2002, ao passo que a taxa nacional elevou-se de 6,3% para quase 10% no mesmo período.*
- *O setor formal, entendido como o conjunto dos postos de trabalho protegidos pela legislação trabalhista, decresceu de 55,5% em 1993 para 49,7% em 2002 nas aglomerações metropolitanas e cresceu de 37,5% para 38,4% no país como um todo. Isso explica, em certa medida, a propagação da informalidade nas regiões metropolitanas.*
- *A evidência empírica também sugere que as oportunidades de emprego para a mão-de-obra com baixa qualificação (ocupação de trabalhadores com quatro a sete anos de estudo) vêm se reduzindo nas regiões metropolitanas.*
- *O crescimento da participação das mulheres entre os desocupados foi maior nas regiões metropolitanas (16,1%) e no Sudeste do que a média nacional (11,7%) em 2002. O mesmo destaque para as regiões metropolitanas e o Sudeste é observado no caso da desocupação entre os chefes de família.*

A observação do gráfico 16 acrescenta outras evidências da metropolização da pobreza no nível do domicílio. Nota-se, nesse exemplo, que a percentagem de domicílios com o chefe desocupado é

maior nas metrópoles do que na média do país. Além disso, as diferenças entre as taxas de desocupação do chefe são bem mais expressivas nos domicílios pobres e indigentes das metrópoles.

**Gráfico 16 – Mercado de trabalho metropolitano – domicílios com chefe desocupado**



Fonte: Pnad.

Vale lembrar que, durante os períodos de estagnação econômica ou de crescimento lento, as atividades muito sensíveis à queda no consumo, como a produção de bens de consumo durável, são as primeiras a serem afetadas, e que uma parcela considerável dessas atividades localiza-se nos grandes centros urbanos. Daí a estreita relação entre as taxas de variação do PIB nacional ao longo das diferentes fases do ciclo econômico e as taxas da ocupação nas metrópoles, especialmente quando comparadas com as cidades de porte menor. Em consequência, domicílios pobres e indigentes

localizados nas regiões metropolitanas foram os mais afetados pela crise da economia no período. Neles a renda do trabalho se reduz durante o período e é menor o peso dos benefícios constitucionais sobre a renda familiar.

A importância dos domicílios metropolitanos pobres chefiados por mulheres e com participação significativa de crianças e adolescentes (menores de 15 anos de idade) que trabalham é outra dimensão relevante da pobreza metropolitana. Nesse aspecto, a situação das regiões metropolitanas se aproxima dos índices nacionais. Isso mostra que a pressão por complementação de renda

**PPV (Pesquisa sobre Padrão de Vida)** – É a versão brasileira da pesquisa por amostragem do tipo *Living standard measures study*, cujo conceito de *survey* foi idealizado pelo Banco Mundial em 1980 e desde então tem sido realizada em diversos países do mundo (Costa do Marfim, Rússia, Peru, Vietnã e Tanzânia). A PPV, por suas características, oferece um retrato detalhado dos hábitos de consumo da população, além de dispor de conjunto ímpar de informações socioeconômicas. Foi realizada pelo IBGE em 1996-1997.

também é intensa nas metrópoles, embora a utilização de crianças com essa finalidade, nos domicílios chefiados por mulheres, venha se reduzindo ao longo do período 1993-2002. Ressalte-se que essa redução tem se mostrado bem mais significativa entre os pobres e indigentes, com destaque para estes últimos, dada a preocupação nacional com a eliminação do trabalho infantil e a ampliação de programas governamentais com esse objetivo.

Um aspecto que diferencia a pobreza metropolitana das demais é sua contribuição para o processo de degradação urbana por meio da invasão e ocupação ilegal de áreas públicas e privadas, como é o caso das áreas de preservação ambiental e de proteção de mananciais. Mas vale notar que esse é hoje um problema que não se restringe às grandes aglomerações metropolitanas, mas começa a se alastrar por

cidades médias e regiões de agricultura decadente.

Outro aspecto que caracteriza as grandes metrópoles são as precárias condições de moradia das populações de baixa renda. Dados da tabela 3, baseados na **Pesquisa sobre Padrão de Vida (PPV)**, do IBGE, destacam a maior participação de favelas, casas de cômodos e cortiços no total dos domicílios urbanos, no período 1996-1997. Entre as seis regiões metropolitanas examinadas, o Rio de Janeiro apresentou a maior percentagem de domicílios abaixo dos padrões mínimos de moradia, seguido de perto por Salvador e Recife. No Rio de Janeiro e em Salvador predominam as favelas, enquanto em Recife as casas de cômodos e os cortiços são a maioria. Fortaleza e São Paulo têm as menores taxas de participação de favelas, cortiços e casas de cômodos no total dos domicílios metropolitanos.

**Tabela 3 – Regularização de Domicílios – Regiões Metropolitanas do Nordeste e Sudeste: 1996-1997**

(Em % do total de domicílios)

Unidade espacial	Condomínios, casas, apartamentos e construções isoladas regularizadas	Favelas ou conjuntos não-regularizados (a)	Casas de cômodos ou cortiços (b)	(a)+(b)
RM Fortaleza	96.3	1.9 (0.9)	1.8 (2.9)	3.7
RM Recife	90.0	3.2 (1.8)	6.8 (11.7)	10.0
RM Salvador	89.5	9.8 (5.5)	0.7 (1.3)	10.5
RM B. Horizonte	94.5	4.2 (3.3)	1.3 (3.0)	5.5
RM R. Janeiro	86.3	8.9 (20.1)	4.8 (33.6)	13.7
RM São Paulo	94.9	4.9 (17.6)	0.2 (2.2)	5.1
NE Urbano Não-Metropolitano	90.4	7.7 (29.6)	1.9 (22.6)	9.6
SE Urbano Não-Metropolitano	99.1	0.0	0.9 (17.9)	0.9

Fonte: IBGE – Pesquisa sobre Padrão de Vida (PPV).

Obs.: Os números entre parênteses indicam as participações das unidades espaciais na soma do Nordeste e do Sudeste, incluindo-se nesse total o Nordeste rural e o Sudeste rural.

### 3. POR QUE OS NÍVEIS DA POBREZA E DA EXCLUSÃO SOCIAL NO BRASIL SÃO TÃO ELEVADOS?

Para a grande maioria da população é difícil entender por que uma economia do porte da brasileira não tem sido capaz de evitar que o Brasil continue entre os que exibem índices elevados de pobreza e padrões inaceitáveis de exclusão social.

Não há resposta simples para fenômenos tão complexos quanto esse. É certo, porém, que a explicação deve começar pelo exame dos atributos individuais que possibilitam a obtenção de melhores empregos entre a população pobre ou indigente, pelas características do mercado de trabalho brasileiro e dos seus aspectos institucionais.

#### 3.1. Deficiências do mercado de trabalho, padrões de ocupação e informalidade

A inclusão social por meio do crescimento econômico depende, primordialmente, do funcionamento do mercado de trabalho. Do lado da oferta de mão-de-obra contam a demografia e a economia. A primeira determina as pressões de demanda por empregos (crescimento da população que alcança a idade de trabalhar), as mudanças na distribuição espacial da força de trabalho (migrações internas) e as características da população que busca melhores oportunidades de emprego e remuneração (mobilidade ocupacional). A segunda interfere na participação nesse mercado, ou seja, na possibilidade de acesso a melhores empregos ou na necessidade de manter ou reduzir as perdas de renda familiar em situações de crise econômica, por meio da busca por emprego

por um número maior de pessoas pertencentes a um grupo familiar (taxa de participação). Pelo lado da demanda, o comportamento do mercado de trabalho depende de mudanças na estrutura produtiva da economia e nos níveis de produtividade (tecnologia) do trabalho.

Os atributos relevantes para as possibilidades de inserção de pobres e indigentes no mercado de trabalho, assim como para a sua mobilidade ocupacional, estão reunidos na tabela 4. Vale ressaltar que a **taxa de participação** (PEA/PIA) para o país como um todo atinge seu pico (61,2%) no ano de 2002. Curiosamente, essa taxa para pobres e indigentes situa-se abaixo da média nacional em todos os anos selecionados, com exceção dos adolescentes de 10 a 14 anos e dos idosos, com mais de 60 anos (ver gráfico 17). Ou seja, a baixa renda e a crise econômica levam para o mercado de trabalho a população infanto-juvenil de famílias pobres e indigentes, assim como os aposentados, que buscam complementar a renda familiar. Para os demais grupos de idade, menores taxas de participação de pobres e indigentes no mercado de trabalho refletem maiores dificuldades de encontrar qualquer forma de ocupação nesse mercado. Taxas de participação e de desocupação são faces opostas de uma mesma moeda. Assim, taxas de participação baixas e decrescentes de jovens e adultos correspondem a taxas de desocupação altas e crescentes no período analisado. Convém destacar a situação dos jovens de 15 a 24 anos, para os quais a taxa de desocupação cresceu cerca de 68%, no caso dos indigentes, e cerca de 48%, no caso dos pobres, entre 1993 e 2002 (ver capítulo *Juventude no Brasil*).

**Taxa de participação** – É a proporção dos indivíduos ocupados ou buscando trabalho no total da mão-de-obra disponível para a atividade econômica. É calculada como o quociente obtido pela soma dos ocupados com os que estão procurando trabalho dividido pelo total das pessoas com 10 anos ou mais. Trata-se de um indicador da disponibilidade de mão-de-obra potencialmente utilizável na atividade econômica. (Jannuzzi, Paulo M. *Indicadores Sociais no Brasil*. Campinas, Alínea Editora, 2001, pág. 89).

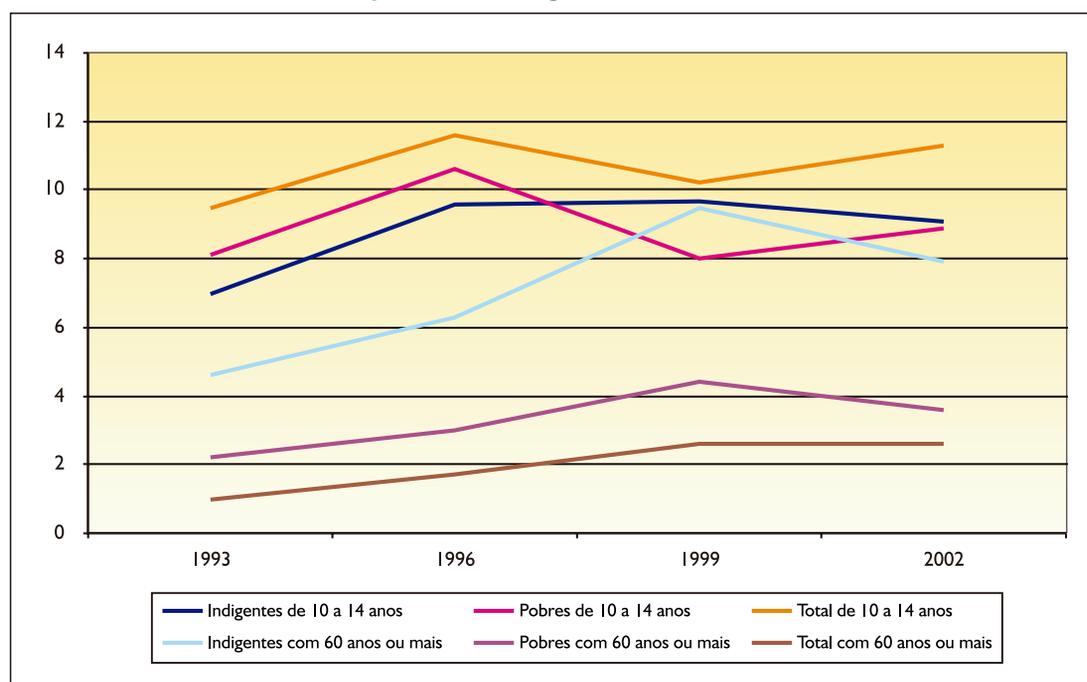
**Tabela 4 – Brasil: atributos individuais dos indigentes e pobres no mercado de trabalho\* por sexo, cor e faixa etária**

Atributos Individuais		1993			2002		
		Indigentes	Pobres	Total	Indigentes	Pobres	Total
Taxa de Participação <sup>1</sup>		59.2	57.8	60.9	56.4	57.6	61.2
Sexo	Masculino	75.6	74.7	75.8	70.2	71.7	73.1
	Feminino	44.4	42.5	46.8	43.9	44.6	50.2
Raça ou Cor	Negra	55.9	59.2	61.5	54.2	58.7	61.5
	Não-Negra	60.8	55.7	60.4	57.5	55.9	61.0
Faixa Etária	10 a 14	28.7	26.0	21.1	19.4	18.1	12.6
	15 a 24	61.4	61.8	66.2	55.3	58.7	63.0
	25 a 59	73.2	72.7	75.6	72.1	73.9	77.8
	60 e mais	29.9	31.2	34.0	29.0	33.6	31.0
Taxa de Desocupação <sup>2</sup>		13.0	9.8	6.3	19.8	13.5	9.2
Sexo	Masculino	13.7	9.1	5.5	18.5	10.9	7.4
	Feminino	12.0	10.9	7.6	21.8	17.3	11.7
Raça ou Cor	Negra	11.4	9.2	7.1	19.2	13.4	10.4
	Não-Negra	16.5	10.7	5.7	21.0	13.6	8.2
Faixa Etária	10 a 14	7.0	8.1	9.5	9.1	8.9	11.3
	15 a 24	17.0	15.4	11.8	28.6	22.9	18.1
	25 a 59	12.8	8.4	4.3	18.4	11.4	6.5
	60 e mais	4.6	2.2	1.0	7.9	3.6	2.6
Inserção Formal <sup>3</sup>		11.2	22.2	37.5	10.4	20.7	38.4
Sexo	Masculino	12.6	26.2	38.8	11.8	23.4	38.4
	Feminino	9.0	15.6	35.4	8.1	16.5	38.4
Raça ou Cor	Negra	9.7	19.4	31.4	10.3	19.2	32.9
	Não-Negra	14.7	26.9	42.3	10.5	23.1	43.0
Faixa Etária	10 a 14	0.0	0.3	1.9	0.0	0.3	0.7
	15 a 24	8.4	18.4	34.9	8.1	15.9	36.0
	25 a 59	14.0	27.5	43.5	12.3	25.4	42.8
	60 e mais	10.1	10.0	13.5	5.4	6.3	12.5

Fonte: Pnad.

Notas: \*População com 10 anos e mais; <sup>1</sup>Taxa de participação=PEA/PIA.100; <sup>2</sup>Taxa de desocupação={1-ocupados/PEA}.100; <sup>3</sup>Inserção formal=ocupados c/carteira+estatutários/Total ocupados.100.

**Gráfico 17 – Taxa de participação no mercado de trabalho crianças (10 a 14 anos) e idosos (60 anos ou mais) pobres e indigentes**



Fonte: Pnad.

Da mesma forma, as mulheres combinam baixa participação com alta desocupação. Neste último caso, é preciso ressaltar que a inserção das mulheres pobres no mercado formal de trabalho cresceu como resultado das garantias concedidas ao trabalho doméstico. Quanto aos negros, não se observam mudanças significativas nas taxas de participação no mercado de trabalho. Elas se mantiveram estáveis e próximas da média nacional. Estima-se que a probabilidade de um negro ser pobre é quase duas vezes maior que a mesma probabilidade para um branco (Henriques, 2001).

Em geral os negros também experimentam maiores dificuldades do que os brancos para fazer com que a escolaridade adquirida signifique ascensão na hierarquia ocupacional. Além disso, independentemente do nível de escolaridade, os negros tendem a se concentrar nos estratos ocupacionais mais baixos, o que sugere a existência de barreiras para converter a educação formal em renda e em melhores posições na estrutura ocupacional (Hasenbalg e Valle e Silva, 1999).

De acordo com o que se poderia esperar em um período de estagnação econômica, as taxas de participação cresceram de forma quase generalizada nas regiões metropolitanas, para compensar a disseminação do **desemprego aberto** e a forte contração do rendimento médio do trabalhador formal. Nessas áreas, a maior desvantagem dos jovens pobres se revela com clareza quando comparada à situação dos mesmos no contexto nacional. Conforme mostra a tabela 4, para o país como um todo no ano de 2002, a taxa de desocupação entre jovens de 15 a 24 anos ficou em 18,1%, enquanto para pobres e indigentes dessa faixa etária a média foi de 22,9% e

28,6%, respectivamente. Já nas regiões metropolitanas, onde a competição é mais acirrada, a taxa de desocupação entre os jovens pobres de 15 a 24 anos chegou a quase 40% e, entre os indigentes, ultrapassou 52%, contra uma média geral de apenas 26%. Esses números destacam a importância de iniciativas voltadas para melhorar as possibilidades de inserção de jovens pobres no mercado de trabalho, para que possam se beneficiar do aquecimento econômico, o que contribuiria para reduzir os índices de criminalidade e delinqüência nas grandes cidades.

Os dados da tabela 4 revelam também um modesto avanço do emprego formal ou protegido, que abrange os empregados regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e os servidores públicos. Em relação ao total de pessoas ocupadas, o emprego formal passou de 37,5% em 1993 para 38,4% em 2002, após uma curta retração em 1999. Contudo, esse avanço não favoreceu as camadas mais pobres da população, para as quais já era precária a cobertura da legislação trabalhista. A inserção formal no mercado de trabalho caiu de 22,2% para 20,7% para os pobres, e de 11,2% para 10,4% para os indigentes, no período selecionado. Como observado anteriormente, apenas as mulheres pobres melhoraram sua posição no mercado de trabalho, com o crescimento da prática da carteira assinada no trabalho doméstico. Quanto à distribuição espacial, a ampliação dos ocupados formais beneficiou as áreas urbanas não-metropolitanas e penalizou as grandes metrópoles.

A dinâmica do emprego formal reproduz-se no número relativo de contribuintes da Previdência Social, que se manteve dentro do estreito intervalo situado entre 39% e 41%, ou seja,

**Desemprego aberto** – Corresponde ao conjunto dos trabalhadores ocupados e com carteira assinada, sendo um conceito comumente associado ao comportamento do setor formal da economia. Nesses termos, a taxa de desemprego aberto corresponde à soma dos indivíduos desocupados e procurando trabalho com carteira assinada dividido pelo total da população economicamente ativa (ocupados + desempregados). Trata-se de um indicador que costuma ser utilizado no monitoramento da conjuntura econômica.

praticamente estável durante todo o período examinado. Mulheres e negros são os grupos mais afetados pela falta de cobertura previdenciária obrigatória. Os indicadores também mostram que o número relativo de contribuintes para a Previdência vem caindo entre pobres e indigentes. Tal declínio configura um quadro social preocupante, uma vez que favorece a manutenção dessas condições e limita a eficácia da Previdência como instrumento de combate à pobreza (ver tabela 5).

Hasenbalg (1979) e Zucchi (agosto 2004) corroboram a observação anterior ao destacar que as transformações socioeconômicas resultantes do cres-

cimento econômico não têm sido capazes de contrabalançar os efeitos perversos causados pelas desvantagens que a população pobre enfrenta para inserir-se no mercado de trabalho e alcançar mobilidade ocupacional, principalmente os negros e as mulheres. Essas dificuldades, que já são grandes, tendem a se agravar com o aumento das exigências de qualificação da mão-de-obra e a competição por melhores condições de renda e de ocupação. Aumenta, portanto, a prioridade que devem ter as políticas voltadas para promover o acesso desses grupos ao sistema educacional e a outros bens e serviços indispensáveis para a ascensão social.

**Tabela 5 – Mercado de trabalho – Previdência Social**

Atributos do mercado de trabalho – contribuintes para a Previdência Social <sup>1</sup>							
Atributos individuais		1993			2002		
		Indigentes	Pobres	Total	Indigentes	Pobres	Total
		9.1	20.8	40.9	8.6	19.3	41.0
Sexo	Masculino	10.0	24.7	43.9	9.7	22.2	42.3
	Feminino	7.8	14.6	36.3	6.9	15.1	39.3
Raça ou Cor	Negra	8.0	17.6	31.3	8.4	17.6	32.8
	Não-Negra	11.8	25.9	48.6	8.8	22.0	48.0
Faixa etária	10 a 14	0.0	0.3	1.8	0.0	0.3	0.6
	15 a 24	5.9	14.7	30.8	5.7	12.6	30.7
	25 a 59	11.6	26.5	50.0	10.4	24.2	48.2
	60 e mais	10.9	12.6	22.0	6.8	8.3	19.2

Fonte: Pnad.

Nota: <sup>1</sup> Contribuintes da Previdência/PEA.

Obs.: População com 10 anos e mais. Em milhões de indivíduos.

### 3.2. Restrições de acesso aos serviços sociais básicos

Limitações de acesso a bens e serviços essenciais – como moradia, água, saneamento, transporte, e saúde e educação – são fatores relevantes para as chances de mobilidade social da população pobre. Para aferir a dimensão dessas limitações, utilizam-se indicadores de acessibilidade dos domicílios pobres e indigentes a esses serviços. A melhoria do acesso a tais

serviços equivale a acréscimos significativos de renda real para os moradores desses domicílios.

A tabela 6 reúne alguns dos principais indicadores relativos a características dos domicílios: as condições de conforto, representadas, entre outros, pelo número de cômodos por domicílio, e um índice de densidade, medido pelo número de moradores por cômodo. Outros índices importantes são a disponibilidade adequada de água, eletricidade, esgoto e a coleta de lixo (ver quadro 3).

**Tabela 6 – Condições de acesso à infra-estrutura domiciliar, 1993-2002**

Atributos dos domicílios	Domicílios indigentes		Domicílios pobres		Total de domicílios	
	1993	2002	1993	2002	1993	2002
Tamanho médio do dom. (moradores/domicílios)	3,80	3,24	3,61	3,45	3,99	3,87
% dom. c/5 ou mais moradores	31,31	23,78	28,15	25,65	33,23	30,98
% com 3 ou mais moradores/dormitório	31,87	22,81	28,04	23,56	21,16	18,57
% de dom. c/ água encanada ou poço	39,67	56,76	52,22	64,39	78,54	83,39
% de dom. com luz elétrica	66,09	79,53	75,96	84,59	90,32	93,02
% de dom. ligados à rede ou c/ fossa séptica	17,12	26,21	23,43	29,42	47,68	51,16
% de dom. com coleta de lixo	37,88	48,93	45,89	54,22	70,27	73,35

Fonte: Pnad.

### QUADRO 3 – Os desafios da infra-estrutura básica no Brasil

*De modo geral, ocorreram melhorias significativas nos índices que medem o acesso dos domicílios brasileiros à infra-estrutura social básica: água, energia elétrica e coleta de lixo. Entre estes, destacam-se o acesso à eletricidade e à água, disponíveis para mais de 80% dos domicílios brasileiros. Note-se que os mais expressivos avanços ocorreram entre os domicílios mais pobres, em particular aqueles que apresentam condições de extrema pobreza.*

*Destoa desse quadro o esgoto sanitário, pois o acesso dos domicílios brasileiros a ele está em torno de 50%. Nesse aspecto, as condições são ainda piores nos casos dos domicílios pobres e indigentes. Menos de 30% dos primeiros estão conectados à rede pública de esgotos ou dispõem de sistemas mais simples (fossa séptica). No caso de domicílios indigentes, apenas 26% dispõem de algum sistema de saneamento. Em razão das graves conseqüências da ausência de acesso ao saneamento básico para a saúde pública e para os moradores desses domicílios, essa situação constitui um sério problema, que pede soluções urgentes.*

Sensíveis melhorias também foram registradas nas condições de ocupação dos domicílios pobres e indigentes, com redução no número de moradores por cômodo e na densidade de ocupação (número de moradores por domicílio). Convém notar que é nos municípios pobres que a densidade é um problema relevante, já que em geral a área construída é muito reduzida. Particularmente relevante é a queda nos índices que medem a proporção de domicílios pobres e indigentes que apresentam mais de três moradores por dormitório, limite utilizado para que uma moradia seja considerada inadequada.

### 3.3. Escolaridade e acesso à escola

O nível de escolaridade de um indivíduo relaciona-se diretamente com sua qualificação para o trabalho e reflete as condições que ele tem para competir por uma melhor inserção nesse mercado. Nesse sentido, o investimento em educação é uma das dimensões fundamentais para combater a exclusão e assegurar a mobilidade social. É importante, pois, analisar o quesito escolaridade na população brasileira, especialmente entre os pobres e indigentes. A tabela 7 reúne dados relevantes para esse fim.

**Tabela 7 – Atributos individuais – escolaridade\* por sexo e cor**

(Em %)

Atributos individuais		1993			2002		
		Indigentes	Pobres	Total	Indigentes	Pobres	Total
Analfabetismo (15 anos e mais)		35.6	30.7	16.2	25.4	24.1	11.9
Sexo Raça ou Cor	Masculino	38.3	30.7	15.8	28.6	24.1	12.1
	Feminino	33.3	28.9	16.6	22.5	21.1	11.7
	Negra	40.8	35.7	24.3	28.0	26.0	17.3
	Não-Negra	25.5	20.9	10.0	20.4	17.3	7.5
Fora da escola (entre 7 e 14 anos)		20.4	17.4	11.2	5.0	4.3	3.0
Sexo Raça ou Cor	Masculino	21.8	18.7	12.1	5.1	4.7	3.4
	Feminino	18.9	16.1	10.4	4.9	3.9	2.7
	Negra	22.1	19.7	14.7	4.8	4.5	3.8
	Não-Negra	16.4	13.2	7.8	5.4	3.8	2.3
Com primeiro grau completo (15 anos e mais)		10.1	13.2	31.1	17.7	21.4	43.6
Sexo Raça ou Cor	Masculino	9.3	12.6	30.0	15.6	19.4	42.0
	Feminino	10.8	13.8	32.0	19.5	23.3	45.1
	Negra	7.8	10.6	21.2	15.8	19.0	33.8
	Não-Negra	14.7	17.0	38.5	21.2	25.1	51.6
Com segundo grau completo (15 anos e mais)		3.1	4.1	16.4	6.0	7.9	26.0
Sexo Raça ou Cor	Masculino	2.8	3.8	15.7	5.0	6.7	24.2
	Feminino	3.3	4.4	17.1	6.8	9.0	27.6
	Negra	2.0	2.9	9.3	4.9	6.5	17.4
	Não-Negra	5.2	5.9	21.9	7.9	10.0	33.0
Freqüentam curso superior (15 anos e mais)		0.6	0.7	6.8	0.7	0.9	9.8
Sexo Raça ou Cor	Masculino	0.7	0.7	6.8	0.7	0.8	9.2
	Feminino	0.5	0.6	6.9	0.8	0.9	10.4
	Negra	0.1	0.2	2.4	0.3	0.4	4.1
	Não-Negra	1.5	1.3	10.2	1.5	1.5	14.5

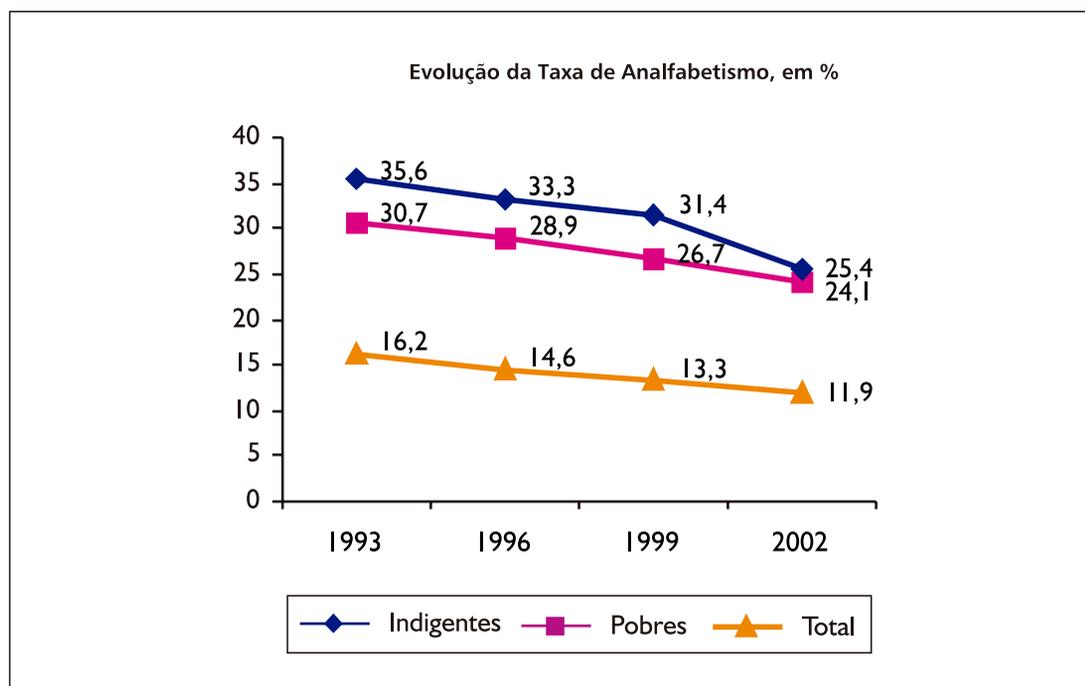
Fonte: Pnad.

Obs.: \* População com 7 anos e mais.

Logo de início observa-se que o indicador de analfabetismo entre pessoas com idade igual ou superior a 15 anos apresentou progressos ao longo da década. Em 2002 o analfabetismo abrangia quase 12% da população brasileira dessa faixa etária, mostrando uma redução de cerca de quatro pontos percentuais em relação a 1993. Entre

pobres e indigentes, ainda que a queda no índice de analfabetismo tenha sido mais expressiva, uma em cada quatro pessoas nessa faixa etária, em 2002, era analfabeta. Apesar do avanço, esse ritmo é lento e, se for mantido no futuro, os próximos dez anos não serão suficientes para erradicar o analfabetismo<sup>10</sup> no país (ver gráfico 18).

Gráfico 18 – Taxa de analfabetismo – pobres e indigentes, 1993-2002



Fonte: Pnad.

Progressos mais expressivos foram alcançados quanto ao contingente de jovens com idade entre 7 e 14 anos que não freqüentavam a escola. Em 2002, esses jovens que se encontravam à margem do **ensino obrigatório** representavam apenas 3% da população total, contra uma participação de 4% a 5% para os jovens pobres e indigentes na mesma faixa etária. O ritmo acelerado do avanço fica evidente quando se constata que o índice de crianças entre 7 e 14 anos fora da escola era quase quatro vezes maior

dez anos antes, em 1993. Deve ser ressaltado que a exclusão escolar era mais elevada nas áreas rurais e nas áreas urbanas não metropolitanas e entre homens negros<sup>11</sup>, quando comparada com os índices referentes às grandes metrópoles. Parte dos avanços registrados no período deve-se à adoção de programas governamentais que condicionaram a concessão de benefícios financeiros para famílias pobres à obrigatoriedade da freqüência escolar pelos jovens com menos de 14 anos.

**Ensino obrigatório** – A Emenda Constitucional nº 14, de 13/09/96, estabelece que é dever do Estado a garantia do ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para todos que a ele não tiveram acesso na idade apropriada (dos 7 aos 14 anos).

Nos outros níveis de ensino os indicadores registram maiores deficiências e menores avanços, especialmente entre pobres e indigentes. A diferença entre a proporção de pobres e indigentes com o segundo grau completo e a média nacional para o mesmo índice era da ordem de 4 a 5 vezes em 1993 e não se alterou significativamente em 2002. Já no caso da frequência ao ensino superior, os respectivos índices, que já eram dez vezes menores para pobres e indigentes em 1993, registraram um pequeno aumento nessa defasagem dez anos depois. Em 2002, apenas 6% dos indigentes e 8% dos pobres com 15 anos ou mais conseguiram terminar o segundo grau e menos de 1% frequentava cursos superiores.

Mesmo reconhecendo os resultados ao longo do período em foco no combate ao analfabetismo e promoção do acesso à escola, em 2002 menos da metade da população com idade igual ou superior a 15 anos tinha conseguido completar o primeiro grau. No caso dos pobres e indigentes, apenas uma em cada cinco pessoas estava nessa condição.

Esses números revelam que as deficiências da escolaridade básica constituem uma limitação severa à mobilidade social no país e às possibilidades de superar a pobreza por meio de melhor inserção no mercado de trabalho. Dados os avanços já registrados no acesso à escola, é necessário agora enfatizar a melhoria da qualidade do ensino e a ampliação do nível de escolaridade para promover a inclusão social. Tal prioridade é indispensável para evitar que o sistema educacional brasileiro concorra, como argumentam alguns autores, para perpetuar as desigualdades e limitar as oportunidades de ascensão social.

#### **4. QUE MEDIDAS SÃO NECESSÁRIAS PARA CONCILIAR O CRESCIMENTO DA ECONOMIA COM A INCLUSÃO SOCIAL?**

São ainda pouco conhecidos os efeitos da retomada do crescimento econômico sobre as desigualdades sociais. A experiência brasileira sugere que um crescimento liderado por atividades produtivas voltadas para o comércio exterior poderá, nos momentos iniciais, agravar a concentração econômica e demográfica nas grandes cidades, em particular nas regiões metropolitanas. Se isso acontece, as desigualdades regionais se ampliam e as migrações para os grandes centros são reativadas em moldes semelhantes aos do passado, trazendo novas pressões sobre o mercado de trabalho metropolitano e sobre a demanda por serviços urbanos nessas regiões. Todavia, à medida que o crescimento se sustente e se converta em um ciclo duradouro de expansão da economia, seus benefícios difundem-se para as demais regiões e para os setores domésticos, contribuindo para a redução das desigualdades espaciais e das pressões iniciais sobre as metrópoles.

Crescer é indispensável, mas não é suficiente. O combate à exclusão social precisa combinar crescimento sustentado com um esforço redobrado de melhoria das políticas sociais. Sob essa perspectiva, a política educacional e a melhoria do acesso à infra-estrutura social devem assumir uma clara prioridade. Contudo, investimentos sociais não apenas competem com outros investimentos voltados para o aumento da competitividade da economia como também esbarram na escassez de novas fontes de financiamento. O desafio consiste, portanto, em tentar

compatibilizar a escassez de recursos com padrões mais seletivos de gastos com a infra-estrutura social.

Uma das dificuldades a serem contornadas para melhorar a eficácia das ações sociais do governo está no fato de que a educação, a saúde e a infra-estrutura social são supridas por estados e municípios, em boa parte com recursos provenientes de transferências feitas pela União. Apenas nos casos de serviços tipicamente locais, como limpeza urbana e iluminação pública, o município tem condições de financiar parcialmente esses serviços, embora as tarifas cobradas raramente cubram os custos da prestação desses serviços.

A escassez de recursos públicos tem servido de justificativa para concentrar a aplicação dos recursos disponíveis em programas que beneficiam diretamente os mais pobres, fortalecendo a tese da focalização das políticas sociais. Apesar do mérito da argumentação que sustenta essa tese, focalização e universalização não devem ser vistas como alternativas, e sim como estratégias complementares no plano mais geral das políticas governamentais de combate à pobreza e à exclusão social.

De acordo com o aqui exposto, a ampliação dos direitos sociais e a expansão de programas de transferência de renda para segmentos mais desfavorecidos da população foram importantes para reduzir a pobreza, mas não suficientes para reverter o quadro de exclusão e de desigualdades sociais. Para tanto, é necessário, conforme assinalam Delgado e Theodoro (2005), adotar políticas de fomento à produtividade do trabalho e de apoio à produção familiar e microempresarial, assim como criar condições que concorram para melhorar as

oportunidades de ascensão do trabalhador informal, tendo em vista que formas de produção e de organização do trabalho não assalariadas são permanentes e não um estágio prévio à condição de assalariado. O que não precisa ser permanente, contudo, é a precariedade do trabalho informal.

É importante também rever o padrão de financiamento das políticas sociais. Cardoso Jr. e Castro (2005) observam que os benefícios gerados por essas políticas para os mais pobres podem ser parcialmente anulados pelo fato de sobre eles mesmos recair uma parcela importante do ônus que corresponde ao seu financiamento.

## NOTAS

- <sup>1</sup> Desigualdades aqui interpretadas no seu sentido mais amplo, isto é, incluindo não apenas os aspectos econômicos associados à insuficiência da renda corrente dos indivíduos ou famílias, mas também às condições de acessibilidade aos serviços da infra-estrutura social, às oportunidades de ascensão social, à participação política etc.
- <sup>2</sup> Com relação às variações da incidência de pobreza para o período de 1993 a 2002, outros cálculos, que consideram linhas de pobreza regionalizadas, ou que fazem uso de outros deflatores, por exemplo, encontram resultados diferentes, alguns com tendências similares entre os extremos da evolução, mas com uma dinâmica interna distinta (ver, a respeito, Henriques, 2000, e Cepal, 2004).
- <sup>3</sup> Essas informações foram organizadas por Afonso Arias especialmente para a redação deste capítulo.
- <sup>4</sup> Para uma discussão bastante completa dos fatores determinantes da renda per capita, ver Barros *et alii* (2004), capítulo 1.
- <sup>5</sup> A bem da verdade, os totais calculados pelas Pnads subestimam os totais nacionais uma vez que não abrangem algumas áreas rurais localizadas em estados (Tocantins, por exemplo) da região Norte.
- <sup>6</sup> Note-se que esses resultados se consolidaram na segunda metade do período em análise, ou seja, durante os anos de maior crescimento do PIB (2,8%).
- <sup>7</sup> A Pnad 2003 acaba de ser divulgada e, de acordo com algumas estimativas preliminares feitas pela Fundação Getúlio Vargas, teria ocorrido em 2003 uma recidiva da pobreza pessoal, mais precisamente um leve acréscimo na incidência relativa de pobres. Caso essas estimativas se confirmem, este terá sido o primeiro ponto de reversão na tendência declinante da pobreza.
- <sup>8</sup> IBGE; Jornal do Brasil (JB) de 4/11/2004 e JB de 31/08/2004.
- <sup>9</sup> Ou, mais precisamente, as principais vertentes de mudança que vêm ocorrendo recentemente na distribuição espacial da pobreza e da exclusão social.
- <sup>10</sup> IBGE, Indicadores de Desenvolvimento Sustentável, Coordenação de Indicadores Sociais, e JB de 4/11/2004.
- <sup>11</sup> Pretos e pardos possuem características socioeconômicas bastante similares e, por isso, grande parte dos estudos disponíveis os reúne em um único grupo, denominado “negro” (Valle e Silva, 1999; Henriques, 2001; e Hasenbalg e Valle e Silva, 1999).