

ESTUDOS E PESQUISAS Nº 492

Pobreza no Brasil A Evolução de Longo Prazo (1970-2011)

Sonia Rocha *

XXV Fórum Nacional
(Jubileu de Prata – 1988/2013)
O Brasil de Amanhã.
Transformar Crise em Oportunidade.
Rio de Janeiro, 13-16 de maio de 2013



* Economista, pesquisadora do IETS.

Versão Preliminar – Texto sujeito à revisões pelo(s) autor(es).

Copyright © 2012- INAE - Instituto Nacional de Altos Estudos. Todos os direitos reservados. Permitida a cópia desde que citada a fonte. *All rights reserved. Copy permitted since source cited.*

INAE - Instituto Nacional de Altos Estudos - Rua Sete de Setembro, 71 - 8º andar - Rio de Janeiro - 20050-005 - Tel.: (21) 2212-5200 - Fax: (21) 2212-5214- E-mail: forumnacional@inae.org.br - web: <http://forumnacional.org.br>

Pobreza no Brasil

A evolução de longo prazo (1970-2011)

Sonia Rocha¹

Introdução

A retomada do crescimento econômico e o aumento sustentado da renda, acompanhados de melhorias distributivas, levaram a uma queda forte da pobreza no país nos últimos anos. Desde 2003, o contingente de pobres se reduziu em quase 20 milhões pessoas e a proporção de pobres caiu à metade, considerando as últimas informações disponíveis relativas a 2011. Embora estes números se refiram à pobreza sob o enfoque da renda das famílias numa perspectiva de longo prazo, as melhorias das condições de vida, vinculadas ao acesso a serviços públicos, à formalização no mercado de trabalho, ao pleno emprego, à expansão do crédito e à redução de preços de bens duráveis são irrefutáveis e afetam a todos, inclusive aos que ainda permanecem pobres. Neste ambiente de forte mobilidade de renda para os que se situam na base da distribuição, é frequente haver referências ao fim da pobreza no país.

Quando se fala em fim da pobreza - ou de sua redução a níveis estatisticamente residuais - tem-se geralmente em mente uma noção associada à falta do básico para a sobrevivência física. No entanto, desde Rowntree no início do século XX já estava claro que escapar da pobreza absoluta não se limita a dispor do essencial à sobrevivência, mas ter acesso a um conjunto de recursos que permita ao indivíduo *funcionar* adequadamente na sociedade em que vive. Assim, mesmo quando se trata de pobreza absoluta, há uma parcela arbitrária do consumo que se refere às necessidades associadas relativas a um determinado tempo e lugar, isto é, que fazem parte do modo de vida predominante. Na medida em que a renda se eleva e o consumo se diversifica, aumenta o valor do parâmetro usado como referência para pobreza absoluta. Adotando o mesmo procedimento metodológico para derivar linhas de pobreza a partir do consumo observado dos mais pobres, pesquisas de orçamentos mais recentes levam a valores mais elevados e, conseqüentemente, a indicadores mais adversos de pobreza do que os mencionados acima. A este respeito, cabem duas considerações.

A primeira diz respeito às linhas de pobreza adotadas neste artigo. Elas se baseiam na estrutura de consumo dos anos 70, tendo sido ajustadas monetariamente para levar em conta as mudanças de preços ao longo do período 1970-2011.² Valores mais altos de linhas de pobreza, associados à estrutura de consumo recente, estariam em melhor

¹ Economista, pesquisadora do IETS.

² As linhas de pobreza e de pobreza extrema, relativas a 2011, são apresentadas no Anexo 1.

sintonia com a realidade da renda e do consumo atual. No entanto, seriam impraticáveis para estabelecer os indicadores de pobreza no início do longo período em análise. Neste sentido os indicadores de pobreza obtidos para os anos mais recentes da série tem que ser enfocados do ponto de vista evolutivo e não de forma isolada.

A segunda consideração refere-se ao momento adequado para renunciar ao uso de linhas de pobreza absoluta – que como vimos tem uma componente relativa – para adotar a noção de pobreza estritamente relativa, centrada apenas na desigualdade da renda. No Brasil, a pobreza absoluta já deixou de significar ameaça à sobrevivência física, e, sintomaticamente, o gasto de alimentar já há muito não é o grupo de despesas preponderante, nem mesmo dentre as famílias pobres. Nestas condições, a escolha é do analista ou do político. Qualquer que seja a abordagem escolhida, ao medir, caracterizar e estabelecer políticas de combate à pobreza, a premissa sempre é privilegiar o objetivo de maior igualdade.

Este texto tem como objetivo examinar numa perspectiva de longo prazo a evolução da pobreza no Brasil, utilizando o enfoque da renda. Tendo como base a renda familiar per capita e linhas de pobreza absoluta regionalizadas, o tempo que se estende de 1970 a 2011 foi dividido em quatro períodos, delimitados em função de mudanças no comportamento e no nível da proporção de pobres. Para cada período destacam-se os fatores determinantes do comportamento da pobreza no próprio período, assim como mudanças estruturais capazes de afetar sua evolução nos períodos seguintes. O Gráfico 1 fornece a trajetória completa da proporção de pobres, que declina de 68,3% da população em 1970, para 10,1% em 2011. Resultados relativamente baixos para a pobreza absoluta em 2011 devem ser entendidos na perspectiva da análise de longo prazo.³

Duas tendências evolutivas robustas vão se manter no longo prazo como pano de fundo para os quatro períodos que se sucedem com características marcadamente diversas quanto ao comportamento da renda e da pobreza.

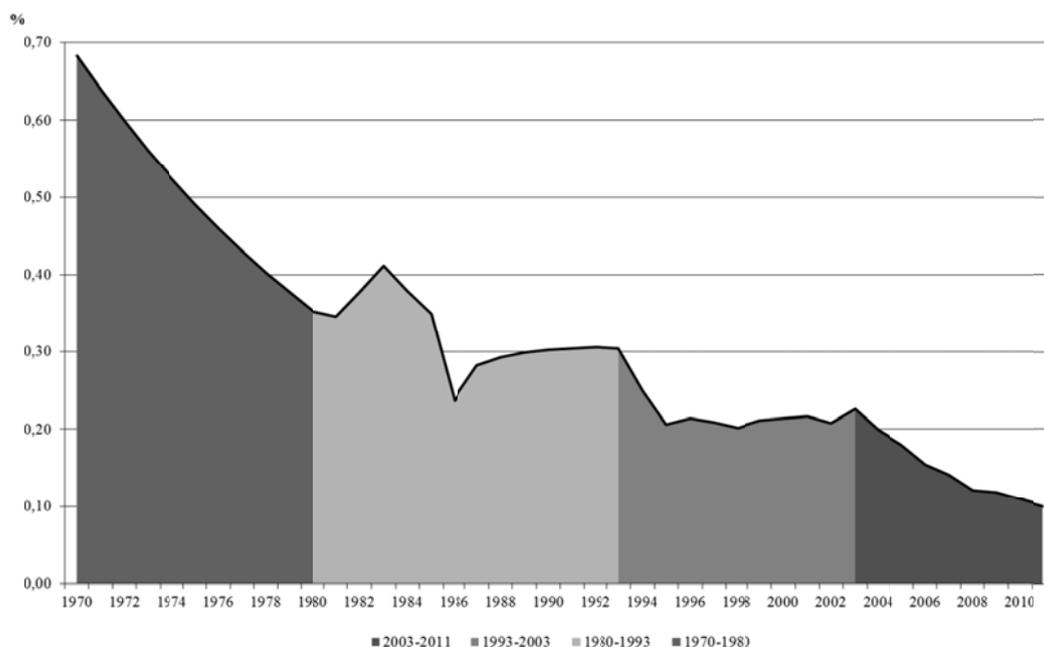
Por um lado, a redução da pobreza rural, que declina de forma sustentada, de início como resultado da industrialização e da urbanização, depois determinada também pelo processo de modernização agrícola, assim como pelas políticas previdenciária e assistencial. Como resultado, no longo prazo, ocorre convergência da incidência de pobreza nos três estratos de residência. Neste sentido, tanto o país como a pobreza se urbanizaram.

Por outro lado, a melhoria sustentada no longo prazo das condições de vida de pobres e de não pobres, em aspectos que se vinculam tanto à renda – como consumo de bens duráveis -, quanto àqueles que, pelo menos para os pobres, dependem da oferta de serviços públicos. No longo prazo, conforme o período, há mudanças no ritmo em que

³ O conjunto dos indicadores usuais de pobreza do ponto de vista da renda, propostos originalmente por Foster, Greer e Thorbecke (1984), encontram-se no Anexo 2.

ocorrem melhorias específicas, mas o progresso foi inexorável, complementando os progressos na redução da pobreza do ponto de vista da renda.

Gráfico 1
Evolução de Longo Prazo da Pobreza no Brasil
Proporção de Pobres, 1970-2011



Ao longo destes quarenta anos, o país se desruralizou, modernizou e enriqueceu. Pobreza absoluta entendida como não satisfação de necessidades básicas por falta de meios ainda existe, mas com frequência e características drasticamente diversas daquelas do início dos anos setenta. O Brasil é hoje um país diverso num mundo que também se modificou.

As próximas seções enfocam sucessivamente os quatro períodos delimitados entre 1970 e 2011. A seção final traz algumas reflexões sobre o período mais recente – 2003-2011 – especialmente no que concerne à política pública focalizada na pobreza extrema e as perspectivas futuras quanto à evolução da renda e da pobreza no país.

O período 1970-1980

Nesta análise de longo prazo da pobreza no Brasil o período 1970-1980 é peculiar por duas razões básicas.

A primeira é que, contrariamente aos outros períodos a serem analisados mais adiante, as estimativas de pobreza de que se dispõem se limitam às derivadas dos Censos Demográficos realizados nos anos extremos, inviabilizando, portanto, o acompanhamento da trajetória das variáveis relevantes ano a ano. Como é bem sabido, o período corresponde à denominada década do *milagre econômico brasileiro*, quando o crescimento médio do PIB atingiu a marca excepcional de 8,6% ao ano. No entanto, a trajetória da economia mostrou-se longe de regular. O nível de atividade, muito

aquecido no início da década,⁴ foi fortemente afetado pela quadruplicação dos preços do petróleo em 1973. Iniciou-se assim a longa fase de *stop and go* da economia, que, pelo menos na década em questão, deve ser entendida em termos relativos, já que a taxa de crescimento do PIB nunca ficou muito abaixo de 5% ao ano.⁵ Se estivessem disponíveis dados anuais permitindo acompanhar a evolução da renda das famílias, estes refletiriam certamente a oscilação da pobreza em consonância com a conjuntura econômica.

O fato é que 1980, marcando o final do período, foi um ano de expansão – o PIB cresce 9,2% - o que se reflete sobre a estimativa de pobreza para aquele ano. Esta estimativa nos remete à segunda peculiaridade da análise do período em questão, cujos dados de pobreza se baseiam nos Censos Demográficos de 1970 e 1980. Entre as duas datas, a investigação da renda das famílias no recenseamento muito ganhou em precisão, com o aumento do detalhamento dos quesitos relativos às diferentes rendas dos indivíduos dentro de cada família.⁶ Em consequência, os resultados censitários comparados mostram que, no período, a renda aumentou – pois é irrefutável que ela aumentou - e a pobreza diminuiu na esteira da expansão forte da economia. No entanto, existe alguma superestimativa não quantificável das melhorias entre 1970 e 1980, já que, sem dúvida, a renda das famílias no Censo de 1970 se encontrava subestimada em comparação com a do Censo de 1980. Tendo isto em mente, analisemos a evolução da pobreza na década.

A proporção de pobres no país cai fortemente de 68,4% para 35,3%, o que corresponde a declínios deste indicador em todas as regiões e estratos de residência, embora em ritmos bastante diferenciados. Assim, considerando a divisão regional do país, a queda da pobreza foi mais acentuada no Sudeste, sendo que São Paulo apresentou resultados excepcionais, já que a proporção de pobres no Estado em 1980 correspondeu a um terço daquela medida em 1970. Em contrapartida, no Nordeste e no Norte/Centro-Oeste, a evolução da pobreza foi bem menos favorável no período, levando ao agravamento da repartição regional dos pobres brasileiros, isto é, aumentando a participação das regiões onde a incidência de pobreza já era mais elevada. O número de pobres nordestinos no total de pobres brasileiros, por exemplo, passou de 38,5% em 1970, para praticamente a metade (49,1%) em 1980, o que ocorreu apesar da desconcentração da atividade produtiva. Embora a contribuição do Sudeste e, em particular de São Paulo, no PIB nacional tenha se reduzido no período em função de iniciativas como a Zona Franca de Manaus e os incentivos fiscais para investimentos no Norte e Nordeste, esta evolução não se rebateu sobre a renda das famílias. Isto se deveu, naturalmente, às desvantagens estruturais das regiões mais pobres, em particular no que se refere à qualificação da sua mão de obra.

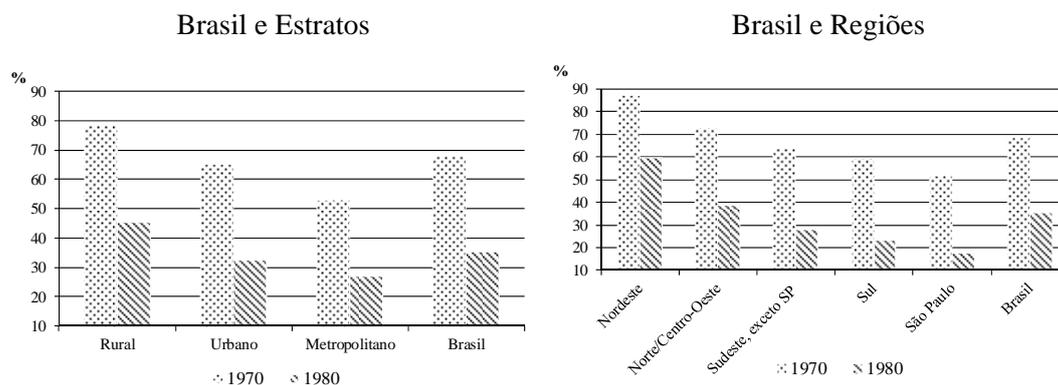
⁴ A economia vinha aquecida desde o final dos anos sessenta: o PIB cresceu à taxa média foi de 10,9% ao ano no período 1968-1973.

⁵ As taxas mais baixas do PIB na década de 1970 a 1980 se verificaram em 1977 e 1978, 4,93% e 4,95% respectivamente.

⁶ No Censo de 1970 era investigado um único quesito de renda, que passaram a sete em 1980. Paralelamente, em 1980, reduziu-se muito o número de indivíduos com renda, mas sem declaração do seu valor, o que prejudica o cálculo da renda familiar e dos indicadores de pobreza. Para mais detalhes sobre os aperfeiçoamentos introduzidos entre os dois Censos e seus impactos sobre as medidas de pobreza, ver Rocha (2005).

Gráficos 2a e 2b

Proporção de Pobres 1970 e 1980



No que concerne aos estratos de residência (urbano, rural e metropolitano), também ocorreu aumento da desigualdade quanto à proporção de pobres, mas de forma mais atenuada que a verificada entre regiões, devido à urbanização acelerada. Assim, enquanto a população brasileira ainda crescia à taxa de 2,5% o ano, o tamanho da população rural ficou praticamente estável: o país se urbaniza rapidamente, com a população rural passando de 45% em 1970, para 33% em 1980. A migração em direção às cidades e às metrópoles permitiu a *descompressão* da pobreza rural, já que não tinham impacto ainda os mecanismos modernizadores da atividade agrícola e os distributivos da previdência e assistência social. Estes só começam a afetar positivamente a renda das famílias rurais e assim a reduzir a pobreza rural nos períodos subsequentes.

Tabela 1

Número e Repartição dos Pobres,

Segundo regiões e estratos de residência -1970 e 1980

Regiões e Estratos	1970		1980	
	mil	%	mil	%
Norte e Centro-Oeste	6.028	9,86	5.091	12,33
Nordeste	23.563	38,54	20.305	49,17
Sudeste, exceto SP	13.424	21,96	7.315	17,71
São Paulo	8.742	14,3	4.302	10,42
Sul	9.382	15,35	4.284	10,37
Metropolitano	11.478	18,77	9.069	21,96
Urbano	18.179	29,73	14.830	35,91
Rural	31.481	51,49	17.397	42,13
TOTAL	61.138	100	41.297	100

Fonte: Rocha, a partir de microdados do Censo Demográfico, IBGE 1970 e 1980.

Embora a urbanização estivesse mudando o país, depois de uma década de crescimento acelerado, a pobreza no Brasil em 1980 ainda era marcadamente rural e nordestina (Tabela 1). A população rural correspondia a um terço da população brasileira, mas

42% dos pobres brasileiros viviam em área rural. Ao Nordeste, correspondia 29% da população, mas 49% dos pobres brasileiros. No entanto, a participação da pobreza rural na pobreza brasileira está em declínio, e, em contrapartida, aumenta a participação da pobreza urbana e metropolitana, tendência estrutural que se manterá no longo prazo.

O crescimento econômico e os seus efeitos sobre a renda das famílias foi o motor da excepcional redução da pobreza neste período. No entanto, a queda excepcional dos indicadores,⁷ em particular da proporção de pobres que é o mais sensível, ficou aquém do que seria possível caso o processo de crescimento da renda tivesse sido neutro do ponto de vista distributivo. O aumento da desigualdade de renda – o coeficiente de Gini passa de 0,561 em 1970 para 0,592 em 1980⁸ - *confiscou* parte da renda que poderia ter levado a uma redução da pobreza ainda mais forte.

A mecânica de perpetuação de elevados níveis de desigualdade de renda no Brasil, afetando adversamente a evolução da pobreza no Brasil até 1997, foi objeto de muitos debates e controvérsias. Havia causas estruturais ligadas à escassez relativa de mão de obra qualificada, o que implicava em retornos à educação fortemente crescentes. Houve também, especialmente neste período, arrocho salarial ligado ao controle do movimento sindical pelo governo militar.⁹ Certamente o forte movimento migratório do campo para a cidade e a conseqüente abundância de mão de obra pouco qualificada nas áreas economicamente dinâmicas foi um elemento adicional contribuindo para o aumento da desigualdade de renda.

Vale lembrar que neste período, seja no Brasil, seja no resto do mundo, pobreza e desigualdade estavam longe de ocupar o centro da agenda política. Desde os anos do pós-guerra a ênfase das políticas de governo focava o crescimento econômico, que resolveria de forma mais ou menos automática os problemas de pobreza e desigualdade através difusão de seus efeitos. Iniciativas estritamente focalizadas nos pobres, como a criação no Brasil do mecanismo de transferência de renda assistencial no âmbito da previdência social, a Renda Mensal Vitalícia (RMV), em 1974, foram excepcionais, especialmente para um país em vias de desenvolvimento¹⁰.

Ademais, a atuação do governo na área social estava longe ter cobertura universal e os sistemas públicos de saúde e educação atendiam uma parcela ínfima da população. Como resultado, as carências sociais eram enormes, excluindo, na prática, grandes

⁷ Ver a trajetória de todos os indicadores de pobreza do ponto de vista da renda no Anexo 2.

⁸ O coeficiente de Gini, que era 0,504 em 1960, já vinha, portanto, aumentando desde a década anterior. Os dados citados referem-se ao coeficiente relativo aos rendimentos das pessoas na PEA com renda positiva (Hoffmann (2001) com base nos Censos Demográficos de 1960,1970 e 1980.

⁹ Em resposta às críticas à regra de correção de salários então vigente, que implicava em perdas irrecuperáveis para os trabalhadores, o governo Geisel introduz um mecanismo de ajuste caso a inflação futura tivesse sido subestimada (Carneiro, 1990).

¹⁰ A Renda Mensal Vitalícia pagava meio salário mínimo para contribuintes da previdência social que chegassem à velhice ou invalidez em condições de pobreza, isto é, sem que tivessem contribuído o suficiente para ter direito ao benefício previdenciário. Em 1980, eram pagos 1,2 milhões de benefícios mensais.

parcelas da população das condições de cidadania plena. A taxa de analfabetismo¹¹ que passa de 39,6% em 1960, para 33,6% em 1970 e 25,5% em 1980 mostra que os progressos realizados no período de crescimento econômico acelerado não resultaram em esforço significativo para recuperar o atraso histórico nas condições de vida no Brasil, evidente quando comparado aos países vizinhos do cone Sul¹².

Em síntese pode-se dizer que este período foi marcado pela forte redução da pobreza vinculada às altas taxas de crescimento econômico. Ocorreu um rearranjo espacial da população e da pobreza no qual a urbanização contribuiu para redução da pobreza rural, mas as diferenças regionais da pobreza se mantiveram apesar de alguma desconcentração produtiva. As metrópoles, cuja participação na população brasileira passa de 24% em 1970 para 28% em 1980, são o lócus por excelência do progresso, da modernidade e da mobilidade social. Apesar da participação crescente na pobreza nacional foram ainda capazes de manter a proporção de pobres em declínio, apesar do influxo de população rural. Esta tendência vai se reverter no próximo período, como se verá mais adiante.

O Período 1980-1993

A década que se inicia em 1980 é comumente chamada de *década perdida*, denominação que reflete a frustração em relação ao crescimento econômico médio baixo - 1,57% a.a. -, em evidente contraste com o verificado na década anterior – 8,6% ao ano. A partir de 1981 estão disponíveis dados anuais da PNAD, que permitem uma análise detalhada da evolução do quadro social ao longo do tempo. Na perspectiva de longo prazo, a delimitação temporal mais relevante do ponto de vista da evolução da pobreza se estende além da década de oitenta, chegando até 1994, ano da estabilização econômica do Plano Real (Gráfico 1).

O ano de 1981 marca uma clara ruptura em relação ao período anterior: trata-se de um ano de crise econômica, tendo se registrado a primeira queda do PIB (-4,25%) desde que tinham se iniciado os registros de contabilidade nacional no país, em 1947.¹³ A

¹¹ Analfabetos como percentual da população de 15 anos e mais. Fonte: IBGE, Censo Demográfico.

¹² Menezes-Filho (2001) discute o enorme atraso relativo do Brasil em relação à educação e os progressos lentos ocorridos ao longo do século XX. A coorte argentina nascida em 1930 tinha em média oito anos de estudo. No Brasil, a média para o mesmo grupo ficava em torno de dois anos.

¹³ A respeito da proporção de pobres em 1981 cabe uma observação. Dada a elevada correlação entre crescimento econômico e pobreza medida do ponto de vista da renda, seria de se esperar um agravamento da proporção de pobres em 1981, quando ocorre declínio de 4,25% do PIB. A redução da proporção de pobres, de 35,3% em 1980, para 34,6% em 1981, tem que ser imputada ao uso de dados de renda não comparáveis. Como se sabe, o resultado desta variável no Censo Demográfico é sempre subestimado em relação ao da PNAD, de modo que a comparação entre os anos de 1980 e 1981 fica prejudicada. Como certamente a pobreza brasileira aumentou em 1981, os resultados para aquele ano devem ser vistos como ponto de referência para a série de indicadores de pobreza baseada na PNAD dali em diante, e não comparados aos resultados censitários de 1980. Existem também problemas de comparabilidade dos resultados da PNAD entre anos nesta época inicial de implantação da pesquisa em bases anuais. Assim, em 1981, a coleta de dados se deu tardiamente e a data de referência para as informações de rendimento referiram-se à semana de 8 a 14 de novembro, enquanto nos anos de 1983, 1985 e 1986 a coleta ocorreu na última semana setembro. Em consequência, a coleta de 1981, posterior ao reajuste semestral do salário

partir deste começo pouco auspicioso, a oscilação do nível de atividade econômica ao longo do período resultou em crescimento médio fraco do PIB – 1,6% ao ano entre 1980 e 1993 - o que acarretou a virtual estabilidade do PIB per capita. Aliás, esta estabilidade só foi possível graças à taxa declinante de crescimento populacional – 1,9% a.a. de 1983 a 1993.

As sucessivas fases de expansão e recessão se refletiram diretamente sobre os indicadores de pobreza na medida em que a economia era crescentemente urbana e voltada para o mercado, portanto crescentemente sensível às oscilações da conjuntura econômica. O PIB declinou em 1981, 1983, 1988, 1990 e 1992. Em contrapartida expandiu-se acima de 7% nos anos de 1985 e 1986, este último marcado pela implantação do primeiro plano de estabilização de preços, o Plano Cruzado. O controle temporário da inflação teve efeitos significativos sobre a taxa de pobreza naquele ano, que caiu onze pontos percentuais (de 35% em 1985, para 24% em 1986). Era evidente que a incidência de pobreza, além de afetada pelo comportamento do produto, era sensível ao nível de inflação.

Com o fracasso do Plano Cruzado e a volta da inflação em patamares mais elevados, o governo se vê forçado a realizar reajustes salariais mais frequentes. O ajuste com periodicidade mensal que vigorou de setembro de 1987 a maio de 1991 foi uma faca de dois gumes. Por um lado, era um mecanismo a mais a realimentar a inflação, conduzindo-a a níveis cada vez mais altos. Por outro lado, permitia repor em alguma medida a perda de poder de compra dos mais pobres, que não dispunham de mecanismos financeiros de proteção contra a inflação. É provável que os ajustes salariais tenham contribuído para manter a proporção de pobres no patamar de 30% no período 1989-1993, marcado por oscilações do nível de atividade e da inflação.

No período caracterizado por oscilações da renda, sem avanços significativos, a queda da proporção de pobres ao ritmo médio de 1% a.a., não foi o pior resultado possível. Embora tenha sido uma violenta ruptura em relação à evolução do período anterior, apresentou uma componente espacial e distributiva relativamente favorável: frente à conjuntura econômica adversa, as áreas mais dinâmicas sofreram mais e as mais pobres foram menos afetadas, diminuindo a desigualdade regional da pobreza. É exemplar que a proporção de pobres no Nordeste tenha declinado de 56,5% em 1981, para 45,6% em 1993,¹⁴ enquanto no Estado de São Paulo, núcleo dinâmico da economia brasileira, a proporção de pobres tenha aumentado de 19,9% para 22,6% no mesmo período¹⁵.

Este resultado se deve em parte ao fato de que a crise econômica, afetando com maior intensidade as áreas mais modernas, não era percebida pelos migrantes potenciais, que, ademais sofriam enormes carências de serviços públicos básicos nas suas áreas de origem. Em consequência, as metrópoles continuaram a se expandir demograficamente,

mínimo em 1º. de novembro implica alguma superestimação da renda, e, por consequência, subestimação da pobreza em comparação com os outros anos.

¹⁴ Vale destacar que em 1981 o Nordeste foi atingido pela seca, o que afeta a comparação intertemporal e torna os resultados para 1993 relativamente mais favoráveis.

¹⁵ Para informações mais detalhadas sobre este período ver Rocha (2006).

de modo que a sua participação na população brasileira passou de 31% em 1981 para 33% em 1993. O ritmo baixo e irregular de crescimento econômico teve efeitos especialmente devastadores nas metrópoles primazes de São Paulo e Rio de Janeiro.¹⁶ Nelas as dificuldades de inserção produtiva impactaram fortemente as condições de vida dos pobres, que, no contexto urbano, não podem recorrer à autoprodução ou aos mecanismos de solidariedade familiar típicos da vida rural. Ademais, o sucateamento dos mecanismos de investimento e de gestão pública das regiões metropolitanas¹⁷ levou ao agravamento de carências de serviços públicos básicos e ao descontrole da ocupação do território, cujas consequências são bem conhecidas nos dias de hoje. Face ao empobrecimento das metrópoles – a proporção de pobres nas metrópoles passa de 29% em 1981, para 32% em 1993 -, falou-se em metropolização da pobreza e em periferização da pobreza, tendo em vista a concentração crescente dos pobres nas periferias metropolitanas.¹⁸

Este período marca assim o fim definitivo do rural como lócus preferencial da pobreza no Brasil. A participação da pobreza rural na pobreza brasileira continuou a diminuir de forma sustentada ao longo do período, passando de 35% em 1981 para 24% em 1993. Isto se deveu à diminuição da população rural, mas agora também à queda mais rápida da proporção de pobres nas áreas rurais, o que já reflete os efeitos do processo de modernização agrícola.¹⁹ Os indicadores de proporção de pobres nos estratos rural e metropolitano têm uma trajetória de convergência ao longo deste período e no longo prazo, mudando definitivamente a feição espacial da pobreza no Brasil (ver Gráficos 7 e 9 mais adiante).

As desigualdades regionais foram afetadas da mesma forma, isto é, tiveram melhor desempenho em relação à pobreza as áreas menos desenvolvidas, cujas atividades se encontram mais indiretamente afetadas pelas oscilações da conjuntura. Como consequência o número de pobres nordestinos no total de pobres brasileiros declina de 49% em 1981 para 43% em 1993, enquanto, em contrapartida, aumenta a participação dos pobres residentes no Sudeste de 30% para 36%.

Finalmente, é forçoso reconhecer que parte considerável das mudanças ocorridas no período seguinte no que concerne à percepção da pobreza e à adoção de políticas focalizadas nos pobres tem origem neste período. Ao final da década de oitenta - a *década perdida*, face à memória ainda viva dos anos do *milagre brasileiro* - a sociedade clamava por mudanças sociais a qualquer custo, isto é, sem condicionar as mudanças ao comportamento das variáveis econômicas. Uma enorme campanha fundada na

¹⁶ Em São Paulo, a proporção de pobres passa de 22,0% para 24,5% entre 1981 e 1995; no Rio de Janeiro, 27,2 para 32,7% no mesmo período.

¹⁷ Organismos públicos federais ligados à gestão urbana tais como o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) foram desativados neste período.

¹⁸ Rocha e Tolosa, 1993.

¹⁹ É sintomático que a pobreza rural decline tanto em anos de expansão do produto agrícola, como 1992 (+5,4%), quanto nos de queda, como 1993 (-1,2%). A redução da pobreza rural estaria, portanto, estreitamente ligada a transformações estruturais do meio rural, como a modernização agrícola e a incorporação de pobres rurais a atividades mais rentáveis, inclusive atividades não agrícolas em áreas rurais.

sociedade civil, que mobilizou o país contra a estabilidade dos elevados índices de pobreza no Brasil, acabou por forçar os governos a reagir. Este *progresso ideológico* foi facilitado pelo processo de democratização e pela promulgação da constituição de 1988, que trouxe uma visão arejada dos direitos sociais, acompanhada da ambição de recuperar o tempo perdido no curto prazo.²⁰ A universalização dos direitos à saúde e à educação, assim como a adoção do salário mínimo como piso dos benefícios previdenciários e assistenciais, inclusive da previdência rural não contributiva, foram determinantes para afetar favoravelmente as condições de vida dos mais pobres a partir do período seguinte.

O período 1993-2003

Este período tem o seu início marcado pela bem sucedida implantação do plano de estabilização, o Plano Real, que trouxe efeitos definitivos em termos de controle da inflação, transformando profundamente vida de todos os brasileiros. Em particular, levou à redução imediata e drástica dos indicadores de pobreza (Gráficos 1 e 7). Depois do período de sincronização de preços por meio da URV, o Plano Real foi implantado em julho de 1994. No entanto, devido a dificuldades diversas, a PNAD não se realizou naquele ano, e, em consequência, não puderam ser realizadas de estimativas de pobreza com base naquela pesquisa.²¹ Os dados mensais da PME, melhor alternativa para a PNAD, mostram que a queda significativa dos indicadores de pobreza ocorreu logo após a estabilização: a proporção de pobres cai dez pontos percentuais se mantendo neste novo patamar a partir do início de 1996.²²

A queda forte da pobreza associada ao controle da inflação já tinha ocorrido após o Plano Cruzado. De fato, a estabilidade de preços por si só é capaz de reduzir a pobreza, já que são as rendas dos pobres as mais vulneráveis à corrosão pela alta de preços. No entanto, um ano após o Plano Cruzado, a proporção de pobres já tinha se elevado em cinco pontos percentuais em função de uma nova fase de descontrole de preços. Quanto ao Plano Real, mais de um ano depois, os efeitos da estabilização de preços sobre a pobreza em setembro de 1995 se mostravam acentuados em relação à última referência disponível a partir da PNAD: a proporção de pobres se situava em 20,6%, mostrando uma queda abrupta em relação à taxa de 30,3% verificada antes da estabilização, em setembro de 1993.

Esta queda forte da pobreza se explica pelo fato de o aumento da renda pós-estabilização ter ocorrido de forma muito mais acentuada na base da distribuição de

²⁰ A chamada *Constituição Cidadã* estabeleceu direitos e provisões diversas de proteção social sem o cuidado de considerar os recursos para o seu financiamento. Isto deu origem aos conhecidos problemas de financiamento, especialmente críticos nas áreas de saúde e previdência social.

²¹ Os resultados das PNADS 1992, 1993 e 1995 só se tornaram disponíveis em 1996, o que na época, dificultou a avaliação dos efeitos imediatos do Plano Real. Os resultados relativos a 1994 apresentados nos gráficos ao longo deste texto foram obtidos por interpolação.

²² A proporção de pobres estimada a partir da Pesquisa Mensal de Emprego (PME/IBGE) caiu de 42,24% em julho de 1994, para 32,07% em julho de 1995. A Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE limita-se a investigar o rendimento do trabalho em seis regiões metropolitanas. Neste sentido ignora tanto o efeito de outros rendimentos das famílias, assim como o comportamento da renda nas demais metrópoles, áreas urbanas não metropolitanas e áreas rurais. Estimativas de queda da pobreza pós-Real com base na PME, quando ainda não se dispunham dos dados da PNAD 1995 foram feitas por Rocha (1996).

rendimentos. Enquanto a renda média aumentou 28% entre 1993 e 1995, para as pessoas com rendas situadas no décimo mais baixo da distribuição de rendimento, a renda dobrou em termos reais neste período, e, no segundo décimo cresceu em 47%. Aumentos desta intensidade tiveram efeitos significativos sobre a pobreza – concretamente a renda das pessoas mais pobres passou de R\$ 24 para R\$ 48 reais²³. Os efeitos distributivos da estabilização monetária foram imediatos: o coeficiente de Gini declinou, de 0,603 em 1993, para 0,592 em 1995.²⁴

Além da supressão das perdas inflacionárias, houve três razões básicas para que a estabilização tenha reduzido tão intensamente a pobreza. Primeiro, o comportamento favorável dos preços alimentares, que pesam relativamente mais na cesta de consumo dos pobres.²⁵ Segundo, a evolução mais forte do rendimento no setor de serviços, especialmente dos rendimentos de menor valor. Como os pobres se concentram no setor de serviços pouco especializados, foram beneficiados pela ilusão inflacionária e pelo *efeito riqueza* que influenciavam o comportamento de seus pagadores.²⁶ Terceiro, o câmbio sobrevalorizado e o uso de importações para controle de preços favoreciam indiretamente os rendimentos no setor *non-tradeable* de serviços.

No entanto, após a queda inicial entre 1993-1995, os indicadores de pobreza se estabilizaram no novo patamar em torno de 21% até 2003, sofrendo apenas leves variações para mais ou para menos em função do desempenho da economia, que foi pífio. Enquanto o crescimento médio do PIB foi moderado entre 1993-2003 – 2,4% a.a. –, tornou-se apenas fraco – 1,7% a.a. – quando se considera apenas o período pós-estabilização de 1995 a 2003. Este resultado, que repercutiu diretamente sobre os indicadores de pobreza, esteve associado a sucessivos eventos econômico-financeiros adversos, internos e externos, a saber, as crises asiática de 1997 e russa de 1998, as tensões econômicas internas pré- e pós-desvalorização cambial de 1999, o apagão elétrico de 2001, o nervosismo dos mercados face à eleição presidencial de 2002. Um fato concreto permite evidenciar de forma cabal o efeito da evolução adversa da economia sobre a condição de vida das famílias, e, em particular, sobre a pobreza: depois do pico atingido em 1996, o rendimento médio do trabalho caiu 42% em termos reais até 2003.

Diante da evolução econômica adversa pós-estabilização, houve alguns fatores que contribuíram para que não ocorresse agravamento da pobreza no período.

Por um lado, houve continuidade da queda da taxa de crescimento demográfico, que passa de 1,9% a.a. entre 1980-1993 para 1,6% entre 1993-2003. Este desempenho – que

²³ Rendimento médio das pessoas com rendas positivas no décimo mais baixo da distribuição de renda a preços de setembro de 1995.

²⁴ Coeficiente de Gini relativo aos rendimentos das pessoas de 10 anos ou mais com rendimento positivo. A queda média entre 1993-1995 (-0,9% a.a.) foi superior à média registrada no restante do período (1995-2003: -0,6% a.a.).

²⁵ O que se denominou na época *âncora verde*. Em função da boa safra, os preços alimentares passaram a subir menos do que os demais preços, contrariamente ao que vinha ocorrendo antes da estabilização.

²⁶ Para uma análise mais detalhada dos impactos do Plano Real sobre a pobreza ver Rocha (1997).

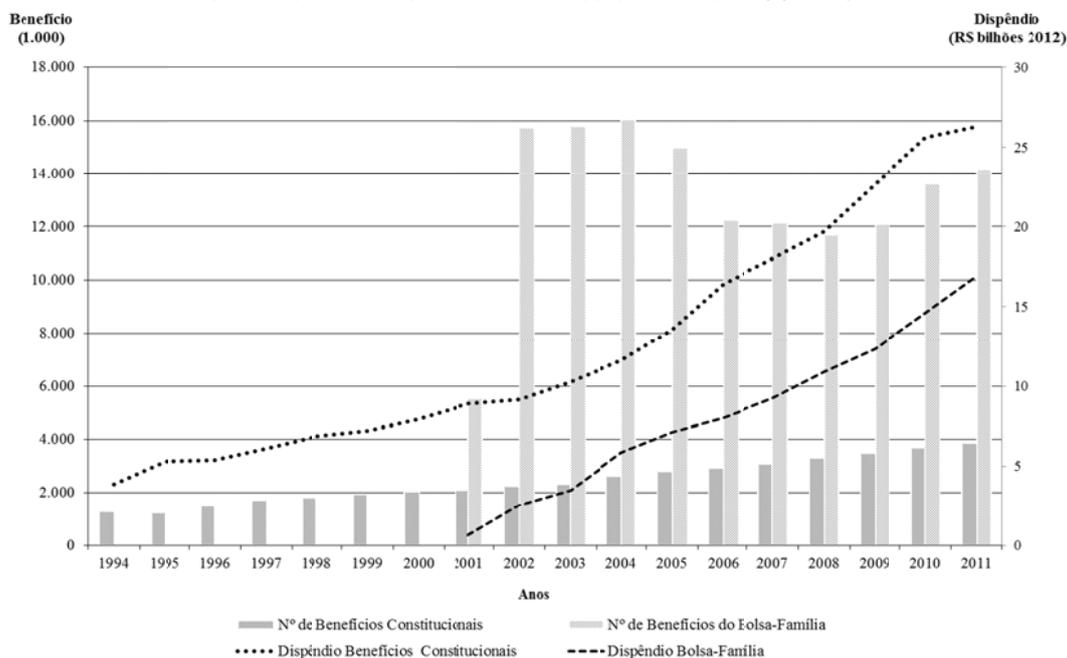
se deve ao declínio tendencial da fecundidade, já que a esperança de vida se mantém em alta - afeta a pobreza ao reduzir a taxa de dependência no interior das famílias.

Por outro lado, a adoção de uma política consistente de valorização do salário mínimo recuperou paulatinamente o seu poder de compra.²⁷ A partir de 1996 a correção do salário mínimo sempre acima da inflação permitiu que aqueles que recebiam exatamente o salário mínimo ou valores em torno do salário mínimo tivessem ganhos reais ao longo do período 1996-2003.

A política de valorização do salário mínimo, que se mantém ainda hoje, tem tido efeitos positivos sobre a pobreza por duas vias. Pelo mercado de trabalho, já que os novos valores do mínimo sempre foram sancionados pelo mercado sem resistência, isto é, sem causar aumento da informalidade e/ou do desemprego. Assim, de 1996 a 2003, em contexto de baixo dinamismo econômico, quando ocorria perda real do rendimento do trabalho ao longo de toda a distribuição, apenas no terceiro décimo, no qual se concentram os rendimentos correspondentes ao salário mínimo, houve ganhos reais de 25% no período.

Gráfico 3

Número (em dezembro) e Valor anual (R\$ bilhões de 2012)
das Transferências de Renda Assistenciais - 1994-2011



A segunda via do efeito da valorização do salário mínimo se deu em função de ele ser o piso para os benefícios previdenciários e assistenciais previstos na Constituição. Na verdade, a nova Constituição trouxe um aumento radical dos direitos sociais, dentre eles

²⁷ O salário mínimo atingiu o seu piso real em 1990 e, até 1994, perdia rapidamente o seu valor em função da inflação elevada.

a universalização da transferência de renda com valor igual ao salário mínimo aos idosos e pessoas com deficiência pobres.²⁸ A facilitação do acesso ao direito paralelamente à valorização do salário mínimo levou ao aumento consolidado dessas transferências ao longo do tempo (Gráfico 3), contribuindo para a redução da pobreza.

Finalmente, embora seus efeitos sobre a pobreza tenham sido ainda marginais, há que destacar uma mudança importante que ocorreu neste período: a partir de 1995 se inicia a implantação das transferências de renda do que podem ser chamados *novos* programas, inicialmente com o PETI²⁹ e os programas bolsa-escola por iniciativa de governos locais, e em seguida, com a federalização do Bolsa-Escola. Na década de noventa a expansão destes programas que beneficiavam famílias pobres com crianças com transferências de renda de pequeno valor se expandiram de forma irregular.³⁰ Ao final do governo Cardoso, em 2002, havia quatro *novos* programas de transferência de renda federais em operação com clientela específica e forte superposição entre elas.³¹

Tabela 2
Nº de benefícios e dispêndio dos *novos* programas
Dezembro de 2002

Programas	Nº de Benefícios (mil)	Valor (R\$ mil)
Bolsa Escola	8.666	129.990
Bolsa Alimentação	1.387	20.798
PETI	873	25.914
Total	10.925	176.702

Fonte: BGU 2001, MEC e Ministério da Assistência Social.

Esses programas, unificados logo no início do governo Lula, pagavam benefícios de valor unitário bem menor do que o BPC – R\$ 15 em média em comparação com R\$ 200 do BPC -³², mas logo atenderam a uma clientela bem mais ampla que a do programa constitucional. Por estas razões, embora tivessem ainda impacto irrisório sobre a proporção de pobres, seu efeito distributivo sempre foi proporcionalmente mais elevado do que o do BPC (Soares, 2010).

²⁸ Como se viu anteriormente, a transferência de renda aos idosos e deficientes pobres, hoje conhecida como BPC (Benefício de Prestação Continuada) existia no escopo da previdência social desde meados dos anos setenta, beneficiando com meio salário mínimo um subconjunto de ex-contribuintes. A mudança constitucional é regulamentada pela Lei Orgânica de Assistência Social, de 1993, e o pagamento de benefícios novos e antigos no valor do salário mínimo começa em meados daquela década.

²⁹ Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

³⁰ Dentre estes *novos* programas da década de noventa, apenas o Auxílio-Gás não se restringia a famílias com crianças.

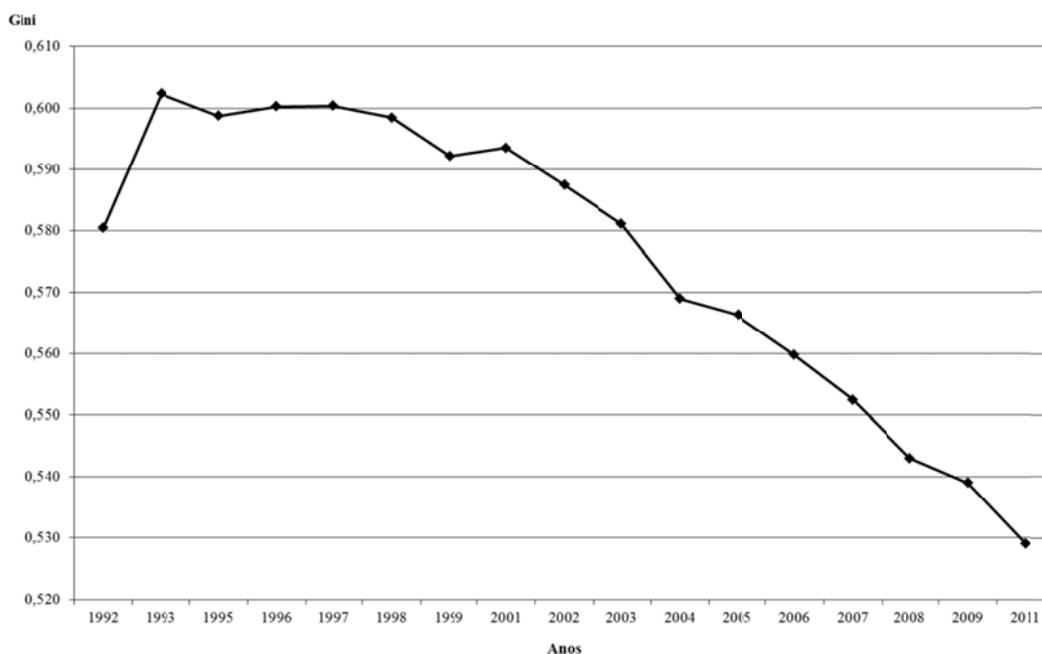
³¹ Sobre a institucionalidade dos programas de transferência de renda focalizados nos pobres neste período, ver Lício (2002).

³² Valores ao final de 2002. O salário mínimo tinha sido ajustado par R\$ 200 em abril daquele ano.

É bem verdade que a estabilização monetária foi a marca deste período em função da queda drástica da pobreza que propiciou. No entanto, diante da conjuntura adversa que a sucedeu, a evolução da proporção de pobres ao longo do restante do período se deveu à política de valorização de salário mínimo e, subsidiariamente, à expansão das transferências de renda assistenciais. Estes dois fatores operando em conjunto foram responsáveis pela grande novidade em relação à pobreza após a estabilização: o início da queda sustentada da desigualdade de renda em 1997 (Gráfico 4).

Gráfico 4

Evolução do Coeficiente de Gini da Renda Domiciliar per Capita – 1993-2011



Fonte: PNAD/IBGE

O ano de 1997 corresponde ao pico do coeficiente de Gini da renda domiciliar per capita, variável estratégica para a mensuração da desigualdade de renda.³³ Entre 1997 e 2003, o coeficiente cai dois pontos percentuais, cerca de um quarto do declínio verificado entre 1997 e 2011.³⁴ A queda da desigualdade foi fundamental para amenizar o impacto da estagnação da renda neste período na fase pós-estabilização sobre os indicadores de pobreza. No período seguinte – 1993-2011 – a queda da desigualdade potencializou os efeitos da expansão da renda sobre a pobreza.

³³ Na verdade, o Gini da Renda Domiciliar per Capita ficou estável entre 1996 e 1997 em 0,600. No entanto, a renda do trabalho, que tem papel crucial na formação da renda das famílias – responsável por mais de 75% da renda total no período em questão - começou a declinar a partir do pico de 1997 (0,597). A renda domiciliar per capita, e, alternativamente, a renda familiar per capita são as variáveis estratégicas em análises de pobreza e desigualdade por consolidarem todas as rendas dos membros do domicílio (ou da família), além de levar em conta a repartição intradomiciliar ou intrafamiliar da renda.

³⁴ Soares (2008) faz uma excelente análise da evolução da desigualdade do rendimento domiciliar per capita fazendo a decomposição por tipo de renda para o período 1995-2004.

Finalmente, cabe comentar a espacialização da pobreza no período. O impacto imediato da estabilização beneficiou primordialmente as áreas metropolitanas, mas as sucessivas crises que se seguiram atingiram estas áreas mais intensamente. Como consequência, considerando os anos extremos do período, manteve-se a tendência de agravamento da incidência de pobreza nas áreas metropolitanas – a proporção de pobres passa de 20,1% em 1995 para 27,2% em 2003, ocorrendo paralelamente um forte aumento da participação dessas áreas na pobreza brasileira, de 29,8% para 37,5% no período (Gráficos 7 e 9 mais adiante). Em contrapartida, teve continuidade a redução da participação da pobreza da área rural na pobreza brasileira – de 23,9% em 1995 para 14,2% em 2003 - na esteira da diminuição da população rural, mas também em função da melhoria da renda no campo.³⁵ Como resultado, no final do período 1993-2003, a proporção de pobres na área rural (21,7%) era próxima da observada nas áreas urbanas não metropolitanas (20,2%), enquanto a pobreza metropolitana se situava em patamares bem mais altos (27,2%).

O período 2003-2011

Depois do desempenho fraco do PIB em 2003, o nível de atividade econômica apresenta em 2004 uma retomada forte – 5,5% no ano. Tem início um período com características favoráveis, radicalmente diverso do anterior no que se refere ao comportamento da renda das famílias em geral, e das famílias pobres em particular. No que concerne à pobreza do ponto de vista da renda, o período foi marcado por três fatores básicos: o comportamento do mercado de trabalho, a política de valorização do salário mínimo, e a expansão das transferências de renda assistenciais. Estes fatores atuaram de forma constante e cumulativa ao longo do período, de modo que, diferentemente do período anterior, ocorreu uma redução sustentada da pobreza, que se mantém até o momento presente, como sugerem as evidências empíricas conjunturais relativas ao ano de 2012.

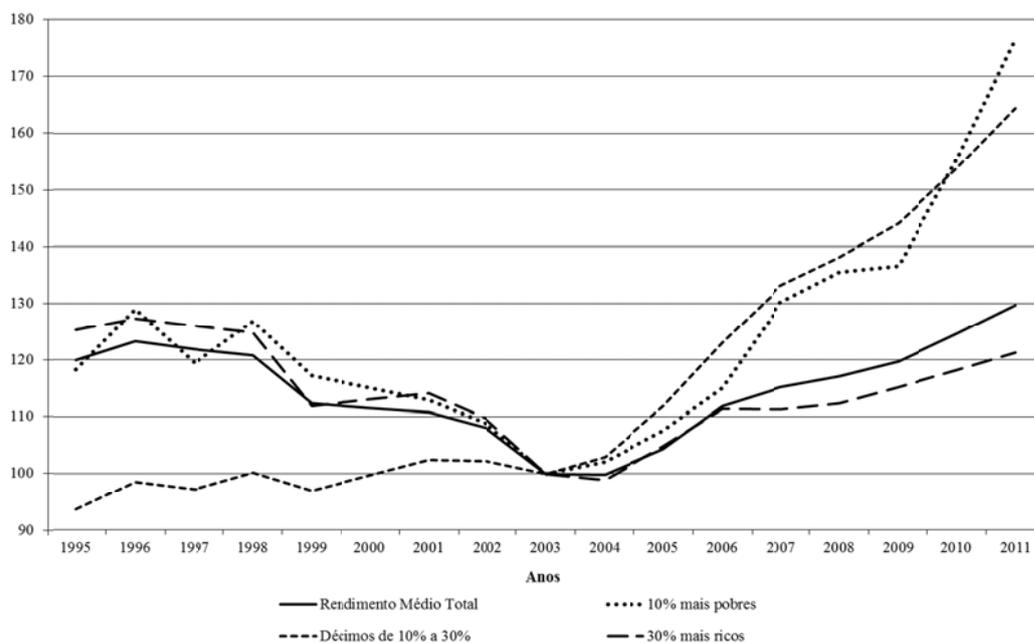
Em 2004, a reação inicial do mercado de trabalho à retomada se deu exclusivamente através do aumento da ocupação: foram criados espantosos 2,7 milhões de postos de trabalho naquele ano, enquanto o rendimento médio do trabalho se manteve constante ao nível verificado em 2003. No entanto, continuaram a atuar as tendências distributivas que já se observavam ao longo do período anterior: considerando os décimos da distribuição do rendimento do trabalho, houve estabilidade ou pequenos ganhos para todos, exceto para o décimo mais alto.

Com o PIB crescendo à taxa média de 4,2% a.a. a partir de 2004, ocorreu expansão sustentada do mercado de trabalho. No que concerne à ocupação, apesar de oscilações acompanhando as variações do nível de atividade, foram criados em média 1,6 milhão de postos de trabalho por ano. Quanto ao rendimento do trabalho, houve ganho médio real de 30% no período 2003-2011, e, embora tenha havido aumentos ao longo de toda a distribuição de rendimentos, ocorreu elevação bem mais acentuada na sua base (Gráfico 5): o aumento real para o quinto dos ocupados com rendas mais baixas foi de 78%, ou

³⁵ Dentre os estratos de residência, foi na área rural que a proporção de pobres mais caiu entre 1993 (35,58%) e 2003 (21,7%).

seja, um aumento médio anual da ordem de 7,5% a.a., enquanto que os rendimentos no quinto superior da distribuição tiveram no mesmo período um aumento de 19% (2,2% a.a.). É, portanto, evidente o aspecto distributivo forte e *pró-pobre* deste processo de expansão do mercado de trabalho. Embora só em 2009 o rendimento médio do trabalho tenha voltado ao nível atingido logo após a estabilização em 1995, para os indivíduos situados na base da distribuição ocorreu alguma perda apenas nos anos de 1999 e 2003³⁶.

Gráfico 5
Evolução do Rendimento do Trabalho – 1995-2011 (2003=100)



Fonte: IBGE/PNAD

Estes resultados distributivos favoráveis estão relacionados à política de valorização do salário mínimo que, ajustado sistematicamente acima da inflação, teve aumento real de 50% no período.³⁷ Sobre os ajustes do mínimo foi notável o fato de eles terem sido sancionados pelo mercado de trabalho, não tendo impactos adversos sobre a taxa de desemprego e o nível de informalização, variáveis capazes de captar a reação à política de valorização. Ademais, além de terem tido efeito sobre os rendimentos exatamente iguais ao salário mínimo, *transbordaram* para os rendimentos em torno do mínimo beneficiando assim um conjunto mais amplo de trabalhadores (Gráfico 6).

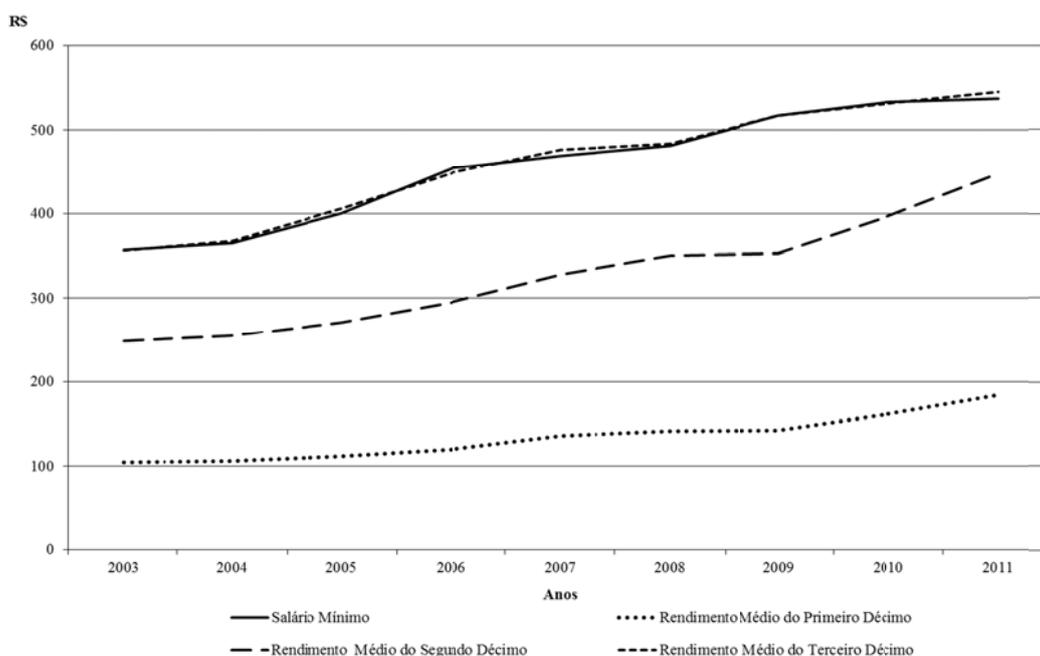
No país, como se sabe, o efeito da valorização de salário mínimo não se restringe ao mercado de trabalho, mas afeta diretamente as transferências do governo, tanto as previdenciárias como as assistenciais. No caso da previdência oficial, em função da política em vigor, metade das aposentadorias pagas tem valor igual ao do salário

³⁶ A afirmativa refere-se aos 30% de indivíduos na base da distribuição do rendimento do trabalho (rendimento positivo).

³⁷ Variação real entre setembro de 2003 e setembro de 2011.

mínimo, o que inclui 21% das urbanas e a totalidade dos rurais.³⁸ No caso dos benefícios constitucionais para idosos e pessoas com deficiência pobres, o benefício tem valor único igual ao salário mínimo, de modo que o efeito preço da política de valorização é integral.

Gráfico 6
Evolução dos 30% mais pobres e do salário mínimo (R\$ 2011)
2003-2011



Fonte: IBGE/PNAD; IPEADATA

Se, por um lado, o salário mínimo afeta as transferências constitucionais via preço, é importante destacar que desde meados da década de sessenta já vinha ocorrendo ampliação sustentada do número de benefícios pagos em todas as suas modalidades. No caso do BPC, os procedimentos de concessão se tornaram mais flexíveis ao longo do tempo, de modo que o ritmo de crescimento do número de benefícios pagos acaba por ocorrer acima do ritmo de crescimento das variáveis que são geralmente adotadas como referência. Assim, foram pagos 3,86 milhões de BPCs em dezembro de 2011, o que significa um crescimento médio de 6,5% ao ano. Cabe observar que embora este crescimento esteja alinhado ao crescimento da população de pessoas de 65 anos ou mais,³⁹ menos da metade dos BPCs são pagos a idosos. Estima-se que o percentual de pessoas com deficiência na população total, sem utilizar qualquer critério de renda, seja

³⁸ Em 2011 foram pagas mensalmente 16,8 milhões de aposentadorias, sendo 10,7 urbanas e 6,1 rurais (posição no mês de dezembro). Fonte: AEPS

³⁹ A população de 65 anos e mais passou de 9,9 milhões em 2000 para 14,1 milhões em 2010 (crescimento de 6,5% ao ano). IBGE, Censo Demográficos.

5%,⁴⁰ de modo que a evolução global do número de benefícios é resultado da abrangência crescente da política de concessão.

A expansão forte da clientela atendida em combinação com a valorização do salário mínimo levou o dispêndio do BPC a passar de 0,38% do PIB em 2003 para 0,6% em 2011, apesar do crescimento econômico do período. As despesas federais com estas transferências, cujo montante atingiu R\$ 22,8 bilhões em 2011, tem naturalmente impactos sobre a pobreza. Há, porém, há fartas evidências empíricas⁴¹ de que cada real transferido via BPC tem tido efeitos menores de redução da pobreza e da desigualdade do que as transferências dos *novos* programas.

Os *novos* programas, criados pelo governo federal no período analisado anteriormente (1993-2003), adquirem uma nova base institucional e operacional a partir da criação do Bolsa-Família (BF) em outubro de 2003. A unificação dos programas pré-existentes sob o BF, a eliminação da superposição de benefícios de diversos programas nas mesmas famílias, a ampliação da clientela atendida e o aperfeiçoamento de procedimentos, inclusive no diz respeito ao Cadastro Único, foram realizados na fase inicial, até 2006. Só a partir de então ocorreram ajustes no valor dos benefícios e alteração da clientela-alvo, incluindo, por exemplo, os adolescentes de 16 e 17 anos. As mudanças realizadas no desenho do programa em 2011, no início do governo Rouseff, e recentemente em 2012 têm como objetivo focar a pobreza extrema, priorizando o atendimento de famílias com crianças.

Em resumo, a expansão e a consolidação das transferências assistenciais como elemento central da política social é uma característica do período 2004-2011, como fica evidente a partir dos dados do Gráfico 3. A expansão se dá tanto via expansão da cobertura, como via aumento do valor real dos benefícios. O valor do dispêndio do BPC em 2011 correspondeu em termos reais a mais do que o dobro do valor transferido em 2003. O crescimento recente de recursos alocados pelo BF e especificamente focados na base da distribuição representa, finalmente, o reconhecimento pela política pública do que era amplamente consensual nos meios técnicos: transferências de pequeno valor que beneficiem uma clientela ampla são os mais eficazes para reduzir a pobreza e a desigualdade do ponto de vista do rendimento.

Estes três fatores – funcionamento do mercado de trabalho, valorização do salário mínimo e expansão das transferências assistenciais - contribuíram concomitantemente para aumentar a renda das famílias brasileiras em geral e beneficiar preponderantemente as mais pobres. Em consequência, entre 2003 e 2011, a proporção de pobres cai praticamente à metade, de 22,6% para 10,1%, declinando sistematicamente ao longo de todo o período, mesmo em 2009, ano mais adverso, marcado pelo auge da crise financeira internacional.⁴² Esta evolução favorável da pobreza resulta, naturalmente, do

⁴⁰ Organização Mundial de Saúde.

⁴¹ Ver por exemplo, Barros et alli (2010), Rocha (2009), Soares (2006).

⁴² A queda sustentada da proporção de pobres não foi acompanhada pelo declínio da razão de hiato dos pobres, o indicador de pobreza que mede a “distância” entre a renda média dos pobres e a linha de pobreza. Este indicador na verdade se estabilizou em torno 45% ao longo do período, com pequenas

aumento sustentado da renda, potencializado pelo declínio da desigualdade. Embora, como se viu, a desigualdade de renda tenha começado a declinar em 1997, seu ritmo de queda praticamente dobra no período 2003-2011 (Gráfico 4).⁴³

Tanto os ganhos do rendimento do trabalho na base da distribuição como a expansão das transferências de renda focalizadas contribuíram para a melhoria dos índices de desigualdade. A esse respeito é importante destacar dois fatos consensuais relacionados. Primeiro, a queda da desigualdade decorre essencialmente da melhoria da distribuição do rendimento do trabalho, responsável por três quartos da renda das famílias brasileiras. Segundo, embora o efeito das transferências assistenciais tenha sido marginal, isto ocorre pela sua pequena participação na renda; proporcionalmente aos valores envolvidos, a contribuição distributiva das transferências é maior que a do rendimento do trabalho. Assim, correspondendo a pouco mais de 1,3% da renda das famílias, as transferências assistenciais contribuíram com 18% para a queda da desigualdade, enquanto a renda do trabalho teve uma contribuição menor que a sua participação na renda (68% de contribuição e 75% de participação na renda).⁴⁴

É importante destacar que o aumento e os avanços distributivos da renda, levando à redução sustentada da pobreza no período, têm como pano de fundo a continuidade da melhoria dos indicadores sociais, que se observa sem interrupção desde 1970.

Tabela 3
Evolução de Indicadores Sociais Selecionados – 1993, 2003 e 2011

Indicadores	1993	2003	2011	Δ% a.a.	
				1993-2003	2003-2011
Taxa de analfabetismo (%)*	16,4	11,6	9,7	3,4	2,2
Anos médios de estudo**	5,2	6,5	7,3	2,8	1,4
Taxa de escolarização (%)***	88,6	97,2	98,5	0,9	0,2
Esgoto adequado (%)	58,7	69,0	77,2	1,6	1,4
Posse de geladeira (%)	71,7	86,7	95,8	1,9	1,1

Fonte: PNAD/IBGE

*15 anos ou mais; ** 10 anos ou mais; *** 7 a 14 anos

No entanto, em comparação com 1993-2003, o período mais recente apresenta ritmo menor de melhoria para indicadores relativos a diferentes dimensões da qualidade de vida. Isto se dá em parte devido ao fato que alguns serviços se aproximam da

oscilações para mais e para menos. O resultado da evolução da pobreza do ponto de vista da renda foi, no entanto, irrefutavelmente favorável como mostra o hiato quadrático. Este indicador sintetiza a situação de pobreza em termos de número de pobres, da insuficiência de renda dos pobres e da desigualdade de renda entre os pobres (ver os indicadores no Anexo 1).

⁴³ A aceleração do ritmo de queda da desigualdade se dá a partir de 2001, portanto ainda no período anterior.

⁴⁴ Com base em informações geradas por Sergei Soares a partir da PNAD.

universalização, como, por exemplo, o acesso à eletricidade ou a alguns serviços educacionais. Em outros casos, os progressos mais lentos refletem ineficiências diversas no investimento e na gestão da política pública. É exemplar o acesso a esgoto sanitário adequado, para o qual as carências são ainda muito elevadas e reconhecidamente críticas dentre os pobres. A Tabela 3 mostra a queda do ritmo de melhoria de alguns indicadores sociais selecionados entre o períodos 1993-2003 e 2003-2011.

Apesar de eventuais mudanças de ritmo, as melhorias de indicadores sociais tiveram sempre um caráter claramente pró-pobre, tanto no longo prazo (Rocha, 2005), como no período recente, pós 2004. A comparação de indicadores diversos entre 2004-2009 (Osório et alii, 2011) evidencia que os progressos mais acentuados beneficiaram indivíduos e famílias extremamente pobres. Pode-se afirmar que a redução das desigualdades nas condições de vida tem que mantido de forma sustentada no longo prazo e beneficiando indivíduos e famílias na razão inversa a sua renda.

Tabela 4
Mercado de trabalho, Indicadores Selecionados – 1993, 2003 e 2011

Indicadores	1993	2003	2011	Δ% a.a.	
				1993-2003	2003-2011
Tx. de Desocupação (%)	6,2	9,7	6,7	4,58	-4,52
Ocupados contribuintes da Prev.Soc. (%)	43,1	46,3	58,5	0,72	2,97
Emprego formal (com carteira) (%)	55,4	54,4	67,2	-0,18	2,68
No. de ocupados (mil)	66.569	79.250	93.493	1,76	2,09

Fonte: PNAD/IBGE

Finalmente, considerando especificamente os indicadores que refletem as condições de funcionamento do mercado de trabalho para além do nível de rendimento, verifica-se depois de 2003 um panorama francamente favorável, revertendo a tendência de agravamento no longo período anterior, quando ocorreu crescimento econômico baixo. A formalização do emprego, a redução da taxa de desocupação e expansão da afiliação dos trabalhadores à previdência social, além do maior dinamismo na ocupação mostram, de forma inequívoca, condições mais favoráveis no mercado de trabalho no período recente.⁴⁵

O fim da pobreza no horizonte?

Do ponto de vista do desempenho social, o período 2003-2011 pode ser qualificado como único na trajetória brasileira desde 1970: apresentou a sobreposição de evoluções favoráveis do nível e da distribuição de renda, levando à queda sustentada da pobreza, ao mesmo tempo em que se mantinha como pano de fundo a tendência de longo prazo de melhoria dos indicadores sociais. Enquanto a proporção de pobres cai a menos da

⁴⁵ O ponto de inflexão dos indicadores de mercado de trabalho não ocorreu forçosamente em 2003/2004. O crescimento da formalização, por exemplo, se deu a partir de 1999. Sobre o agravamento dos indicadores do mercado de trabalho tanto para pobres como para não pobres, enquanto os indicadores sociais melhoravam para todos de forma sustentada no período 1981-2002, ver Rocha (2005).

metade - de 22,6% em 2003, para 10,1% em 2011 – o país mudava celeremente com a inclusão social crescente de importantes contingentes da população. A expansão do consumo de massas e a ampliação de cobertura de serviços públicos mudou a face do Brasil e, em particular, da sua pobreza nestes últimos anos.

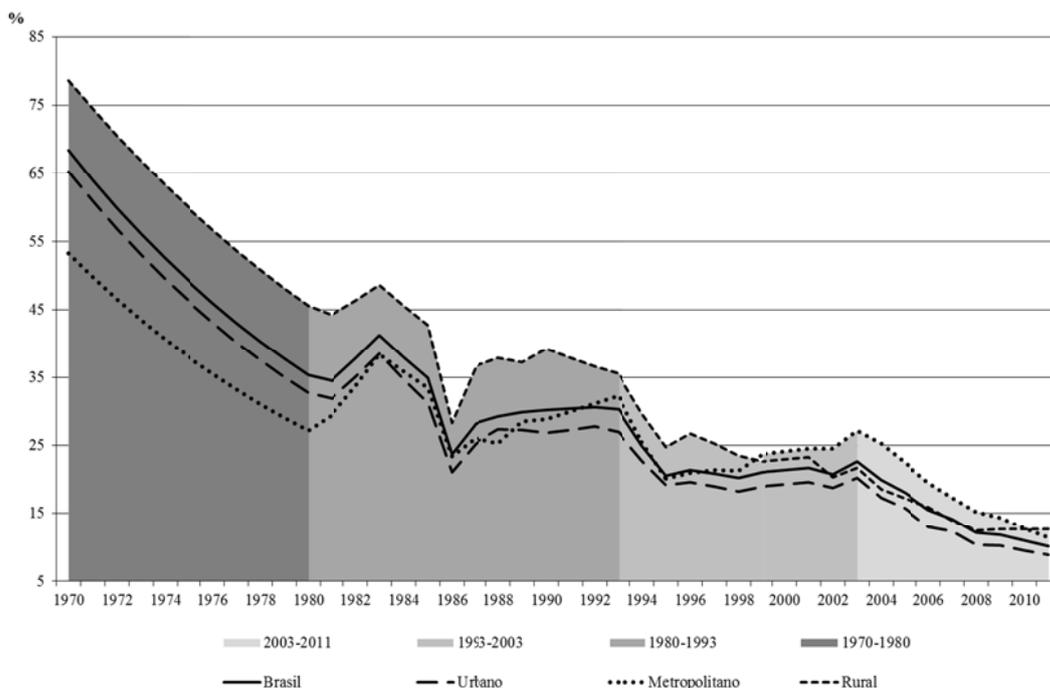
A queda sustentada da pobreza do ponto de vista da renda está fortemente vinculada ao declínio da desigualdade, que como se viu, vem ocorrendo desde 1997, uma novidade absoluta na história brasileira. A queda da desigualdade acelera a queda da pobreza já que, como bem sabido, a persistência da pobreza no Brasil não se deve ao nível da renda per capita, mas à enorme desigualdade da sua distribuição.

Se a desigualdade de renda é uma novidade, outras desigualdades afetando a pobreza vinham declinando no longo prazo. Assim, uma marca fundamental da evolução da pobreza no Brasil desde 1970 foi a convergência da proporção de pobres nos diferentes estratos de residência (Gráfico 7).

De um país com uma elevada participação da população rural (45% em 1970), para a qual a prevalência de pobreza atingia níveis críticos (78% em 1970), o Brasil tornou-se um país essencialmente urbano, assim como sua pobreza. O empobrecimento relativo das áreas metropolitanas ocorreu sempre nas situações de crise e baixo crescimento econômico, enquanto as melhorias nas áreas rurais foram mais consistentes no longo prazo. Para este resultado foi determinante a política pública de renda de caráter claramente compensatório - a previdência rural não contributiva.

Gráfico 7

Proporção de pobres (%), segundo estratos de residência – 1970-2011



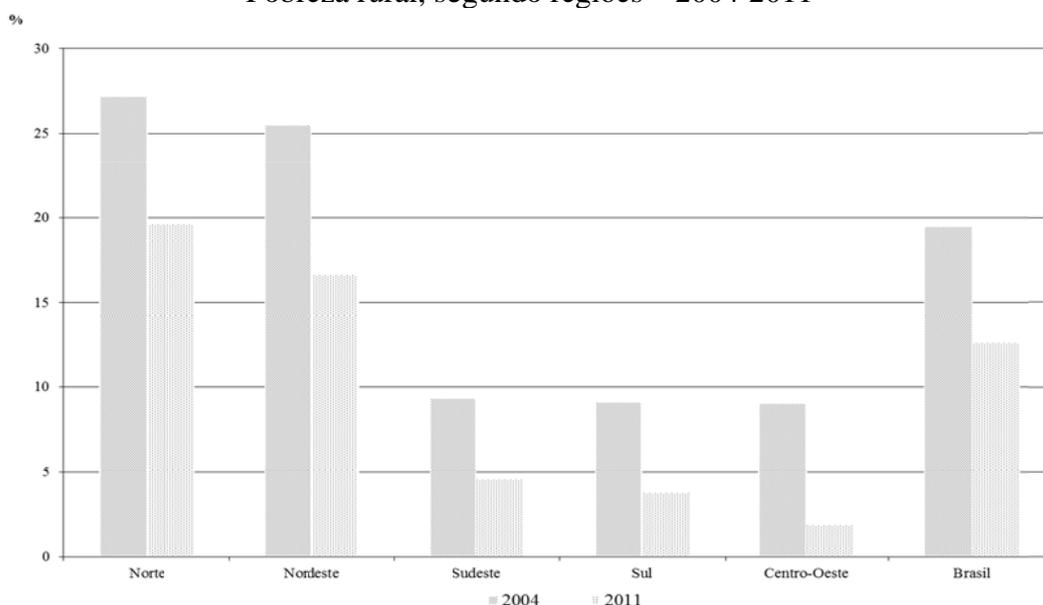
Fonte: Resultados da autora a partir de microdados da PNAD.

Há que reconhecer, no entanto, que importantes diferenças regionais da pobreza rural se agravam, com o Norte e Nordeste apresentando nível e evolução recente da proporção de pobres nestas áreas em completo descompasso com o que ocorre no Centro-Sul. A situação privilegiada do Centro-Oeste, associada à ocupação da fronteira agrícola com o uso de tecnologia moderna, se contrapõe ao isolamento espacial dos pobres do Norte e às desvantagens históricas do Nordeste rural (Gráfico 8).

A seca que atingiu o semiárido nordestino em 2012 suscita, no entanto, reflexões sobre as mudanças que vem ocorrendo em relação à pobreza rural e à desvantagem relativa do Norte/Nordeste em um contexto geral favorável desde 2004. Apesar das condições climáticas serem consideradas particularmente severas, os mecanismos de transferência tanto previdenciários como assistenciais tem se mostrado eficazes para amenizar os impactos da seca sobre as condições de vida das famílias. A proteção social de caráter estrutural, além das medidas emergenciais, parece estar funcionando a contento, já que às informações sobre quebra da produção agrícola e perda do rebanho não se juntam notícias sobre migração ou fome dentre a população atingida.

Gráfico 8

Pobreza rural, segundo regiões – 2004-2011



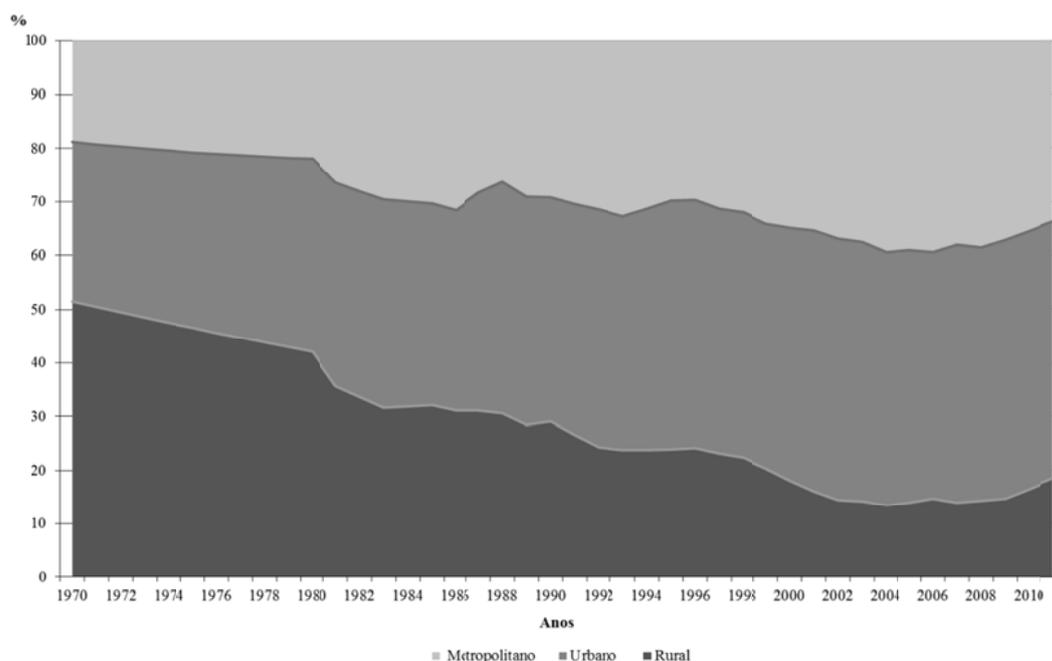
Fonte: Resultados da autora a partir de microdados da PNAD

O declínio mais rápido da incidência de pobreza rural aliada à urbanização levou à redução da participação da pobreza rural na pobreza brasileira e, em contrapartida, ao aumento paulatino da pobreza metropolitana (Gráfico 9). Situações críticas de pobreza deixaram de ser uma característica de bolsões rurais, passando a ocorrer crescentemente

nas periferias metropolitanas. O enfrentamento da pobreza metropolitana é frequentemente mais complexo porque estão combinadas violência, exclusão e ausência de coesão social.

Gráfico 9

Repartição da Pobreza Brasileira, segundo estratos de residência - 1970-2011



Fonte: Resultados da autora a partir de microdados da PNAD.

No entanto há que reconhecer que a persistência de diferenças regionais da pobreza está associada à participação relativa elevada - em torno de 25% em 2011⁴⁶ - da população rural no Norte e no Nordeste. Ao levar em conta a evolução demográfica para verificar em que medida ocorreu redução das desigualdades regionais no longo prazo, fica evidente que a situação nordestina melhorou em relação àquela de 1981, mas a região ainda concentra uma parcela enorme dos pobres brasileiros em 2011, mantendo um claro descompasso com a sua participação na população total do país. No Norte, o crescimento demográfico bem acima da média nacional significou empobrecimento e a situação se mostra alarmante em todos os sentidos. A situação do Sudeste, tradicionalmente a região dinâmica e rica, se deteriorou, em parte em função da evolução das suas três metrópoles. Finalmente, enquanto o Sul reduziu a pobreza em um contexto de estabilidade demográfica, a expansão da fronteira no Centro-Oeste significou uma participação crescente na população brasileira simultaneamente ao seu enriquecimento.

⁴⁶ No Norte 23% e no Nordeste 26%.

Tabela 5
Repartição regional dos pobres
e da população (%) - 1981 e 2011

Regiões	1981		2011	
	Pobres	População	Pobres	População
Norte (excl. rural)	3,8	2,71	16,1	5,9
Nordeste	49,0	30,0	40,3	28,6
Sudeste	30,5	44,5	33,7	42,2
Sul	10	16,2	5,0	14,9
Centro-Oeste	6,7	6,6	4,9	8,5
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Rocha, a partir da PNAD.

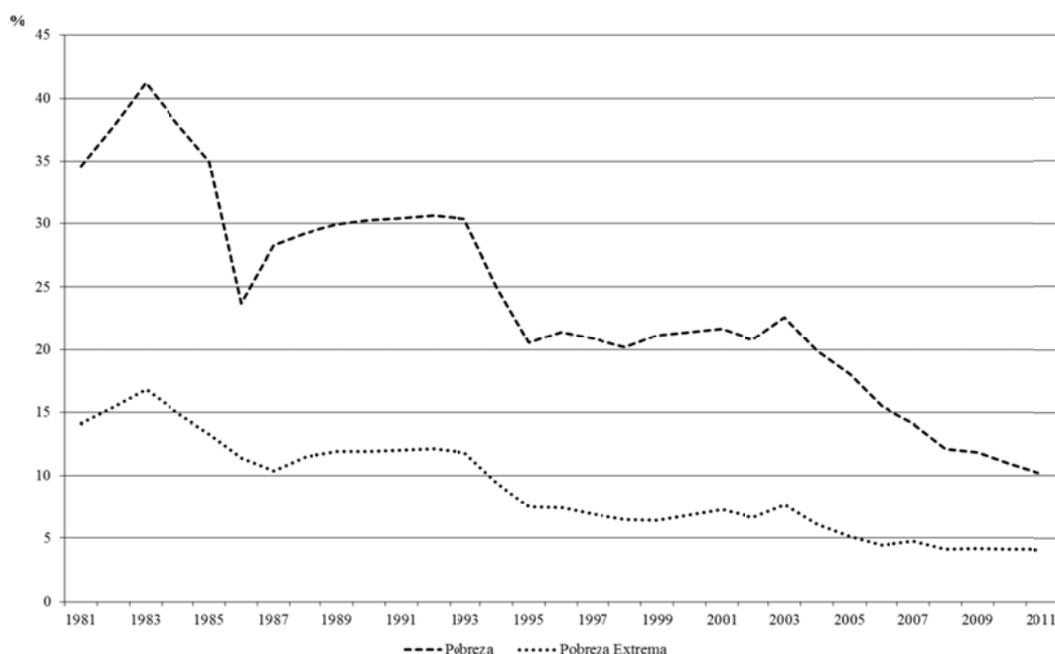
Apesar das diferenças espaciais analisadas, pobreza e pobreza extrema⁴⁷ vinham declinando no longo prazo com tendências semelhantes, embora com intensidades distintas, já que oscilações conjunturais tendem a afetar mais marcadamente os indicadores de pobreza que os de pobreza extrema. No entanto, nos últimos anos, enquanto a pobreza continua declinando, a pobreza extrema parece ter encontrado um patamar de resistência. Correspondendo a cerca de 4% da população, a proporção de pessoas vivendo em pobreza extrema tem tendido mesmo a se elevar levemente em anos de conjuntura econômica mais adversa, como ocorreu em 2007 e 2009.

Mais do que o comportamento renitente da pobreza extrema, foi a característica da população nesta situação que motivou a recente mudança de rumo da política social focalizada. Como se sabe, quanto mais baixa a renda per capita, maior é a presença de crianças entre os pobres. Há evidências empíricas sólidas de que apesar dos *novos* programas de transferência de renda em geral e do Bolsa-Família em particular, cujo desenho privilegia as famílias pobres com crianças,⁴⁸ eles não foram eficazes para compensar as desvantagens relativas dessas famílias. Estimativas de pobreza por faixa etária mostram que, já no período de queda da pobreza e completado ao grande ciclo de expansão de cobertura do Bolsa-Família, a pobreza entre crianças, embora em queda, continuava a evoluir desfavoravelmente quando comparada a dos demais grupos etários. Em particular, chama atenção o agravamento da desigualdade da pobreza entre, por um lado, os idosos de 60 anos e mais, e, por outro lado, as crianças de até quatro anos. A proporção de pobres entre as crianças, que era 3,4 vezes mais elevada do que entre os idosos em 1999, passou a ser 6,7 vezes maior em 2008.

⁴⁷ Pobreza extrema (ou indigência) se refere a um subconjunto dos pobres cuja renda familiar per capita se situa abaixo do valor estimado da cesta alimentar básica. Para explicação sobre conceitos e procedimento de construção das linhas de pobreza extrema, ver Rocha (2006), capítulo 3. Para os valores das linhas de pobreza extrema em 2011, ver Anexo 1.

⁴⁸ Dentre os *novos* programas anteriores ao Bolsa-Família, todos, à exceção do Auxílio-Gás, beneficiavam exclusivamente as famílias pobres com crianças. O Bolsa-Família concede o benefício variável das crianças às duas faixas de pobreza utilizadas para classificar as famílias pobres.

Gráfico 10
Evolução de Longo Prazo da Proporção de Pobres
Pobreza e Pobreza Extrema – 1981-2011



Fonte: Resultados da autora a partir de microdados da PNAD.

Este fato decorre do próprio desenho das políticas de transferências de renda, em particular, do impacto direto da política de valorização do salário mínimo sobre as aposentadorias e sobre o BPC, enquanto os benefícios variáveis do Bolsa-Família permaneceram baixos e foram reajustados de forma parcimoniosa. Ao perpetuar a desvantagem das crianças, o sistema federal de transferências assistenciais, isto é, o BPC mais o BF, pratica uma injustiça em relação elas, vulneráveis e dependentes por excelência dos demais membros da sua família.⁴⁹ Se a meta estratégica da política pública é romper o círculo vicioso da pobreza, a situação atual de pobreza das crianças é um tiro no pé, pois só a partir delas é possível resolver a questão da pobreza absoluta de forma definitiva.

Diante deste fato, o governo atual vem introduzindo mudanças no desenho do Bolsa-Família no sentido de atacar o problema. Primeiro, em 2011, via a chamada *busca ativa*, que tratava de empreender um esforço coordenado para localizar e incluir no BF famílias vivendo em pobreza extrema, que, em função da situação de exclusão, nem mesmo se registravam no Cadastro Único. Em setembro do mesmo ano começaram também a ser adotadas iniciativas visando beneficiar diretamente as famílias com crianças: aumentou-se o limite de benefícios variáveis de três para cinco por família.

⁴⁹ Para fins de análises da pobreza, a divisão da renda familiar em bases per capita é teórica: as crianças podem ser frequentemente prejudicadas de fato na repartição da renda familiar, isto é, sua desvantagem relativa pode ir além do que mostram os dados apresentados neste texto.

Em 2012 esta abordagem se reforça visando especificamente tirar as famílias com crianças da situação de pobreza extrema. Primeiro, beneficiando famílias com crianças de zero a seis anos que, mesmo recebendo o benefício do programa, permaneciam ainda em situação de pobreza extrema. Sem alterar os parâmetros básicos dos benefícios, ajustados pela última vez em 2011, foi estabelecido que ao benefício calculado segundo as regras em vigor deveria ser adicionada, quando necessário, uma margem variável que garantisse a todas as famílias com crianças atingir o valor mínimo de R\$ 70 per capita, adotado como linha oficial de pobreza extrema.⁵⁰ No final do ano de 2012 esta mesma mecânica passou a se aplicar às famílias com crianças de 7 a 15 anos. A este respeito cabem alguns comentários.

As medidas adotadas em 2012 têm como objetivo eliminar o hiato de renda, isto é, a diferença entre a renda da família e o valor da linha de pobreza extrema, levando, pelo menos teoricamente, todas as famílias com crianças de zero a 15 anos a sair da faixa de pobreza extrema. Com a pobreza extrema ao nível de 4% da população total, o valor do hiato de renda consolidado se situa em níveis modestos, o que torna viável sem maiores problemas o financiamento do novo benefício.

A opção escolhida, modificando o desenho do Bolsa-Família, foi portanto a de zerar o hiato de pobreza extrema, ao invés de beneficiar de maneira geral crianças e adolescentes pobres. Abordagens mais genéricas já tinham sido seguidas anteriormente, seja com a criação do benefício aos adolescentes, em março de 2008, seja com o aumento mais forte do benefício por criança em março de 2011, ou pelo aumento do número de benefícios às crianças por família também em setembro de 2011. Simulações realizadas recentemente com base na PNAD 2011 (Osório e Souza, 2012) mostram de maneira irrefutável que o novo desenho do BF, que visa o *preenchimento* do hiato da renda, é o mais efetivo dos adotados pelo BF até hoje para reduzir a pobreza extrema, e, em particular, a pobreza entre crianças: dadas as condições de renda captadas em 2011 e adotando a linha oficial de pobreza extrema de R\$ 70 per capita, o mecanismo de *preenchimento* do hiato tem o potencial reduzir a pobreza extrema de 3,4% para 0,8%, e a pobreza extrema entre os jovens de 0 a 15 anos de 5,9% para 0,6%. Neste sentido, seria possível tanto praticamente zerar a pobreza extrema como reduzir drasticamente a desigualdade neste particular entre jovens e os demais indivíduos.

A respeito da trajetória de redução da pobreza cabem ainda três observações a guisa de conclusão.

Primeiro, apesar do mecanismo de política estar bem desenhado como mostram os resultados da simulação, o objetivo de acabar com a pobreza extrema apresenta desafios da mesma natureza do que os de acabar com a pobreza, embora naturalmente demandando recursos mais modestos. Seria necessário que as transferências estivessem perfeitamente focalizadas nas famílias extremamente pobres. No entanto, além de difícil localizar a totalidade destas famílias, suas rendas oscilam para mais e para menos com

⁵⁰ A respeito da fixação dos valores de R\$ 70 e R\$ 140, respectivamente como linhas oficiais de pobreza extrema e de pobreza, ver o posfácio do artigo de Rocha (2011) para o Fórum Nacional.

muita frequência. Aliás, é por essa razão que o contingente de famílias que se qualificam para o BF continua se expandindo apesar comportamento favorável da renda.

Segundo, a eliminação da pobreza extrema via transferência de renda, mesmo privilegiando as crianças, não esgota as necessidades voltadas para atendê-las em outras dimensões. Além da renda familiar, ou até mais do que dela, emancipar as crianças pobres da pobreza depende de assisti-las de forma integrada e continuada, da infância a idade adulta, isto é, até a sua inserção produtiva. A cobertura universal da clientela do Bolsa-Família por creches e escolas de qualidade e em tempo integral é o ponto de partida e se configura hoje – por razões não só financeiras, mas também organizacionais - como o calcanhar de Aquiles da política antipobreza no Brasil.

Finalmente, a queda do ritmo de crescimento econômico em 2011 e 2012 não levou à reversão dos ganhos de renda das famílias e da sua distribuição, que permitiram a trajetória favorável da pobreza desde 2003. No entanto, sem retomada do crescimento para os patamares de 4 a 5% ao ano, as perspectivas tornam-se menos auspiciosas, especialmente diante das dificuldades para aumentar a taxa de investimento privado e público. Nesse sentido, a retomada de controle sobre as variáveis macroeconômicas é essencial para garantir a continuidade das conquistas dos últimos anos na área social.

Anexo 1

Linhas de Pobreza Extrema e de Pobreza de Longo Prazo* - 2011

Áreas	Pobreza Extrema	Pobreza
Norte		
Belém	84,71	215,46
Urbano	83,02	191,76
Rural	55,91	92,65
Nordeste		
Fortaleza	44,22	118,50
Recife	68,05	158,33
Salvador	71,14	169,45
Urbano	45,85	104,13
Rural	40,35	62,48
Minas Gerais e Espírito Santo		
Belo Horizonte	59,91	172,99
Urbano	51,52	115,90
Rural	41,34	67,47
Rio de Janeiro		
Metrópole	68,43	233,13
Urbano	49,96	144,54
Rural	39,01	104,91
São Paulo		
Metrópole	81,51	245,03
Urbano	66,84	154,37

Rural Sul	52,17	98,01
Curitiba	55,03	131,42
Porto Alegre	69,02	162,39
Urbano Rural	55,82	110,18
Centro-Oeste	44,04	73,45
Distrito Federal	61,87	180,91
Urbano	53,83	121,21
Rural	40,84	77,79

* R\$ por pessoa/mês

Fonte: Rocha

Anexo 2

Evolução dos Indicadores de Pobreza (Longo Prazo)

Brasil, 1970-2011

Anos	No. Pobres	Proporção	Razão do Hiato	Hiato Quadrático
1970	61.137.818	0,6836	0,53	0,238
1980	41.297.229	0,3533	0,43	0,088
1981	41.053.194	0,3458	0,41	0,082
1983	51.189.764	0,4121	0,42	0,100
1985	46.115.719	0,3498	0,40	0,079
1986	31.846.951	0,2369	0,38	0,049
1987	37.259.679	0,2826	0,40	0,065
1988	39.177.607	0,2924	0,42	0,071
1989	40.937.747	0,2992	0,42	0,074
1990	41.970.326	0,3025	0,42	0,076
1992	43.027.343	0,3062	0,45	0,088
1993	43.276.921	0,3037	0,44	0,084
1995	30.437.916	0,2057	0,43	0,058
1996	31.993.765	0,2140	0,44	0,063
1997	31.756.097	0,2088	0,44	0,061
1998	30.972.533	0,2019	0,44	0,058
1999	32.892.398	0,2111	0,44	0,060
2001	35.730.030	0,2167	0,46	0,067
2002	34.759.005	0,2076	0,44	0,060
2003	38.410.319	0,2260	0,45	0,067
2004	34.686.954	0,1993	0,44	0,057
2005	31.963.470	0,1802	0,43	0,051
2006	27.756.764	0,1545	0,43	0,044
2007	25.582.869	0,1411	0,46	0,044
2008	21.955.643	0,1213	0,44	0,036
2009	21.595.377	0,1184	0,46	0,037
2011	18.724.935	0,1014	0,47	0,033

Fonte: Rocha, a partir de microdados da PNAD.

Anexo 3

Evolução dos Indicadores de Pobreza Extrema (Longo Prazo)

Brasil, 1981-2011

Ano	No. de pobres	Proporção	Razão do Hiato	Hiato Quadrático
1981	16.773.347	0,141	0,393	0,034
1983	20.669.102	0,168	0,385	0,039
1985	16.950.440	0,133	0,378	0,030
1986	15.331.784	0,114	0,379	0,026
1987	13.685.765	0,104	0,415	0,027
1988	15.393.044	0,115	0,424	0,031
1989	16.340.089	0,119	0,424	0,032
1990	16.577.166	0,119	0,430	0,034
1992	17.098.682	0,122	0,495	0,043
1993	16.879.670	0,118	0,492	0,042
1995	11.054.681	0,075	0,553	0,033
1996	11.111.619	0,074	0,597	0,037
1997	10.495.401	0,069	0,614	0,036
1998	9.899.193	0,065	0,608	0,033
1999	9.964.983	0,064	0,615	0,033
2001	12.017.071	0,073	0,626	0,039
2002	11.133.971	0,066	0,597	0,032
2003	12.997.781	0,076	0,584	0,037
2004	10.638.376	0,061	0,606	0,031
2005	9.103.460	0,051	0,636	0,028
2006	7.932.326	0,044	0,634	0,024
2007	8.619.213	0,048	0,640	0,026
2008	7.405.196	0,041	0,626	0,021
2009	7.593.909	0,042	0,627	0,022
2011	7.550.630	0,041	0,614	0,021

Fonte: Rocha, a partir de microdados da PNAD.

Referências

Albuquerque, Roberto C.. *A Questão Social no Brasil. Um balanço do Século XX*. In Rio de Janeiro: INAE, Fórum Nacional, 2004.

Barros, Ricardo et alli, *Markets, the State and the Dynamics of Inequality in Brazil*, in Calva e Lustig (eds), *The New Dynamics of Inequality in Latin America*. Washington D.C., 2010.

Carneiro, Dionísio D.. *Crise e Esperança: 1974-1980*. In Abreu, Marcelo P. *A Ordem do Progresso*. Rio de Janeiro: Editora Campos, 1990.

Foster, J., Greer, J., Thorbecke, E.. *A Class of Decomposable Poverty Measures*. *Econometrica*, 1984, vol.52, no. 3, pp.761-767.

Hoffmann, Rodolfo. *Income Distribution in Brazil and the Regional and Sectoral Contrasts*. In Guilhoto e Hewings, *Structure and Structural Change in the Brazilian Economy*. Ashgate, 2001.

Hoffmann, Rodolfo, Kageyama, Angela. *A trajetória da pobreza no Brasil, 1992-2004*. Campinas: Instituto de Economia, 2006.

IBGE, *Censos Demográficos*, 1970 e 1980.

IBGE, *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*, diversos anos.

IPEADATA www.ipeadata.gov.br/

IPEA, *A dinâmica recente das transferências públicas de assistência social*. Brasília: Ipea, Comunicado do Ipea, no. 138, março de 2012.

Licio, Elaine C. *A trajetória dos programas de renda mínima e bolsa-escola no Brasil*. São Paulo: FGV/EASP, 2002.

Menezes-Filho, Naércio A. *A Evolução da Educação no Brasil e seu Impacto no Mercado de Trabalho*. São Paulo: Instituto Futuro Brasil, 2001.

Ministério da Previdência Social. *Anuário Estatístico da Previdência Social*. Brasília: MPAS /DATAPREV, diversos números.

Osório, Rafael G., Souza, Pedro H.G.. *O Bolsa-Família depois do Brasil Carinhoso: Uma análise do potencial de redução da pobreza extrema*. Brasília: IPEA, Nota Técnica nº. 14, 2012.

Osório, Rafael G., Souza, Pedro H.G.F., Soares, Sergei D., Oliveira, Luis F. B.. *Perfil da pobreza no Brasil e sua evolução no período 2004-2009*. Brasília: IPEA, Texto para Discussão 1647, 2011.

Rocha, Sonia. *Pobreza no Brasil: O que mudou nos últimos 30 anos?*, in J.P.R. Velloso e R.C.Albuquerque (coord.), *Cinco Décadas de Questão Social e os Grandes Desafios do Crescimento Sustentado*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, p. 177-220, 2005.

Rocha, Sonia. *Pobreza no Brasil. Afinal, de que se trata?* Rio de Janeiro, FGV, 2006.

Rocha, Sonia. *Crise, estabilização e pobreza: a evolução no período 1990 a 1995, in Conjuntura Econômica*, FGV, Rio de Janeiro, vol. 51, no. 1, jan. 1997, pp. 23-26.

Rocha, Sonia. *Renda e Pobreza: os Impactos do Plano Real*. Rio de Janeiro: IPEA/Dipes, Texto para Discussão no. 439. (Também In *Revista Brasileira de Estudos de População*, jul.-dez. 1996, p. 117-133).

Rocha, Sonia. *Pobreza no Brasil: O que mudou nos últimos 30 anos?*, in J.P.R. Velloso e R.C.Albuquerque (coord.), *Cinco Décadas de Questão Social e os Grandes Desafios do Crescimento Sustentado*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, p. 177-220, 2005.

Rocha, Sonia, Tolosa, Hamilton. *Metropolização da Pobreza - Uma Análise Núcleo - Periferia*, in *Perspectivas da Economia Brasileira - 1994*. Rio de Janeiro: IPEA, 1993, vol. 2, p.527-540.

Rocha, Sonia. *O ciclo virtuoso de melhorias de bem-estar social e o fim da extrema pobreza*. In J.P.R. Velloso (coord.). Rio de Janeiro: José Olympio, 2011, p. 99-136.

Soares, Sergei S.D..*Distribuição de Renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período 2001 e 2004*. Brasília: IPEA, Texto para Discussão, no.1166, 2006.

Soares, Sergei S. D. *Distribuição de Renda: 1995 a 2009*. Brasília: IPEA, outubro 2010.

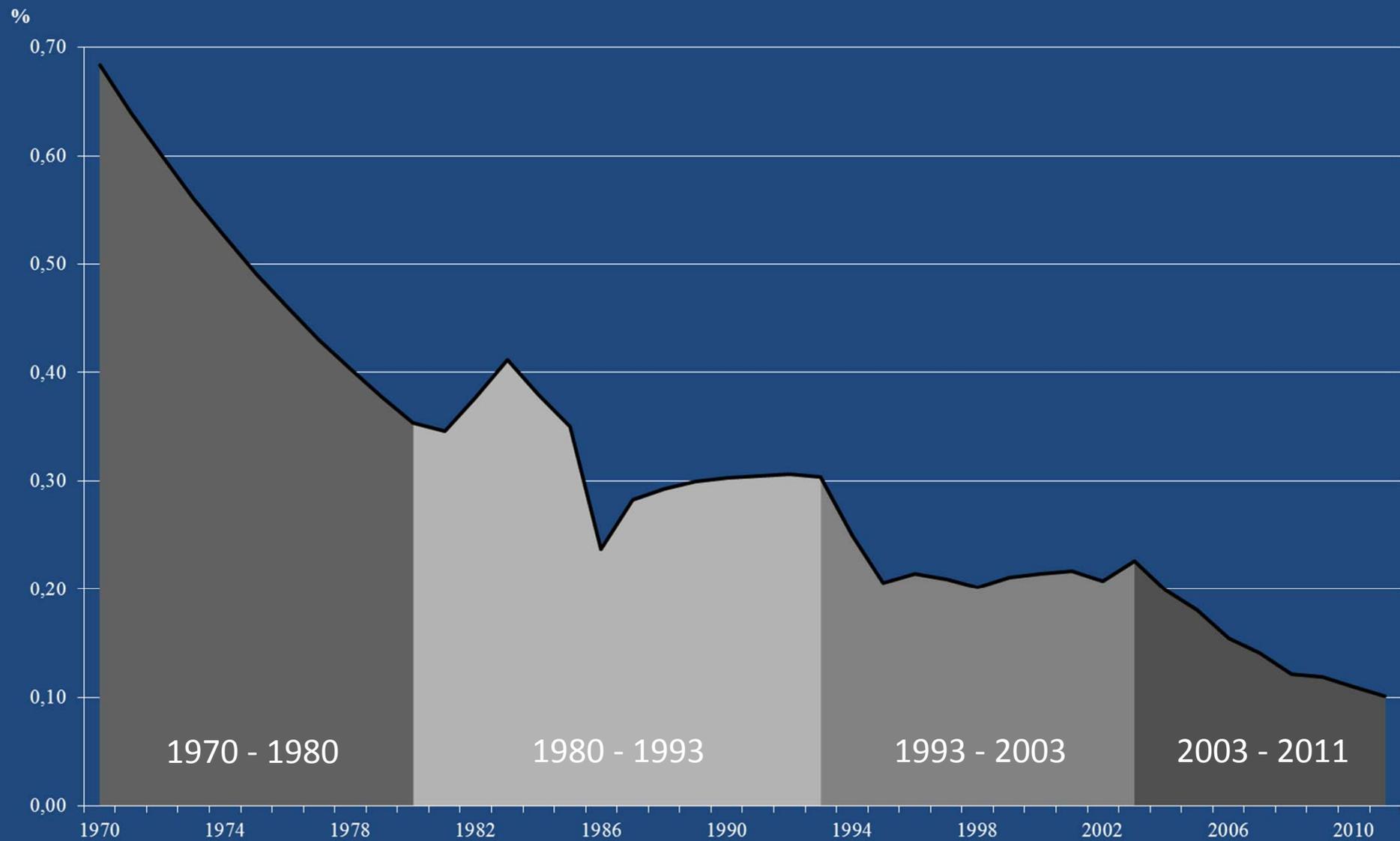
Pobreza no Brasil

A Evolução de Longo Prazo (1970-2011)

Sonia Rocha

srocha@iets.org.br

Proporção de Pobres (%)



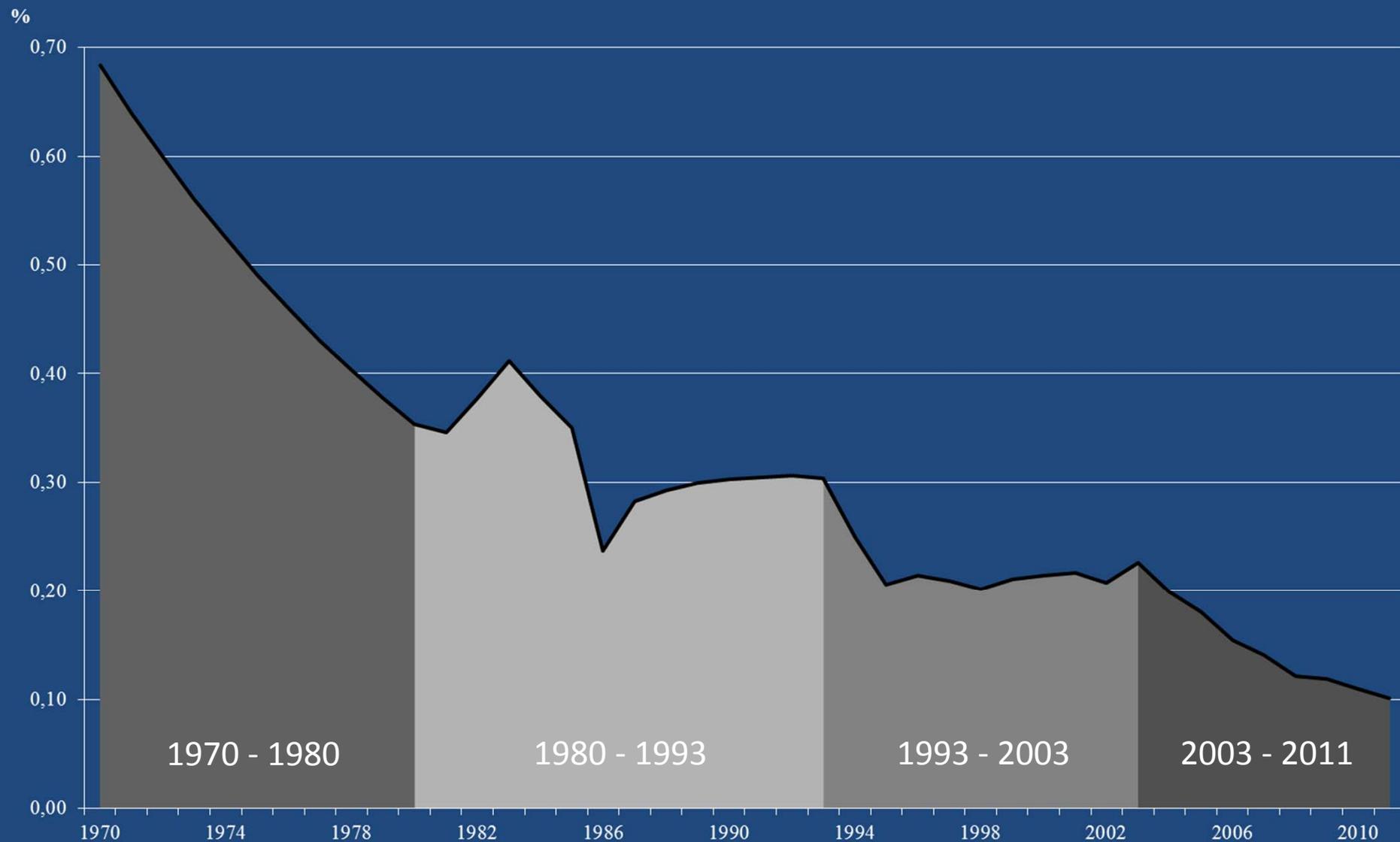
Número de Pobres por Região 1970-1980

Brasil e Regiões	1970		1980	
	mil	%	mil	%
Norte e Centro-Oeste	6.028	9,9	5.091	12,3
Nordeste	23.563	38,5	20.305	49,2
Sudeste, exceto SP	13.424	22,0	7.315	17,7
São Paulo	8.742	14,3	4.302	10,4
Sul	9.382	15,4	4.284	10,4
TOTAL	61.138	100	41.297	100

Número de Pobres por Estrato 1970-1980

Brasil e Estratos	1970		1980	
	mil	%	mil	%
Metropolitano	11.478	18,8	9.069	22,0
Urbano	18.179	29,7	14.830	35,9
Rural	31.481	51,5	17.397	42,1
TOTAL	61.138	100	41.297	100

Proporção de Pobres (%)



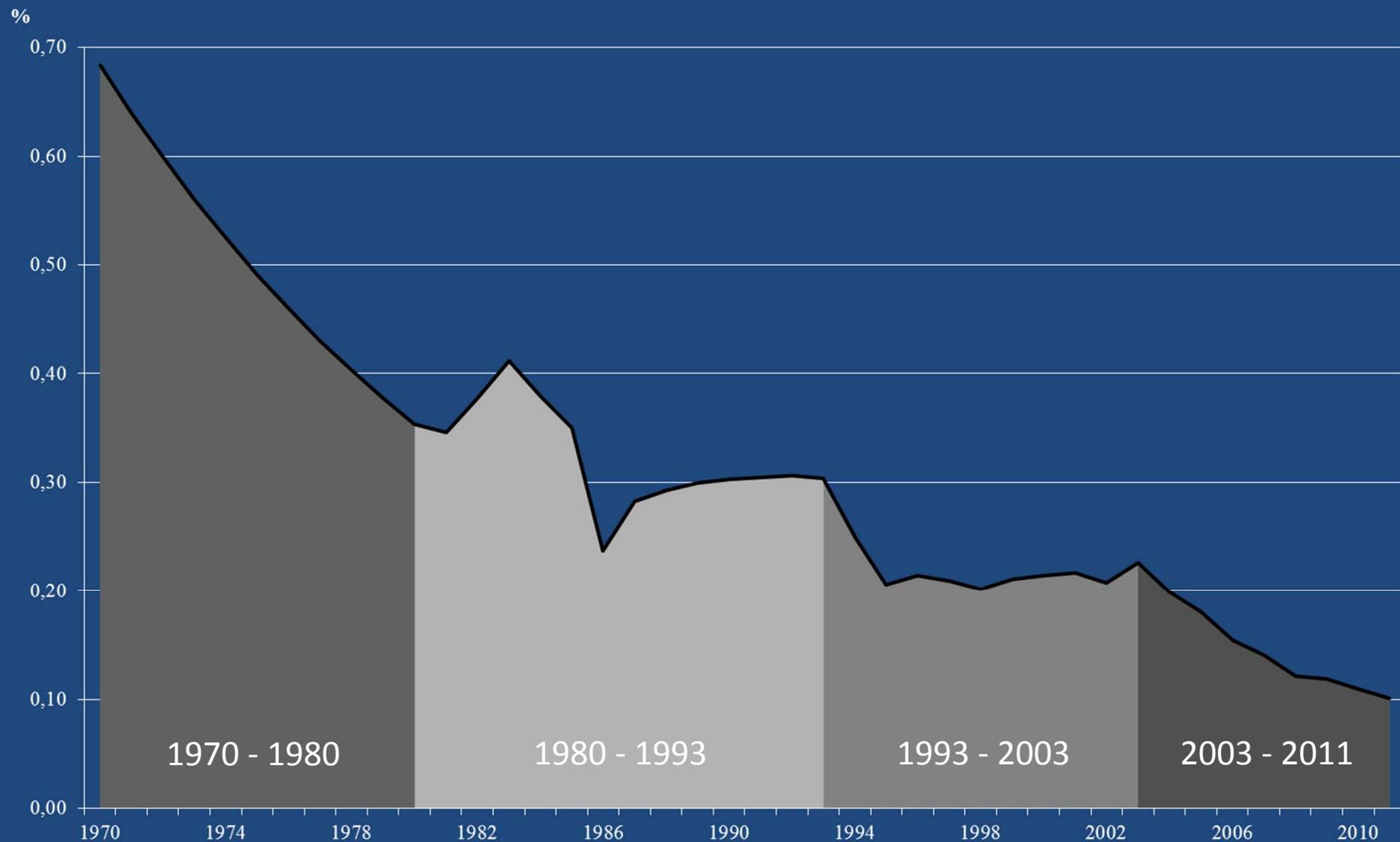
Número de Pobres por Região 1981-1993

Regiões	1981		1993	
	mil	%	mil	%
Norte	1.540	3,8	3.314	7,6
Nordeste	20.118	49	18.854	43,6
Sudeste	12.531	30,5	15.649	36,2
Sul	4.108	10	3.307	7,6
Centro-Oeste	2.754	6,7	2.153	5
TOTAL	41.053	100	43.277	100

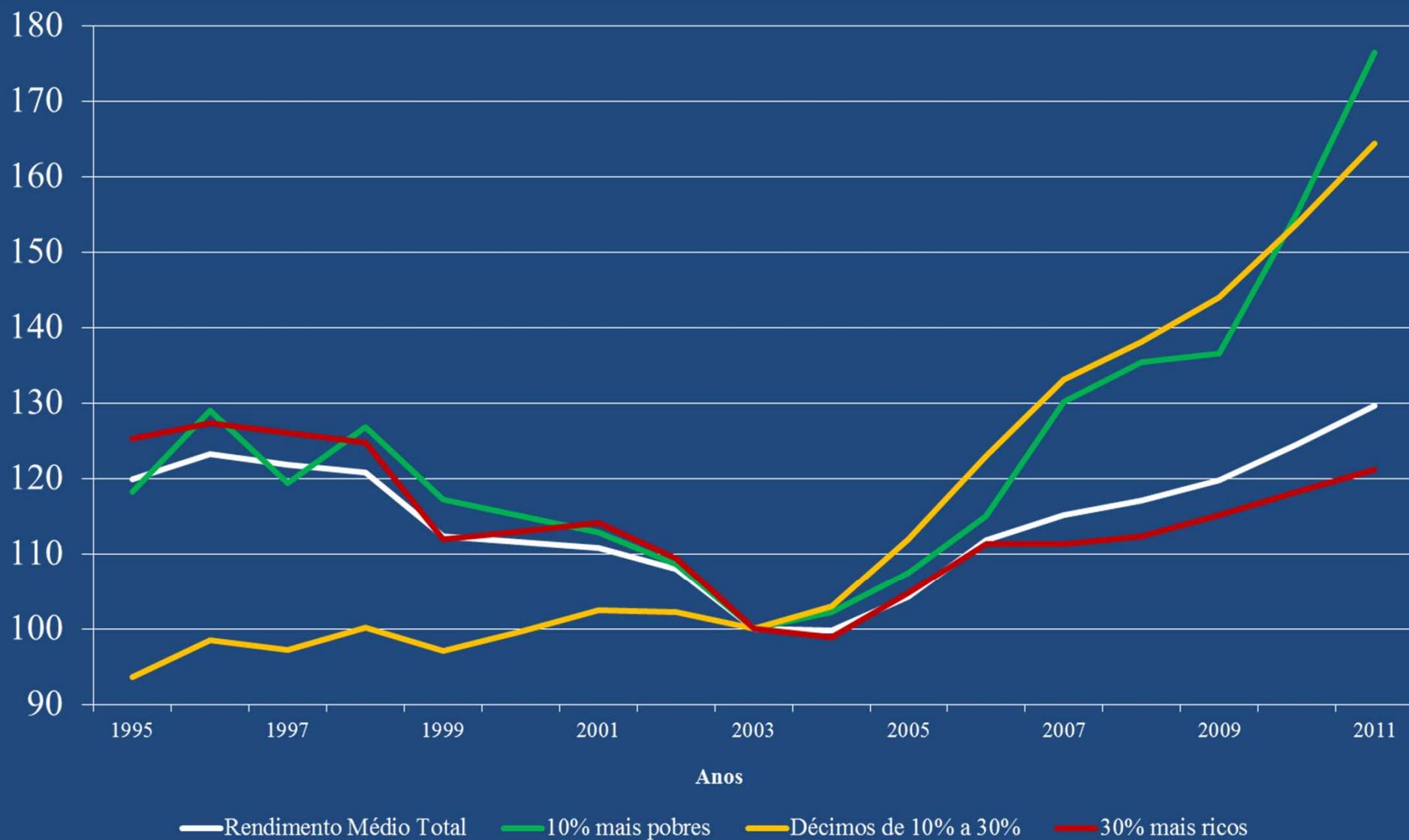
Número de Pobres por estrato 1981-1993

Estratos	1981		1993	
	mil	%	mil	%
Metropolitano	10.828	26,4	14.156	32,7
Urbano	15.595	38	18.835	43,5
Rural	14.628	35,6	10.286	23,8
TOTAL	41.053	100	43.277	100

Proporção de Pobres (%)

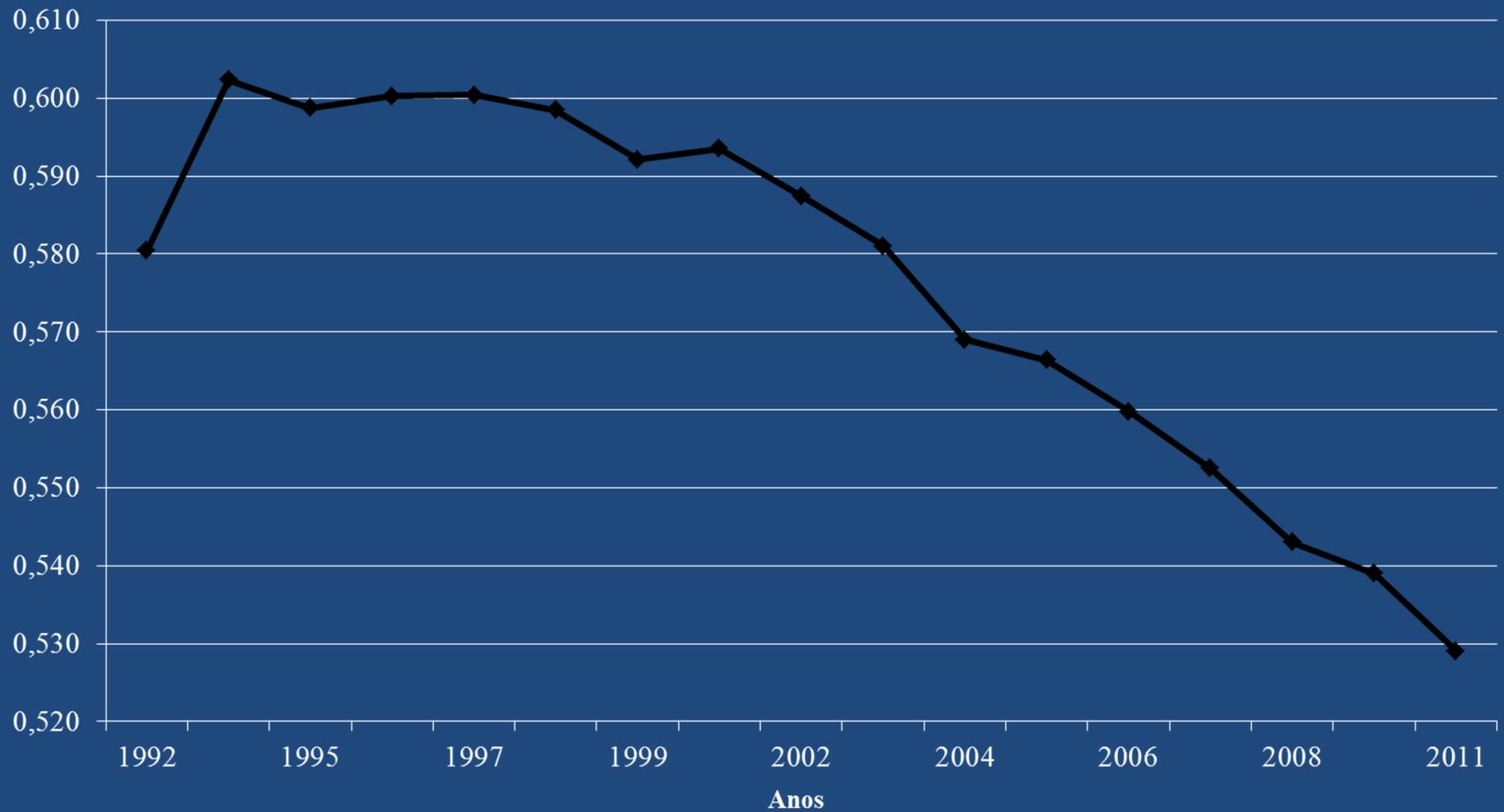


Rendimento do Trabalho (2003=100)



Gini da RDPC

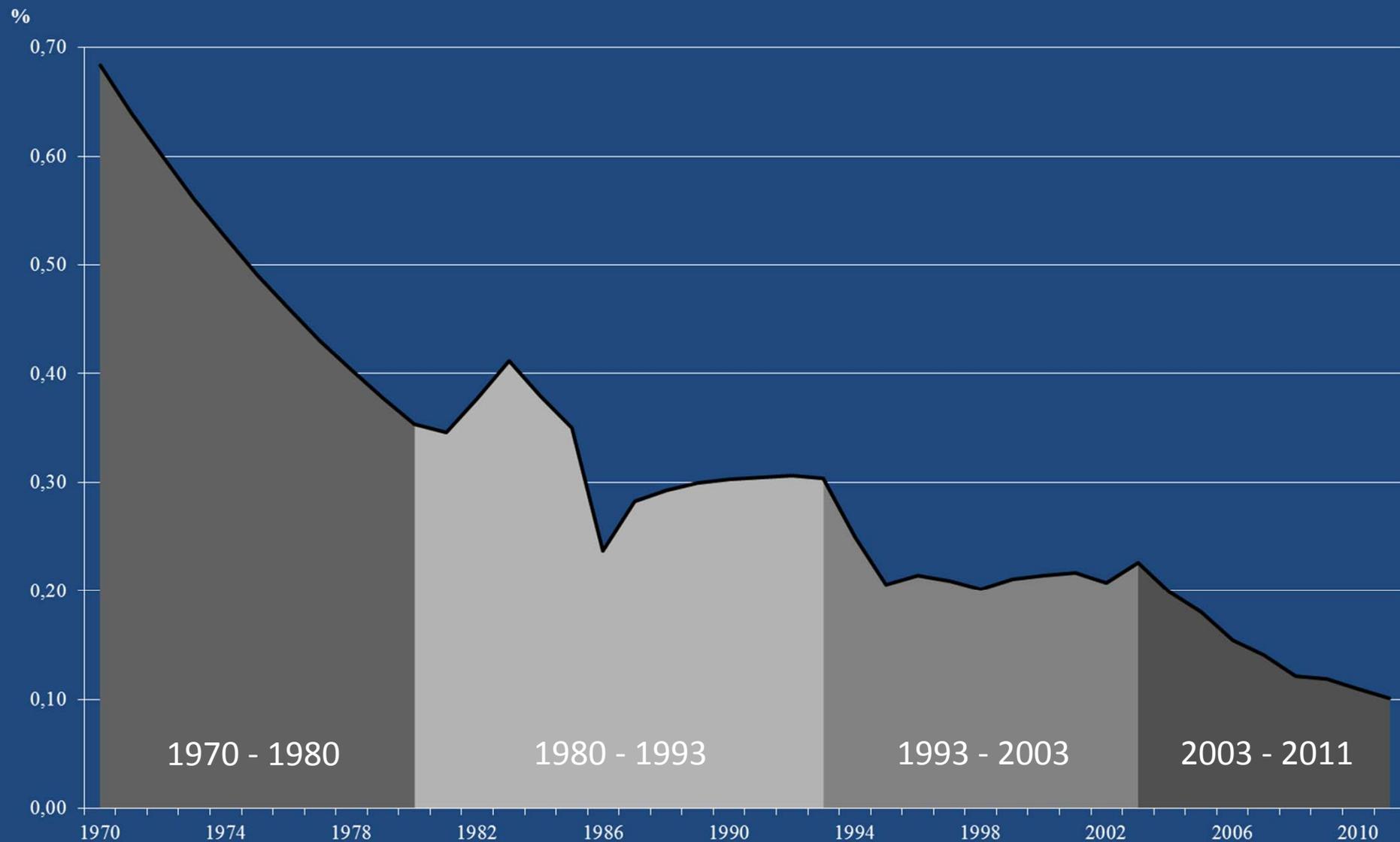
Gini



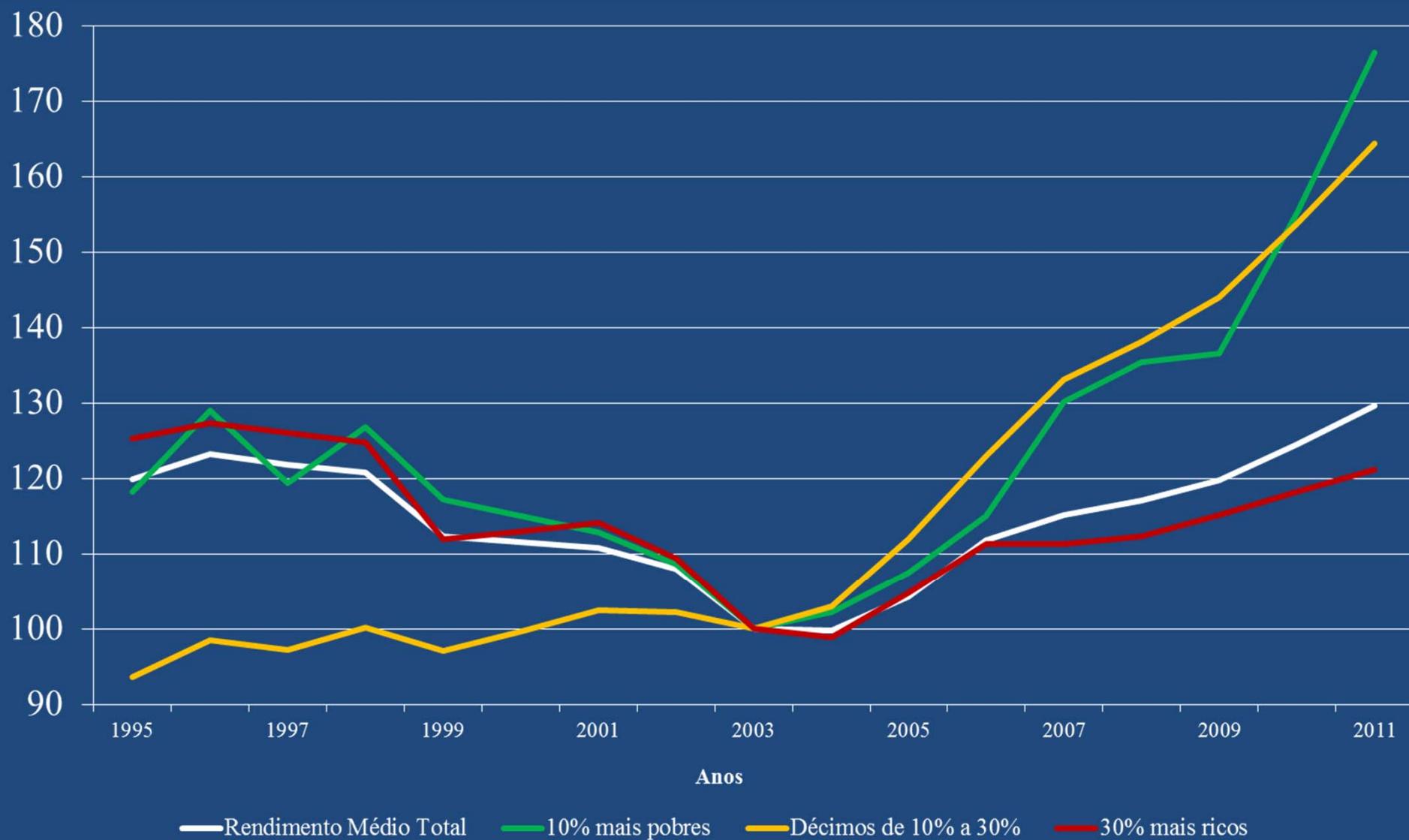
“Novos” Programas - 2002

Programas	Nº de Benefícios (mil)	Valor (R\$ mil)
Bolsa Escola	8.666	129.990
Bolsa Alimentação	1.387	20.798
PETI	873	25.914
TOTAL	10.925	176.702

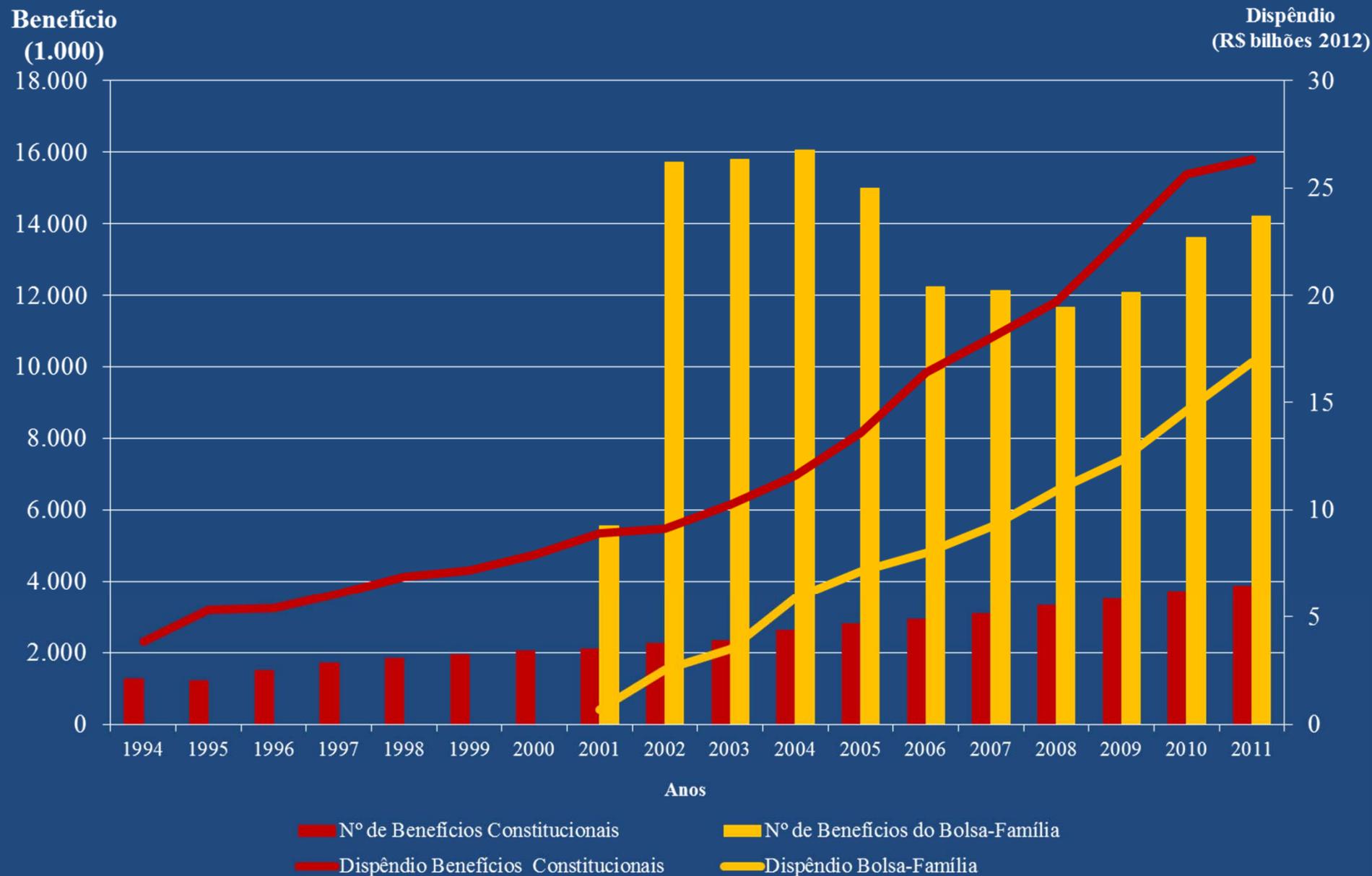
Proporção de Pobres (%)



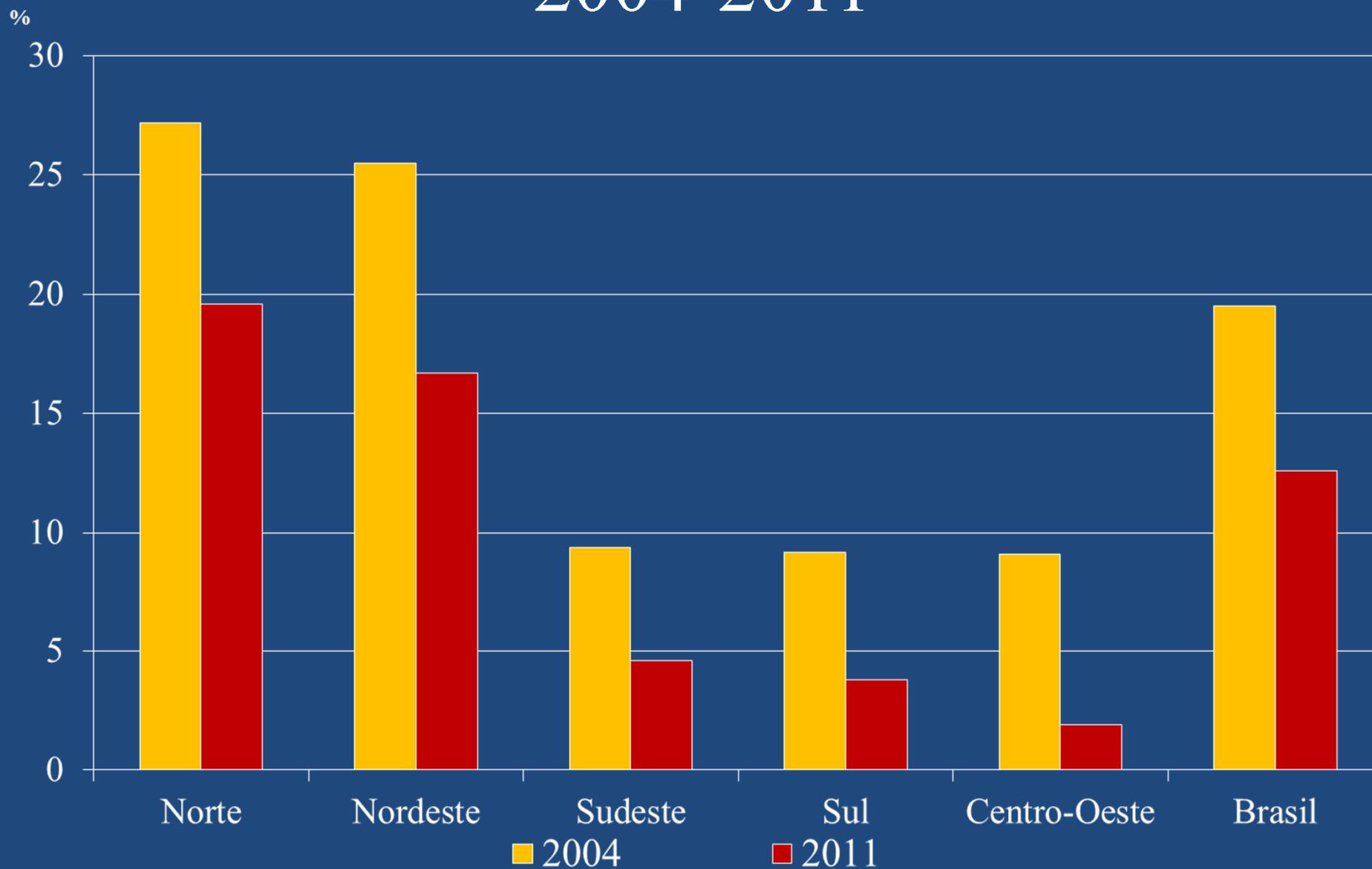
Rendimento do Trabalho (2003=100)



Evolução das Transferências de Renda

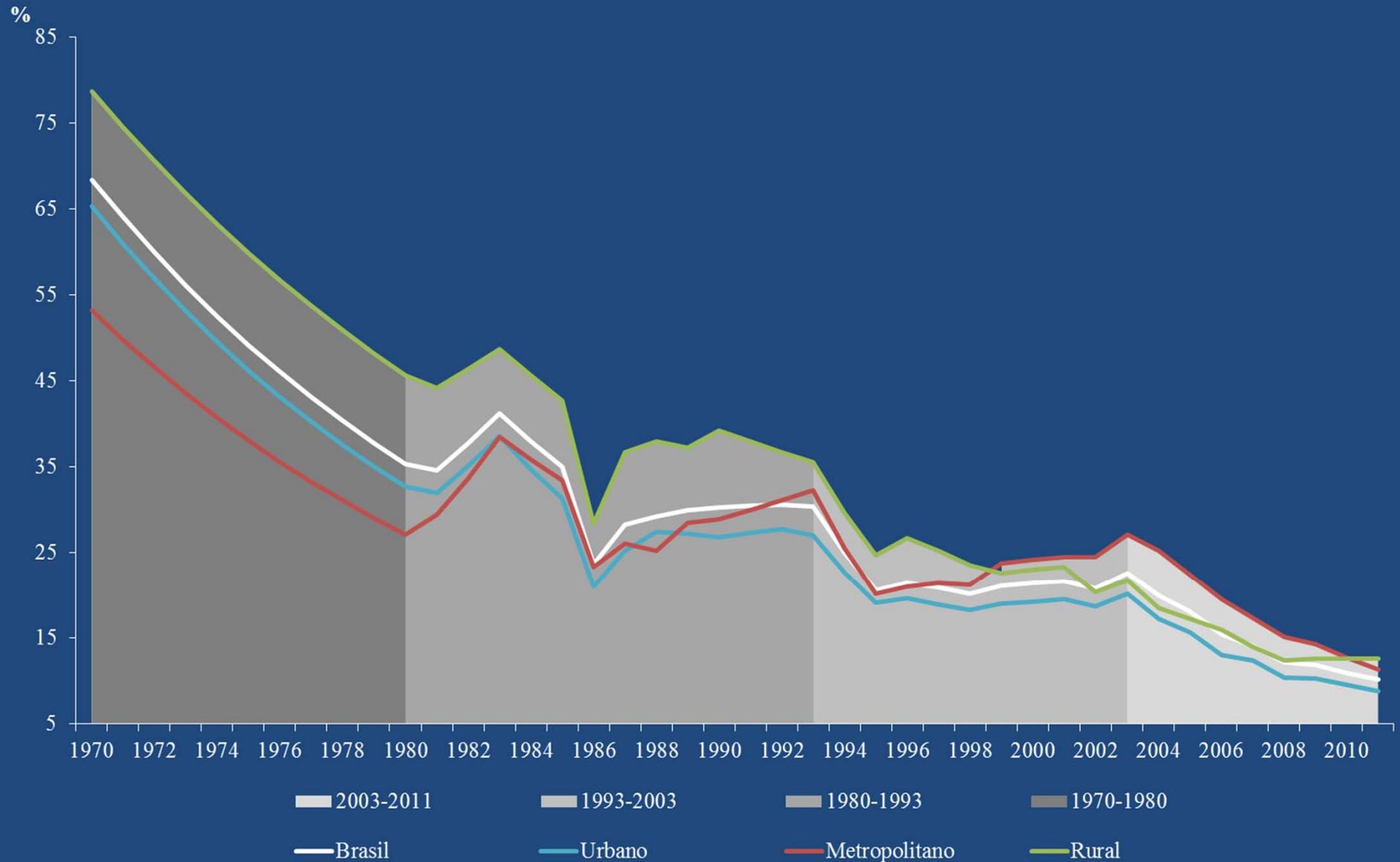


Proporção de Pobres por região 2004-2011

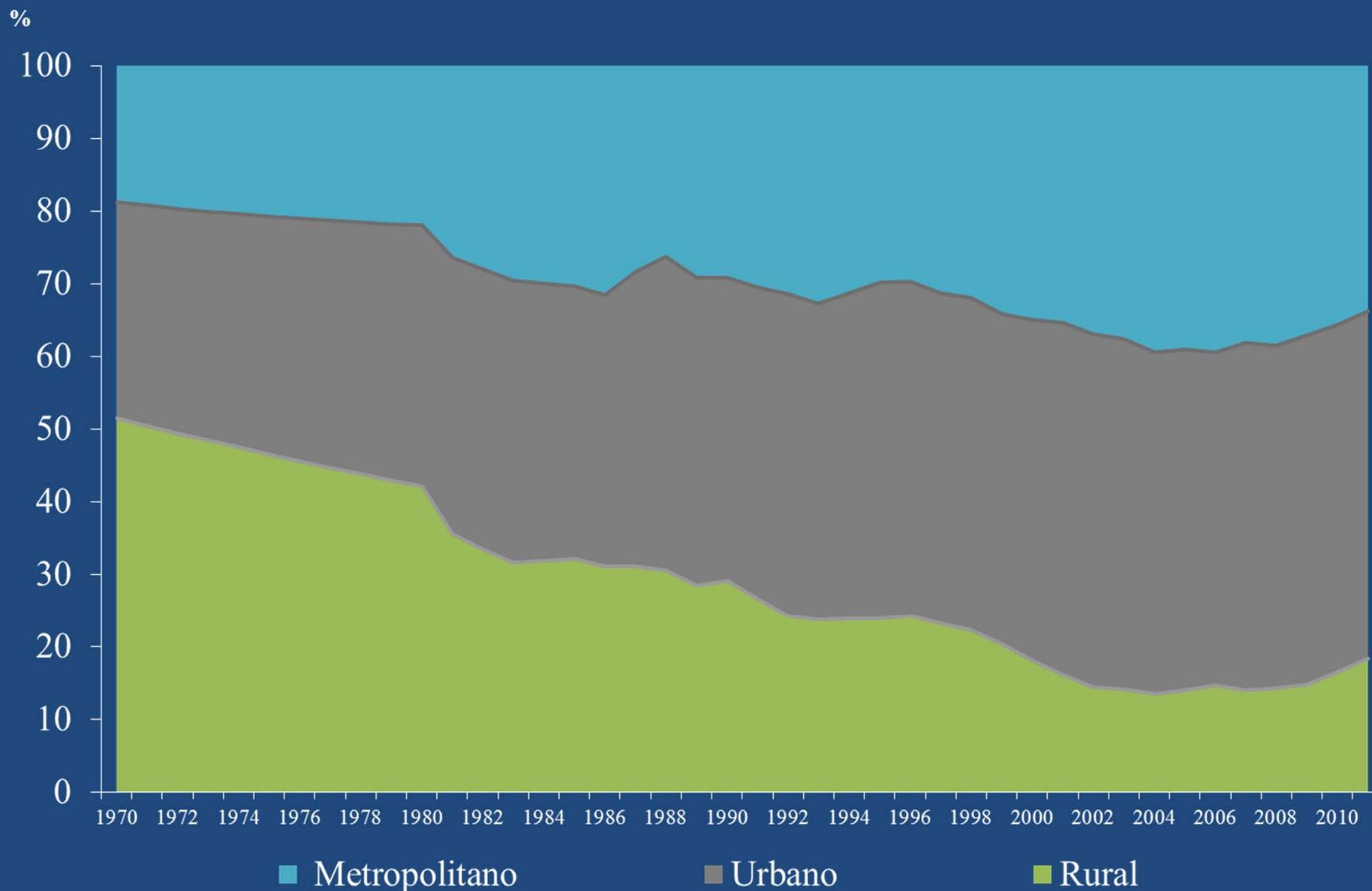


A Evolução 1970-2011

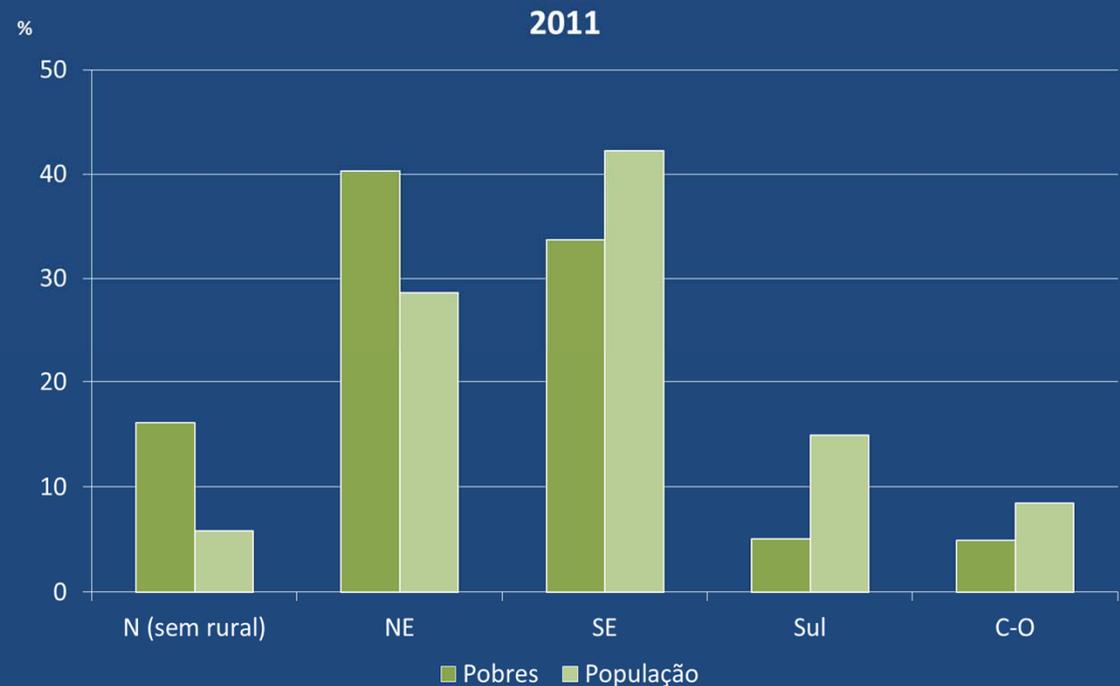
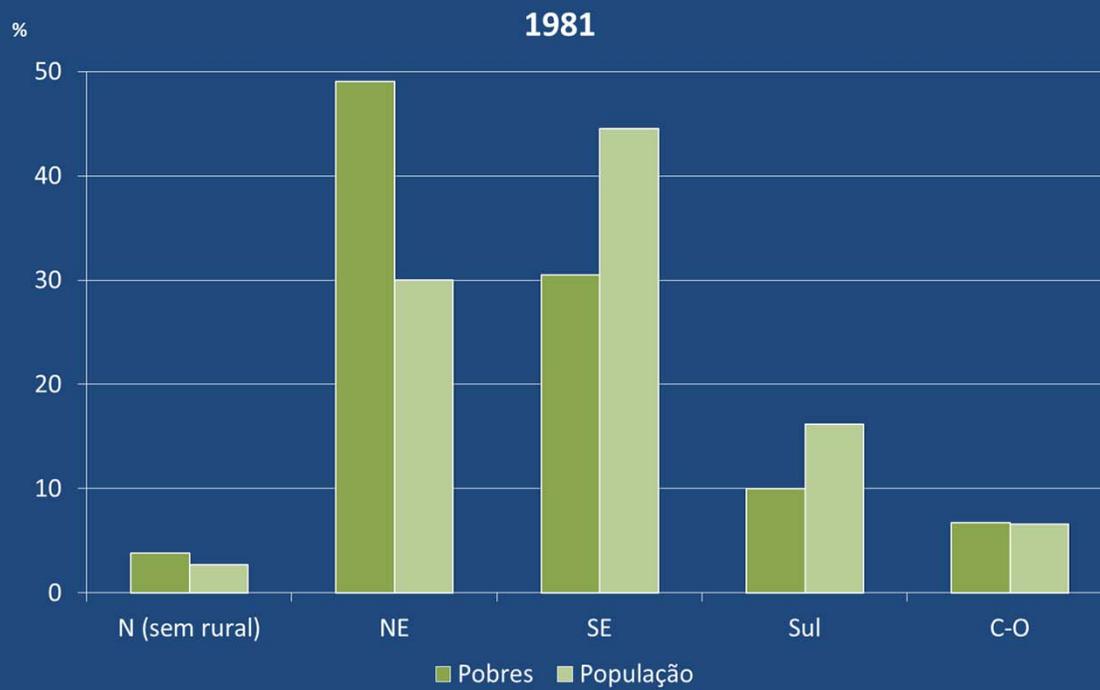
Proporção de Pobres por estrato (%)



Participação da Pobreza por Estrato



Repartição de pobres e população por região 1981 e 2011



Pobreza e Pobreza Extrema

Proporção 1981-2011 (%)

