

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

CAMILA DE MOURA VOGT

**PROGRAMAS DE ERRADICAÇÃO DA MISÉRIA NO BRASIL SOB A
PERSPECTIVA DE JUSTIÇA**

**Porto Alegre
2011**

Camila de Moura Vogt

**PROGRAMAS DE ERRADICAÇÃO DA MISÉRIA NO BRASIL SOB A
PERSPECTIVA DE JUSTIÇA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Flávio Vasconcellos
Comim

Porto Alegre

2011

Camila de Moura Vogt

PROGRAMAS DE ERRADICAÇÃO DA MISÉRIA NO BRASIL SOB A
PERSPECTIVA DE JUSTIÇA

Trabalho de conclusão submetido ao
Curso de Graduação em Economia, da
Faculdade de Ciências Econômicas da
UFRGS, como quesito parcial para
obtenção do título de Bacharel em
Ciências Econômicas.

Aprovada em ____ de _____ de 2011.

Prof. Dr. Flávio Vasconcellos Comim (Orientador) – UFRGS

Prof. Dr. Sabino da Silva Porto Júnior – UFRGS

Prof. Dr. Ronaldo Herrlein Junior – UFRGS

Porto Alegre

2011

RESUMO

Esse trabalho intenta uma análise do programa de erradicação da miséria brasileiro, programa “Brasil sem Miséria” através de conceitos de justiça. Primeiramente é feita uma retrospectiva sobre as abordagens de pobreza utilizadas no Brasil, principalmente o uso da linha de pobreza. São criadas hipóteses sobre possíveis diferentes mensurações de linha monetária, e objetivos da instauração da mesma. É ainda apresentada a situação da mensuração da pobreza no Brasil a partir dos dados do último censo, além de pesquisas na área. São abordadas também as diferentes perspectivas de pobreza, com ênfase para a análise multidimensional, e para índice de mensuração, criado por órgãos internacionais. Posteriormente é feita uma revisão sobre diferentes perspectivas de justiça relacionadas com o tema de desenvolvimento humano, e por fim, é feita a análise do programa brasileiro a partir das abordagens de justiça apresentadas.

Palavras-chave: Pobreza. Linha de Pobreza. Erradicação da Miséria. Justiça. Desenvolvimento Humano.

ABSTRACT

This work aims an analysis of the Brazilian poverty eradication program: the "Brazil Sem Miséria" by justice concepts. First is made a retrospective about the poverty approaches used in Brazil, especially the use of poverty line. Are also created hypotheses about possible different poverty line measurements, and the establishment of it goals. It in addition is presented the situation of the measurement of poverty in Brazil from the last census, as well as research in the area. It is addressed different perspectives of poverty, with emphasis in the multidimensional analysis, and the measuring index set by international organizations. Thereafter a review is made on different justice perspectives related to the human development theme, and finally, is made the Brazilian program analysis from justice approaches presented.

Keywords: Poverty. Poverty Line. Misery Eradication. Justice. Human Development.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Índice da Pobreza Multidimensional – três dimensões e dez indicadores	15
Figura 2 – Fração de pessoas a viver em pobreza: o IPM e a pobreza de rendimento, países seleccionados	17

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Rendimento Médio Mensal (R\$) de todos os trabalhos das pessoas ocupadas, de 10 anos ou mais de idade.....	12
Gráfico 2 – Evolução do Coeficiente de Gini.....	19
Gráfico 3 – Evolução Linha de Pobreza- Ajuste INPC e INPC – Alimentos e Bebidas	24
Gráfico 4 – Relação domicílios urbanos particulares com rendimento nominal mensal per capita de 1 a 70 reais e de 70 a 140 reais	25
Gráfico 5 – Hiato de pobreza em função do valor da linha de pobreza – Brasil, 2009	44
Gráfico 6 – Comparação medidas de pobreza Brasil	45

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Correção Linha de Pobreza $\frac{1}{4}$ do salário mínimo.....	25
Tabela 2 – Correção Linha de Pobreza INPC e INPC – alimentos e bebidas.....	53
Tabela 3 – Domicílios particulares com rendimento nominal mensal domiciliar <i>per capita</i> de 1 a 70 reais	56
Tabela 4 – Domicílios particulares com rendimento nominal mensal domiciliar <i>per capita</i> de 71 a 140 reais	57

LISTA DE SIGLAS

- AIBF – Avaliação do Impacto do Programa Bolsa Família
- CEDEPLAR – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional
- FGV – Fundação Getúlio Vargas
- HDR – *Human Development Report*
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- IPM – Índice de Pobreza Multidimensional
- MDS – Ministério do Desenvolvimento Social
- ONU – Organização das Nações Unidas
- PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
- PNB – Produto Nacional Bruto
- PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 PERSPECTIVAS DE POBREZA E PROGRAMAS DE ERRADICAÇÃO DA MISÉRIA NO BRASIL.....	12
2.1 DIMENSÕES DE POBREZA.....	13
2.2 PERFIS DA POBREZA NO BRASIL	17
2.3 DEFINIÇÕES DE POBREZA: LINHA DE POBREZA MONETÁRIA.....	20
2.4 PROGRAMAS DE ERRADICAÇÃO DA MISÉRIA NO BRASIL	27
3 PERSPECTIVAS DE JUSTIÇA	32
3.1 ANÁLISES LIBERAIS, LIBERTARIAS E UTILITARISTAS.....	33
3.2 PERSPECTIVAS DE CAPACITAÇÕES, BEM-ESTAR, VIRTUDE E LIBERDADE	36
4 PROGRAMAS DE ERRADICAÇÃO DA MISÉRIA SOB PERSPECTIVAS DE JUSTIÇA.....	43
5 CONCLUSÃO	48
REFERÊNCIAS.....	49
ANEXO A – CORREÇÃO LINHA DE POBREZA INPC E INPC – ALIMENTOS E BEBIDAS	53
ANEXO B - DOMICÍLIOS PARTICULARES COM RENDIMENTO NOMINAL MENSAL DOMICILIAR PER CAPITA DE 1 A 70 REAIS.....	56
ANEXO C – DOMICÍLIOS PARTICULARES COM RENDIMENTO NOMINAL MENSAL DOMICILIAR PER CAPITA DE 71 A 140 REAIS.....	57

1 INTRODUÇÃO

A caracterização da pobreza é um tema que traz controvérsias para o debate de políticas públicas. O limiar que define uma pessoa pobre possui um significado inerentemente normativo. Além disso a definição do que significa ser pobre não é algo estático, podendo variar durante os períodos e principalmente conforme a cultura inserida na sociedade. A forma de conceituar o tema pode, portanto, mudar e a partir disso ter um impacto direto na formulação de políticas. A relevância desse argumento é concreta para o Brasil contemporâneo cujo principal programa de governo é a redução da pobreza extrema, incorporado no logo “País Rico é País sem Miséria”. Mas o que isso significa? Como uma discussão mais analítica sobre diferentes possibilidades de conceitualização de pobreza podem impactar nas políticas definidas para os próximos quatro anos? É dentro desse contexto que esse trabalho se propõe a estabelecer uma discussão sobre o tema a partir da conjuntura apresentada pelo governo brasileiro com o “Programa Brasil sem Miséria”.

Durante toda a história brasileira o elevado grau de pobreza sempre foi presente como uma das principais justificativas para um atraso no desenvolvimento econômico do país. É sabido que aspectos referentes a criminalidade e falta de eficiência nos serviços públicos tão em voga na sociedade, estão diretamente atrelado aos aspectos característicos de uma sociedade que possui uma relevante população em situação de pobreza associada a um alto nível de desigualdade social. A partir disso a erradicação da pobreza extrema de acordo com recentemente proposto pelo governo brasileiro é de extrema importância com relação aos objetivos e relevância de suas ações.

No ano de 2010 (BRASIL, 2011a) o governo brasileiro através do censo traçou o perfil do que vem a ser a pobreza extrema no Brasil. Foram identificados os números absolutos de pessoas que estão abaixo da linha de pobreza, estipulada em uma renda *per capita* mensal inferior a R\$ 70,00, além de terem sido mapeados perfis e regiões onde se concentram essas populações. Com base nesse estudo, foi concebido o programa de erradicação da miséria. Conforme especificado pelo Ministério do Desenvolvimento Social – MDS, responsável pela execução do programa, atualmente sua principal política é a adoção de ações de transferência de renda como instrumento no combate a pobreza e desenvolvimento social do país.

Certamente além das avaliações relativas aos impactos de renda e aspectos econômicos, as ações de melhoramento do bem-estar das populações passam pelo caráter de justiça social. Questão essa crucial para o desenvolvimento de uma política que esteja de acordo com o desenvolvimento humano e democrático do país. Nesse ponto a análise sobre a inauguração de uma linha de pobreza de R\$ 70,00 per capita, como base para a erradicação da miséria no país, leva a questão sobre a condição cidadã e humana que o limiar dessa linha monetária propicia para o desenvolvimento.

A questão principal desse trabalho se baseia, portanto, em uma análise multidimensional da pobreza a partir da análise de justiça social verificada no principal projeto brasileiro de combate a miséria. As questões multidimensionais da pobreza a partir da abordagem de justiça servem como ferramenta que visa verificar quais condições que transcendem a elevação da renda pode ser verificada no programa “Brasil Sem Miséria”.

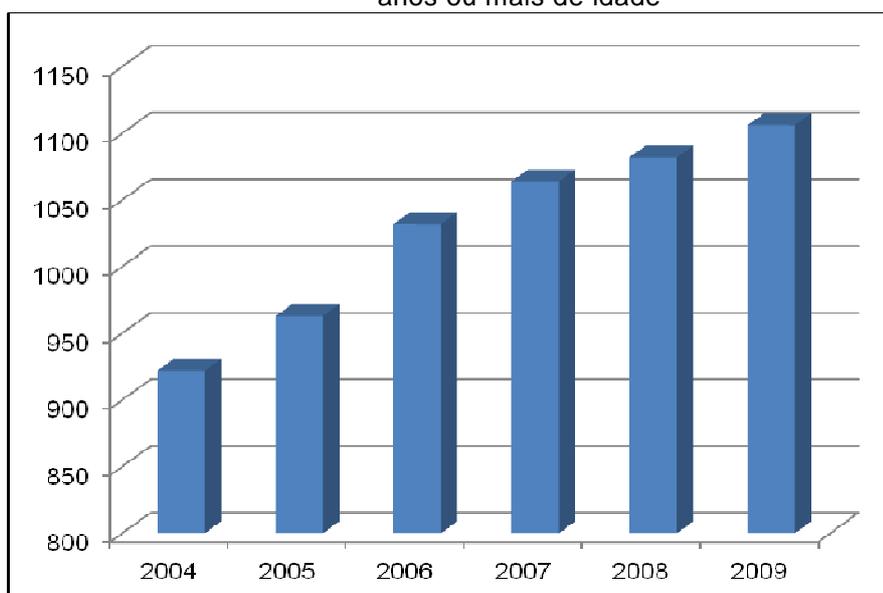
Visando atingir os objetivos acima descritos, esse estudo se divide em três capítulos. No primeiro capítulo serão abordadas as diferentes perspectivas de pobreza adotadas. Será feita uma análise do perfil de pobreza no Brasil de acordo com dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE –, e serão introduzidas as premissas utilizadas para o estudo e construção de indicadores de linha de pobreza além de metodologia dos recentes programas de erradicação da miséria. No segundo capítulo serão abordadas as perspectivas de justiça conforme abordagem clássica utilizada no estudo das ciências econômicas, além da introdução das perspectivas de Justiça conforme a esquemática abordada por Sandel (2010). Essa discussão é essencial para uma reflexão crítica sobre o entendimento do que significa ser pobre sob condições extremas no Brasil de hoje e como as políticas propostas podem ser avaliadas em relação ao seu potencial de redução dessa pobreza. No terceiro capítulo será feita a avaliação das políticas públicas de erradicação de miséria a partir das teorias de justiça abordadas.

2 PERSPECTIVAS DE POBREZA E PROGRAMAS DE ERRADICAÇÃO DA MISÉRIA NO BRASIL

O Brasil vem de um longo processo histórico de desigualdade de renda, cuja origem remonta aos tempos coloniais. No entanto, desde o início dos anos 70 é possível observar de modo mais sistemático (devido à melhoria dos levantamentos estatísticos no país) um distanciamento entre os números de crescimento econômico e equidade na distribuição da riqueza entre a população. Com picos de agravamento de desigualdade ocorridos durante o período de inflação inercial dos anos 80, o Brasil se consolidou como uma sociedade reconhecida pela situação de extremos em relação a concentração de renda. Atualmente, conforme o estudo de Figueiredo (2007): se evidencia no período uma diminuição do índice de Gini¹ para todas as regiões tornando as distribuições mais eqüitativas; uma polarização de renda para todas as regiões brasileiras; e do ponto de vista da mobilidade de renda, observa-se um esvaziamento das classes intermediárias.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), no período 2004-2009, evidencia ainda uma significativa queda da desigualdade e o aumento de rendimento médio conforme Gráfico 1.

Gráfico 1 – Rendimento Médio Mensal (R\$) de todos os trabalhos das pessoas ocupadas, de 10 anos ou mais de idade



Fonte: IBGE (2009)

¹ O índice de Gini foi criado para medir o nível de desigualdade de renda a partir de um indicado entre 0,0 e 1,0. Sendo 0,0 a representação de perfeita igualdade.

Em estudo da Fundação Getúlio Vargas (FGV) de maio de 2011 foi feita uma avaliação sobre a resposta a diminuição da desigualdade entre os diferentes segmentos da sociedade no período de 2001 a 2009. Conforme avaliação a razão da renda por gênero(renda das mulheres em relação à renda dos homens) subiu de 0,49 para 0,58. Com relação a raça, a razão entre pretos e brancos evoluiu de 0,53 para 0,62, e relativamente a escolaridade a renda dos sem escolaridade contra aqueles com pelo menos o nível superior incompleto subiu de 0,1 para 0,17. Conclui-se portanto, que de maneira ampla houve uma melhora na posição de segmentos da sociedade tradicionalmente excluídos. A questão chave não é portanto a melhoria ou não desse quadro, mas a questão de sua evolução ao longo do tempo.

2.1 DIMENSÕES DE POBREZA

A diferença entre crescimento e desenvolvimento econômico, presente em debates desde o início dos anos 70, é uma questão que persiste ainda hoje nas discussões sobre o que efetivamente leva a diminuições das taxas de pobreza. Conforme abordado por Sen (2000, p. 17), o desenvolvimento ligado ao crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), é certamente um meio, mas não um determinante para o que ele encara como um “processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam”. Efetivamente o uso da variável de crescimento econômico como uma variável instrumental para o desenvolvimento de um país, já não é tão considerado por instituições como a Organização das Nações Unidas (ONU), e pelo Banco Mundial como há décadas atrás.

De acordo com Relatório do Banco Mundial (2000/2001), o intuito de criar métodos de mensuração da pobreza permite uma visão que transcende as experiências individuais. Acrescenta-se ainda a importância que isso representa para a formulação de testes e hipóteses sobre as causas da pobreza. Tradicionalmente a metodologia do Banco Mundial consiste na análise de renda, e a variável consumo é convencionalmente vista com indicador preferido de bem-estar.

No que se refere aos conceitos de pobreza, o uso do instrumento de mensuração monetário continua sendo o mais utilizado para a criação de políticas públicas, apesar de suas limitações conhecidas, como descritas por Sen (2000).

Nesse caso a versão de conceito que estabelece uma renda mínima para a maximização da utilidade dos agentes segue a teoria clássica utilitarista. Conforme Hahn (1982) o uso de idéias utilitaristas no campo do “Welfare” é uma abordagem com vantagens comparativas, pois fornece argumentos precisos sobre a preferência a determinados efeitos de políticas. Garantindo desse modo uma argumentação consistente em defesa de uma ou outra ação. Mas essa visão não carrega consenso.

Apesar da perspectiva monetária ser a abordagem preferencial, conforme o *Human Development Report – HDR (1997)*, apresentado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, são apresentados três conceitos de pobreza sobre perspectivas distintas construídos sobre paradigmas alternativos ao utilitarista. O primeiro abordado é justamente a idéia de pobreza a partir da renda dos indivíduos, que segue a doutrina utilitarista. É definido que a pessoa atinge o nível de pobreza se sua renda esta abaixo de um parâmetro monetário mínimo estipulado. A segunda perspectiva engloba necessidades básicas, caracteriza o estado de pobreza como a privação do mínimo aceitável para saúde básica, nutrição, educação e serviços públicos. A última abordagem de pobreza é referente ao conceito de capacitações, conforme ele a condição de pobreza não pode ser definida meramente como o estado em que a pessoa vive, mas sim conforme a falta ou não de oportunidades, entendidas como liberdades positivas. As variáveis para análise do conceito podem variar entre condições funcionais físicas simples, até situações mais complexas. Conforme citado pelo relatório, a perspectiva de capacitações é a que mais se aproxima da metodologia de desenvolvimento adotada no documento. Consta ainda que esse ponto de vista transmite um entendimento diferenciado sobre pobreza relativa e pobreza absoluta. Conforme será abordado posteriormente, o conceito de capacitações foi desenvolvido por Sen (2000), e amplamente adotado como base para análises multidimensionais de pobreza.

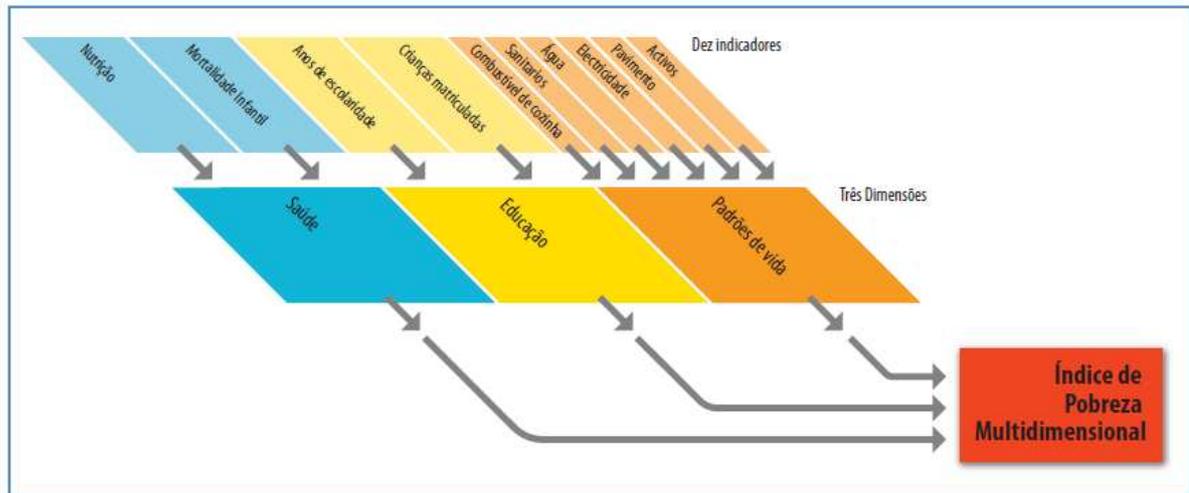
A caracterização a cerca do que vem a ser pobreza relativa é abordada por Sen a partir do exemplo das taxas de mortalidades dos afro-americanos em relação a populações da China e Kerala. De acordo com o apresentado em Sen (2000) os homens afro-americanos possuem uma sobrevivência menor quando comparados aos mesmos residentes na China e Kerala. Desse modo mesmo os Estados Unidos possuindo um nível de pobreza menor, os negros vivendo lá possuem uma privação relativa em termos de renda com relação aos brancos, e uma privação absoluta

maior que os indianos de Kerala, que têm baixa renda, e os Chineses no aspecto de longevidade. É possível, então, verificar a distinção entre os dois conceitos, Sen ainda acrescenta “... os homens de Bangladesh têm mais chance de sobreviver até depois dos quarenta anos do que homens afro-americanos do distrito do Harlem na próspera cidade de Nova York.” (SEN, 2000, p. 39).

Conforme TOWNSEND (1962), a partir de observações a respeito da população pobre da Inglaterra, os conceitos de pobreza como subsistência são relativos, levando em questão aspectos sociais, materiais e emocionais. Cabe ainda a afirmação segundo a qual: “Poverty is dynamic, not a static, concept. Man is not a Robinson Crusoe living on a desert island. He is a social animal entangled in web of relationships – at work and in family and community – (...)” (TOWNSEND, 1962, p. 11). A partir daí são iniciadas as discussões entre as singularidades cabíveis a pobreza absoluta e pobreza relativa. No ponto de vista empírico a distinção entre os dois conceitos registra não apresentar critérios claros.

De acordo com HDR (2010) a medição da pobreza adquire o caráter multidimensional, pois se considera pobreza como uma condição multifacetada e, por isso, multidimensional. A justificativa para a existência da multidimensionalidade é a não comensurabilidade entre as diferentes características entre os seres humanos. Se todos os aspectos de ‘ser humano’ pudessem ser redutíveis a uma única métrica, seja qual ela fosse, não haveria necessidade da multidimensionalidade, que surge do reconhecimento de que alguns atributos humanos são únicos, com características irredutíveis entre si. Medidas monetárias apesar de importantes não consideram as privações em outras dimensões e respectivas sobreposições. É levado em consideração também que as famílias com várias privações se encontram provavelmente em piores situações do que as medidas da pobreza de rendimento sugerem. Com base na apresentação sobre o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) são consideradas privações sobrepostas que as famílias sofrem na saúde, na educação e nos padrões de vida. O índice utiliza três dimensões e dez indicadores (Figura 1), famílias que possuam privações em dois até seis dos indicadores são consideradas pobres. De acordo com relatório o IPM é mais adequado aos países menos desenvolvidos, pois captas as privações observadas no sul da Ásia e na África subsaariana e nos países latino-americanos mais pobres.

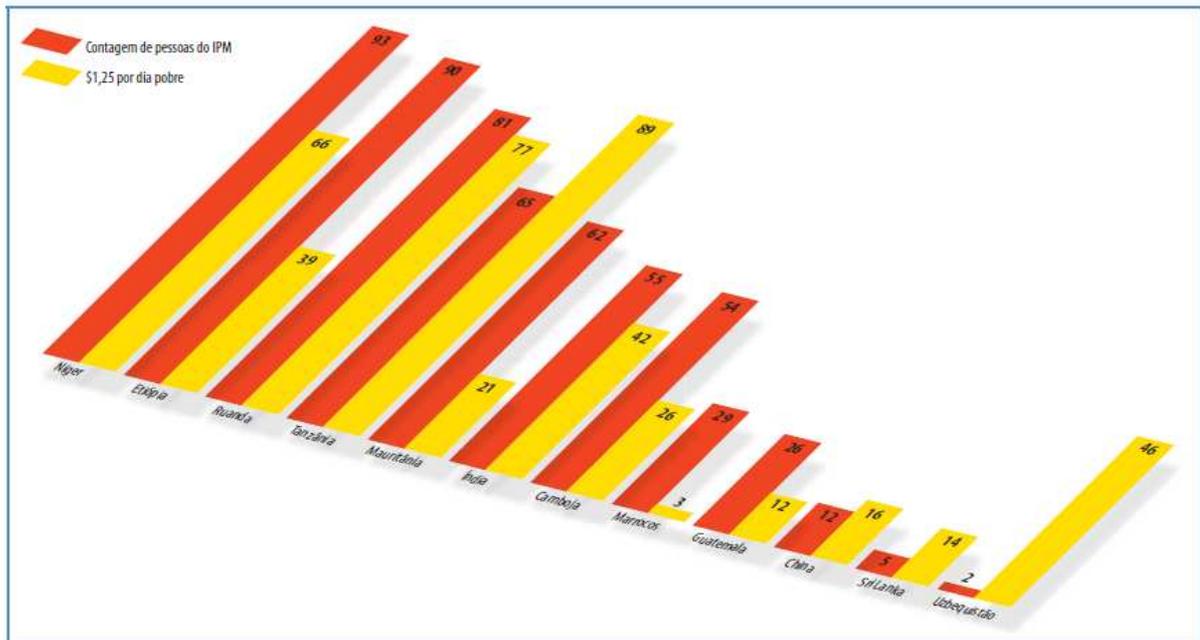
Figura 1 – Índice da Pobreza Multidimensional – três dimensões e dez indicadores



Fonte: RDH (2010)

Conforme o Relatório de Desenvolvimento Humano 2010, quando observada a comparação entre a contagem nacional dos que são pobres em termos de monetários utilizando a linha da pobreza estipulada em 1,25 dólares por dia, com aqueles que são pobres em termos multidimensionais, verifica-se que, na maioria dos países, o número de pessoas pobres multidimensionalmente é superior. Esse no entanto não é o caso do Brasil, como discutido na sequência. O documento apresenta que no geral, quanto mais baixo é o IDH, maiores as probabilidades da pobreza multidimensional exceder a pobreza de rendimento. É possível observar (Figura 2) que em países como Etiópia, Mauritânia, Marrocos e Uzbequistão a diferença entre as constatações sobre pobreza conforme a linha monetária e o IPM são muito consideráveis. De fato, a determinação sobre as dimensões de pobreza consideradas podem efetivamente trazer distorções nos valores absolutos relativos a população pobre do país. No caso do Uzbequistão, por exemplo, a fração de pessoas pobres conforme critério de linha de pobreza representa 23 vezes o número considerado pelo IPM.

Figura 2 – Fração de pessoas a viver em pobreza: o IPM e a pobreza de rendimento, países seleccionados



Fonte: RDH (2010)

O indicador de pobreza multidimensional, no formato do IPM, ou no formato do Índice de Carências, feito para Porto Alegre por pesquisadores da UFRGS e PUC em 2007, segue as lições deixadas pelo desenvolvimento humano de que é preciso uma visão multidimensional do ser humano para termos avaliações mais precisas de parâmetros sociais e uma discussão mais fundamentada de políticas públicas.

2.2 PERFIS DA POBREZA NO BRASIL

Conforme Barros, Henriques e Mendonça (2001), a partir da análise das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílio (PNAD) foi possível criar os primeiros perfis da pobreza e indigência no Brasil. O conceito de pobreza utilizado nesses estudos pioneiros levava em conta a noção de linha de pobreza monetária, esse pretende ser um parâmetro que permite a uma sociedade considerar como pobres todos os indivíduos cuja renda encontre-se abaixo do seu valor². Conforme os

² Consideração sobre a linha de pobreza adotada em estudo:

A linha de indigência, endogenamente construída, refere-se somente à estrutura de custos de uma cesta alimentar, regionalmente definida, que contemple as necessidades de consumo calórico mínimo de um indivíduo. A linha de pobreza é calculada como múltiplo da linha de indigência, considerando os gastos com

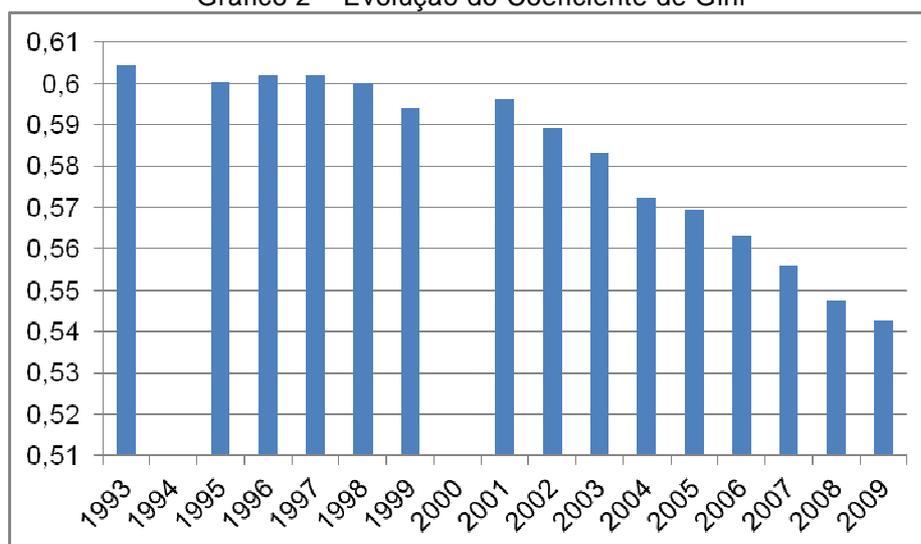
resultados obtidos entre os anos de 1975 e 1999 a intensidade da pobreza manteve relativa estabilidade nas suas variações. Consideram-se apenas duas pequenas variações significativas de contração em função dos momentos de implantação dos planos Cruzados e Real. Considera-se estável a variação entre 40% e 45% de pobres na população brasileira, apresentando flutuações associadas, sobretudo, à instável dinâmica macroeconômica do período. No entanto, conforme já anteriormente observado, o Brasil vem passando por um processo de diminuição da desigualdade de renda. No estudo *Distribuição, mobilidade e polarização de renda no Brasil: 1987 a 2003* (FIGUEREDO; JUNIOR; JUNIOR, 2007), é observado que a pobreza cai 16,9% de 1994 a 1995, até o final do período FHC há uma queda de mais 7%, e sendo a avaliação feita de maneira consolidada desde a data do plano Real até 2002 a queda é de 31,9%. Acrescenta-se ainda que a queda da pobreza entre setembro de 2009 e setembro de 2010 foi de 11,82%³.

Dessa forma se observa uma mudança estrutural na dimensão da pobreza no país. O favorável contexto internacional, com alta do preço das commodities, e dimensões políticas e macroeconômicas de relativa estabilidade, se reflete nas estatísticas de redução dos níveis de pobreza. Conforme observado desde a implantação do plano real, a população vem passando por um processo de aumento de renda média. Políticas de elevação do salário mínimo e de transferência de renda também fazem parte desse contexto. Como reflexo há uma melhora na colocação do Brasil frente ao índice de Gini, que mede a desigualdade de renda na população (Gráfico 2). De acordo com Soares (2010) o ritmo de redução do índice de Gini é de 0,7 ponto ao ano, esse quando comparado a um ritmo histórico de redução nos países que hoje possuem bons sistemas de bem-estar social está dentro de um valor adequado. O desafio na realidade é manter esse ritmo por um período considerável de tempo.

alimentação como uma parte dos gastos totais mínimos, referentes, entre outros, a vestuário, habitação e transportes (HENRIQUES; MENDONÇA, 2001, p. 2).

³ O estudo *Distribuição, mobilidade e polarização de renda no Brasil: 1987 a 2003* propõe comparação isenta de sazonalidade entre as épocas das safras pnadianas de setembro.

Gráfico 2 – Evolução do Coeficiente de Gini



Fonte: IPEADATA (2011)

Cabe também a observação sobre a heterogeneidade da distribuição de renda no Brasil. Conforme pesquisa *Miséria, desigualdade e Políticas de Renda da Fundação Getúlio Vargas – FGV* (2007) a análise da distribuição de renda no período de crises externas (1996-2001) depende de onde são feitas as observações. Por exemplo, é apontado que ao observar o comportamento da renda nas metrópoles nesse período, é possível chegar a conclusões mais concretas sobre os efeitos de crises de produção, por exemplo. Fato esse que divergiria de uma análise abrangente em relação a fontes de renda em relação à disposição geográfica apresentando, por tanto crises com menos seriedade.

As divergências entre conceitos e dimensões de análise da pobreza, portanto, têm efeito direto nas metodologias de desenvolvimento sócio- econômicas adotadas. No Brasil, conforme trecho de trabalho do IPEA, a necessidade de números que refletissem a condição de pobreza no país já havia se mostrado uma necessidade.

Atualmente, ganha força no governo a ideia de voltar a atacar a necessidade de um número oficial para a pobreza no Brasil. Há, inclusive, uma comissão composta por técnicos do IBGE e do Ipea trabalhando neste momento para chegar a uma proposta de metodologia oficial. Um número de pobreza oficial, no entanto, traz uma série de perigos próprios. Se o número for calculado de modo inadequado, as conseqüências podem ser graves (SOARES, 2009, p. 10).

Em 2010, o IBGE, se utilizando de uma linha de pobreza estipulada em R\$70,00 *per capita*, identificou a população considerada em estado de extrema

pobreza através do censo realizado daquele ano. O levantamento deu um perfil detalhado sobre a pobreza considerada extrema no Brasil e contribuiu para a elaboração de um plano de combate a mesma. Desta forma, em resumo, o estudo concluiu que a pobreza está concentrada nas áreas urbanas (53,3%) onde reside a maior parte da população (84,4%), no entanto, em um total de 29,83 milhões de brasileiros residentes no campo, praticamente um em cada quatro se encontra em extrema pobreza (25,5%); foi ainda constatado que as maiores incidências de pobreza extrema estão localizadas na região Norte (56,4%) e região Nordeste (52,5%); quanto a gênero existe uma distribuição relativamente homogênea entre homens e mulheres⁴; com relação a cor e raça a grande maioria destas pessoas (70,8%) são pardas ou pretas; consta ainda que cerca da metade da população em extrema pobreza se encontra com idade até 19 anos (50,9%) (BRASIL, 2011).

2.3 DEFINIÇÕES DE POBREZA: LINHA DE POBREZA MONETÁRIA

Osório, Soares e Souza (2011, p. 9) afirmam que a definição da pobreza em linhas gerais é simples: “é o estado de privação de um indivíduo cujo bem-estar é inferior ao mínimo que sua sociedade é moralmente obrigada a garantir. Pobreza em uma sociedade é o agregado dos estados de privação dos seus membros”.

Essa definição, entretanto, conta com um critério de subjetividade que torna difícil medir o que é efetivamente moral para a garantia do bem-estar mínimo dessa população. Baseados nisso os autores defendem o caráter de utilidade da definição de uma linha de pobreza. No Brasil a definição de renda *per capita* vem sendo o melhor indicador do que vem a ser pobreza, de acordo com o argumento do IPEA. A principal fonte regular de dados são as Pesquisas Nacionais de Domicílios que investigam a linha de renda da população. Osório, Soares e Souza (2011) ressaltam o fato de que mesmo a medição do bem-estar estando ligada muito mais a variável consumo, as informações quanto à renda são as únicas disponíveis para aproximação do limiar entre bem-estar a ser garantido para a população. Além disso, ainda consta a informação de que há evidências entre a correlação de renda com outras variáveis que indicam bem-estar, como saúde, saneamento e acesso à educação.

⁴ Cabe notar entretanto que a renda média é calculada com base na renda doméstica, dentro da qual não se distingue a renda entre homens e mulheres.

Nesse contexto a abordagem dominante toma como base a identificação de uma “linha de pobreza”, definida a partir do qual pessoas enquadradas abaixo são consideradas pobres.

A medida convencional de pobreza, ainda largamente empregada, parte desse ponto para a contagem do número de pessoas abaixo da linha de pobreza – assim chamada “incidência” (head count) – e define o índice de pobreza como proporção do total da população que resulta estar abaixo da linha da pobreza (SEN, 2001, p. 165).

Conforme Soares (2009) na vertente relativa a índices de pobreza, existem duas abordagens predominantes na literatura. A primeira acredita que a renda é um conceito insuficiente para medir um fenômeno tão amplo quanto a pobreza. A segunda considera que a perspectiva relativa a renda não apresenta problemas *a priori* ou conceituais, entretanto, considera que tal medida a partir de pesquisas domiciliares não é um bom indicador de bem-estar. A partir dessa visão são apresentados dois tipos de índices que podem definir pobreza: unidimensionais, que são considerados de certa forma insuficientes por apresentarem limitação como indicadores holísticos de pobreza, e multidimensionais. Ainda conforme Soares (2009) mesmo os que compactuam de preferência sobre análises multidimensionais de pobreza, acabam obrigados a trabalhar com índices unidimensionais.

A discórdia entre multi e unidimensionalistas reside na identificação do estado de pobreza para um dado indivíduo. Um multidimensionalista argumentaria que enquanto José, um indivíduo com pouca renda, mas com uma boa rede social, acesso a serviços públicos e liberdades políticas plenas, não seria pobre, João, outro indivíduo com mais renda, mas com uma rede social limitada, pouco acesso a serviços públicos e vivendo em uma ditadura seria, este sim, pobre. O unidimensionalista diria que a abordagem acima confunde fenômenos diferentes e dificulta a análise. O inegável é que trabalhar com fenômenos de definição multidimensional não é fácil (SOARES, 2009, p. 13).

A utilização de uma variável monetária é o parâmetro normalmente adotado para a adoção de uma linha de pobreza, segundo o documento. É argumentado, conforme Osório, Soares e Souza (2011), em estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), sobre pobreza extrema que para a erradicação da pobreza a utilização de uma linha de pobreza político-administrativa consiste no método mais eficiente para a criação de programas de governo. No Brasil, conforme divulgado pelo programa “Brasil Sem Miséria” é adotado o valor de R\$ 70,00

mensais *per capita* como limiar para a definição de linha de pobreza. Esse valor foi estipulado conforme o padrão que define a elegibilidade incondicional para o programa “Bolsa Família” no momento de sua criação. Essa estimativa correspondia à renda domiciliar *per capita* menor que R\$ 50,00 mensais, ou seja, um quarto do salário mínimo no início de 2003. O parâmetro foi então atualizado de setembro de 2003 para setembro de 2010 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, com o arredondamento o resultado temos a estimativa de R\$ 70,00 *per capita* mensais que passou a ser o parâmetro utilizado para a definição de uma linha de pobreza.

A adoção desse valor gerou uma série de críticas sobre o porquê da utilização dos parâmetros de renda do programa “Bolsa Família”, além do uso de uma linha de pobreza político/administrativa (OSÓRIO; SOARES; SOUZA, 2011). Como resposta, é argumentado pelo MDS que a utilização da definição de pobreza extrema do aproveita os sistemas de informação já constituídos, além de todo o conhecimento produzido sobre os já beneficiários. De acordo com Osório, Soares e Souza (2011), são ainda citados três aspectos que devem ser levados em consideração: o primeiro é relativo à definição de uma linha fixa, que possui variação atrelada somente ao índice de preços, que serviria acima de tudo para o monitoramento do desempenho da política governamental em enfrentar a pobreza; o segundo é relativo a dissociação da linha da pobreza extrema a critérios de elegibilidade “pois o objetivo maior de tais programas inclui a redução da pobreza em sentido mais amplo, a despeito de sua erradicação não ser factível no curto prazo” (OSÓRIO; SOARES; SOUZA, 2011, p. 11). Finalmente é levantada a questão da exigüidade do plano, ou seja, o não alcance das metas estipuladas pelo governo pode levar a frustração e desmobilização.

Relativamente ao uso de um índice de preços para atualização da linha de pobreza, cabem ainda questionamentos sobre a composição do índice e a finalidade de reajuste de renda para famílias extremamente pobres. De acordo com o apresentado pelo IBGE:

Este índice tem sido, na prática, utilizado para além de seu objetivo primeiro, e tem fornecido, ao longo desses anos, subsídios para as decisões de reajustes de remunerações, não apenas aos agentes diretamente afetados pelos dissídios, mas também na qualidade de referencial, a qualquer categoria de trabalhadores, sindicalizados ou não. Tem sido usado, também, como indexador de outros preços da economia,

especialmente, daqueles com maior influência sobre a capacidade de consumir das famílias de mais baixos rendimentos. No entanto, a população-objetivo do INPC tem sido definida sem considerar esta aplicação mais ampla a ele atribuída e tem sido focalizada no atendimento ao seu objetivo original: medir a variação agregada dos preços dos bens e serviços consumidos pelas famílias com baixos rendimentos e cujos chefes são assalariados (IBGE, 2005, p. 22).

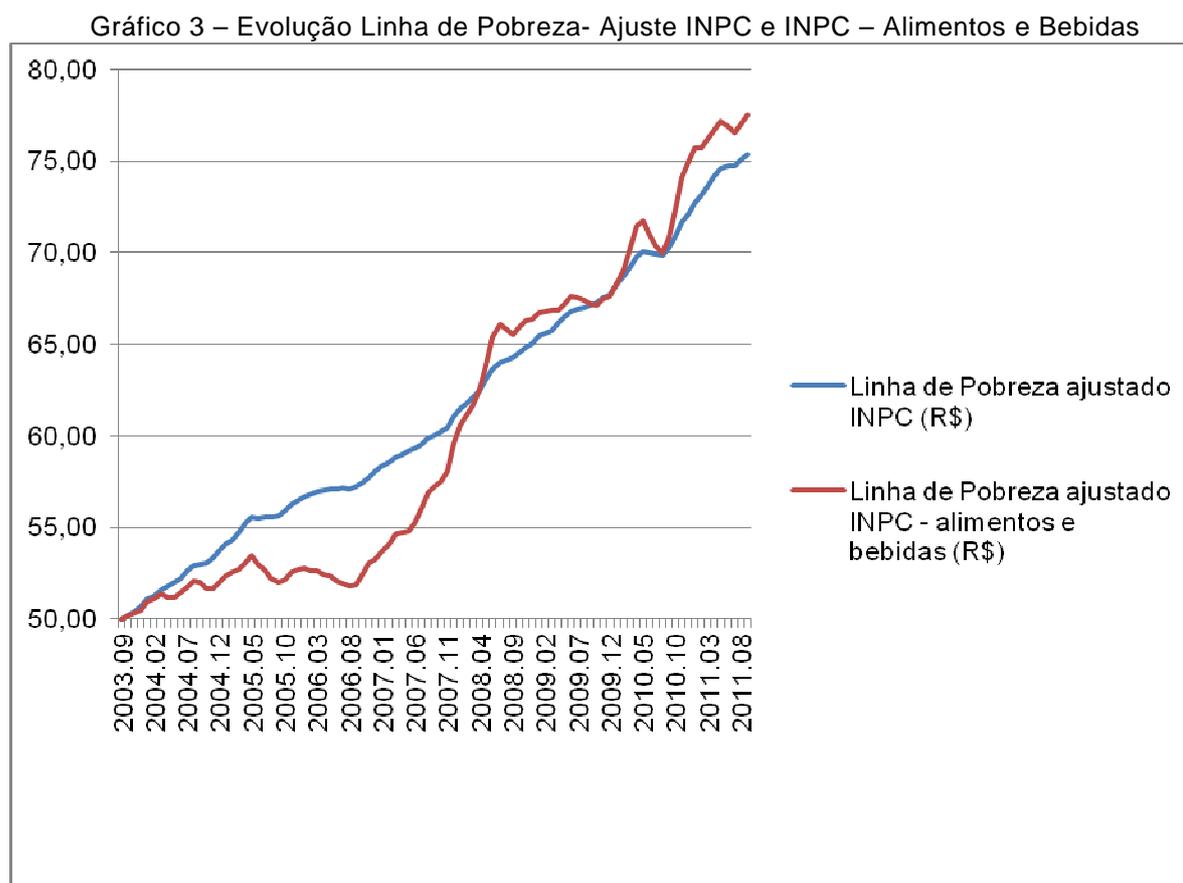
Sabe-se, portanto, que foram excluídas da estrutura do INPC as famílias com rendimentos menores que um salário mínimo, ou seja, famílias na situação de pobreza extrema. Ainda conforme informações do IBGE isso foi adotada a partir da constatação de que esse segmento tem renda e estrutura de consumo instáveis ou atípicas. Inclui-se ainda como motivo da exclusão o fato da correção monetária de salários, não sendo então procedente incluir famílias com renda inferior ao menor salário legal do País. Desse modo é cabível a crítica em relação ao uso do índice como ajuste do valor inicialmente usado para a inclusão no programa “Bolsa Família”. Conforme apresentado, ele não revela a variação de preços para a população alvo do programa de erradicação da miséria. Essa crítica também é levantada por Osório, Soares e Souza (2011), segundo o uso do INPC- alimentos, também fornecido pelo IBGE, tivesse sido uma melhor opção ao invés do INPC cheio. É argumentado que o principal gasto das famílias que se localizam em pobreza extrema é efetivamente com alimentos. No ano de 2007 o Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional – CEDEPLAR – da Universidade Federal de Minas Gerais, juntamente com O MDS fez uma análise do impacto do programa bolsa Família. Foram analisados dois núcleos de população, um com benefício do programa e outro sem.

A Avaliação do Impacto do Programa Bolsa Família (AIBF) obteve resultados sobre indicadores de gastos domiciliares, educação, trabalho e empoderamento da mulher nos domicílios beneficiados ou não pelo Bolsa Família. Foram comparados os domicílios em situação de pobreza (renda *per capita* de até R\$ 100,00) e domicílios em situação de extrema pobreza (renda *per capita* de até R\$ 50,00) (CEDEPLAR, 2007, p. 04).

Nessa pesquisa, foi revelado que relativo a Gasto Domiciliar, famílias receptoras do benefício na região nordeste, tendem a aumentar seu gasto com vestuário, famílias em estado de extrema pobreza aumentaram seu gasto com itens de alimentação.

O índice INPC – alimentos, portanto, também afeta famílias com renda mensal abaixo de um salário mínimo, o que não ocorre com o índice utilizado,

conforme anteriormente observado. A hipótese que fundamenta essa justificativa é de que os pobres gastam seus recursos fundamentalmente com a alimentação. O estudo ainda destaca a opção de uma ponderação do INPC conforme com a cesta média familiar das famílias extremamente pobres gerada na Pesquisa de Orçamento Familiar – POF. Seria gerado então, um indicador específico mais acurado para a evolução da linha de pobreza. Conforme Tabela 1 (ANEXO A) a correção do valor pelo INPC- alimentos, levaria a linha de pobreza a um valor superior ao estipulado pelo adotado no programa de erradicação da miséria. Havendo uma variação de até 10% entre o valor ajustado pelo INPC cheio e o INPC - Alimentos no ano de 2010. Caso o valor fosse ajustado conforme índices mais recentes, haveria uma defasagem de 2,74% na linha de pobreza na comparação entre os dois índices.



Fonte: IPEADATA (2011).

Outra possível simulação no que tange perspectivas sobre a linha de pobreza, seria considerar a lógica adotada em 2003. Essa estipulava como critério de um quarto do salário mínimo como renda mínima para a inserção da população nos programa Bolsa família. É possível verificar, conforme Tabela 2, que o valor de linha

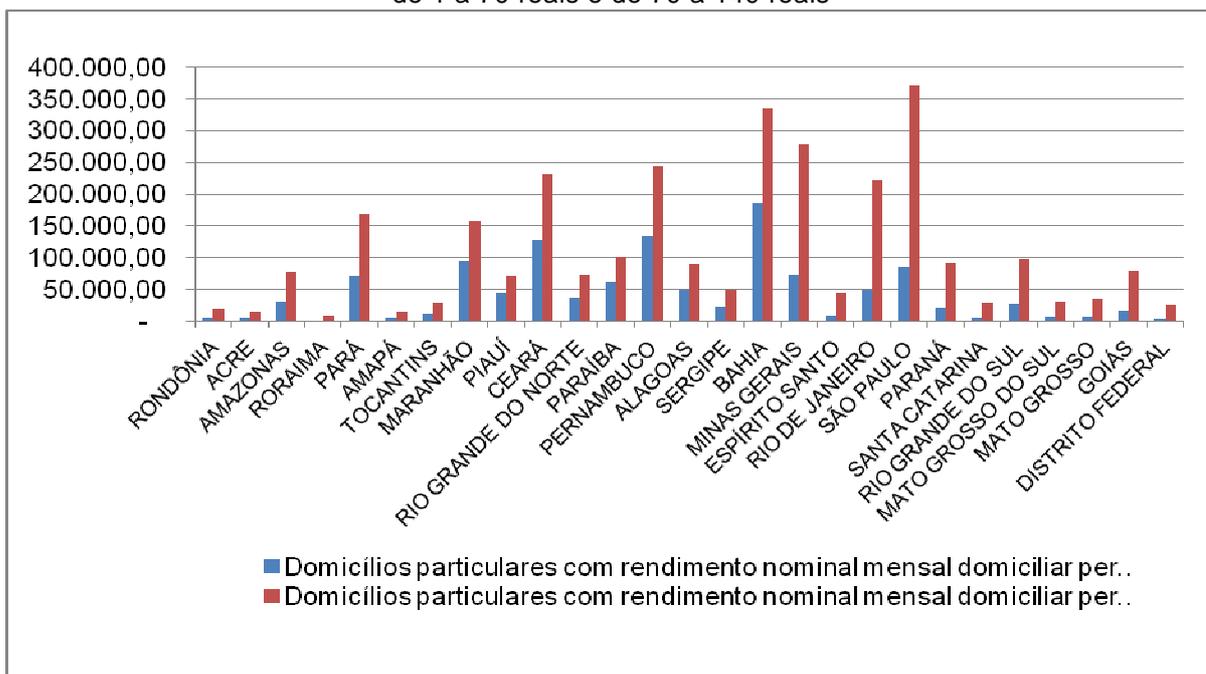
de pobreza seria muito superior em relação a correção atualmente adotada. Sendo ainda possível constatar conforme Tabelas 3 e 4 (ANEXOS B e C), com base nos dados referentes ao Censo 2010, que o número de famílias consideradas em situação de pobreza extrema seria visivelmente aumentado, principalmente nas regiões com maior concentração de pobreza urbana conforme Gráfico 4.

Tabela 2 – Correção Linha de Pobreza ¼ do salário mínimo

Evolução do Salário Mínimo		
Início Vigência	Valor	Ajuste Linha de Pobreza (1/4)
01.03.2011	R\$ 545,00	R\$ 136,25
01.01.2011	R\$ 540,00	R\$ 135,00
01.01.2010	R\$ 510,00	R\$ 127,50
01.02.2009	R\$ 465,00	R\$ 116,25
01.03.2008	R\$ 415,00	R\$ 103,75
01.04.2007	R\$ 380,00	R\$ 95,00
01.04.2006	R\$ 350,00	R\$ 87,50
01.05.2005	R\$ 300,00	R\$ 75,00
01.05.2004	R\$ 260,00	R\$ 65,00
01.04.2003	R\$ 240,00	R\$ 60,00
01.04.2002	R\$ 200,00	R\$ 50,00

Fonte: TRT (2011)

Gráfico 4 – Relação domicílios urbanos particulares com rendimento nominal mensal per capita de 1 a 70 reais e de 70 a 140 reais



Fonte: IBGE, 2011

Acrescenta-se ainda que, conforme exposto por Sen (2001), a linha da pobreza não leva em consideração pessoas que estão “um pouco” abaixo, ou “muito” abaixo dela. No caso brasileiro isso pode ser visto pelo aumento do hiato médio de pobreza nesses últimos anos. Não são consideradas também questões relacionadas a relatividade com que a questão renda e poder de compra se apresentam em distintos cenários. Realidades de pobreza em áreas rurais e urbanas como exemplo, não podem ser comparadas a partir dos mesmos critérios de renda. Fato esse que quando analisado a partir da perspectiva heterogênea da dimensão da pobreza brasileira, conforme anteriormente exposto, acrescenta-se as dificuldades da adoção de medidas unidimensionais.

Como contraponto a medidas unidimensionais de pobreza, o PNUD elaborou o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, que de forma sintética é oferece um contraponto ao Produto Interno Bruto - PIB per capita, esse que considera somente as dimensões econômicas do desenvolvimento. O IDH não abrange essencialmente todos os aspectos do desenvolvimento e não pode ser considerado uma representação da "felicidade" das pessoas, nem indicar "o melhor lugar no mundo para se viver". Estritamente não é um índice de pobreza, mas trata dos elementos básicos para uma vida decente em sociedade e de direitos humanos básicos que quando são violados, principalmente no que diz respeito a saúde e educação, podem ser sim considerados indicativos de pobreza. O IDH utiliza a Renda Nacional Bruta *per capita*, depois de corrigi-lo pela Paridade de Poder de Compra - PPC da moeda de cada país, além de considerar dois outros componentes: a longevidade e a educação. O indicador sofreu modificações metodológicas que afetaram a escolha de variáveis, normalização e agregação em 2010.

Apesar de ter sido publicado pela primeira vez em 1990, o índice foi recalculado para os anos anteriores, a partir de 1975. Aos poucos, o IDH tornou-se referência mundial. É um índice-chave dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas e, no Brasil, tem sido utilizado pelo governo federal e por administrações Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), que pode ser consultado no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, um banco de dados eletrônico com informações sócio-econômicas sobre os 5.507 municípios do país, os 26 Estados e o Distrito Federal (PNUD, 2011).

Como indicador multidimensional mais utilizado no que tange políticas públicas no Brasil a referencia é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), e na mesma linha de conceito o IPEA concretizou, a partir de críticas ao próprio IDH, o

Índice de Desenvolvimento das Famílias. Conforme informado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome⁵ o Índice de Desenvolvimento das Famílias (IDF) é um dos principais indicadores utilizados pelo governo. Conforme detalhado, ele tem o intuito de analisar “as diversas dimensões da pobreza e a forma como elas afetam o desenvolvimento dos indivíduos dentro de um núcleo familiar, o IDF foi elaborado a partir de seis aspectos: Vulnerabilidade; Acesso ao conhecimento; Acesso ao trabalho; Disponibilidade de recursos; Desenvolvimento infantil e Condições habitacionais” (BRASIL, 2011). De maneira resumida o IDF é um indicador multidimensional da pobreza, cada um das seis dimensões comentadas é analisada de acordo com levantamento de dados da PNAD. O IDF de acordo com texto para discussão nº 986 desenvolvido pelo IPEA, Barros, Carvalho e Franco (2003), mensura os indicadores a partir de subitens de cada uma das dimensões. Vulnerabilidade, por exemplo, é constituído a partir de indicadores de: fecundidade, atenção e cuidados especiais com crianças adolescentes e jovens, atenção especial com idosos, dependência econômica e presença da mãe. O calculo final do IDF conta com um indicador sintético de cada componente de indicadores das dimensões. O trabalho desenvolvido pelo IPEA justifica a impossibilidade que:

na ausência de informações sobre a natureza dessa preferência, uma opção é tratar todas as dimensões e seus componentes de forma simétrica. Essa é a alternativa implícita no IDH e aqui também utilizada para construir o IDF (BARROS; CARVALHO; FRANCO, 2003, p. 13).

Considera-se, portanto, apesar dos benefícios da adoção de uma linha de pobreza, as possíveis dificuldades de mensuração que podem levar a atuações de políticas visadas, e as alternativas para sua utilização.

2.4 PROGRAMAS DE ERRADICAÇÃO DA MISÉRIA NO BRASIL

A constituição de 1988, apesar do período crítico que acompanhou a economia em 80 e início dos anos 90 trouxe para o Brasil o conceito de direitos sociais e do estado como um provedor desses direitos. O foco nessas vulnerabilidades criou mecanismos legais para que o governo pudesse interferir no

⁵ Fonte: Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acesso em: 22 mai. 2011.

interesse de equalizar o acesso a oportunidades e reduzir desigualdades. Conforme exposto anteriormente, o Brasil vem passando por um período relativamente favorável com relação à distribuição e aumento da renda relativa das famílias. No entanto, conforme abordado por Ravallion (2001), a relação entre crescimento e desenvolvimento da pobreza não é uma relação trivial. Fato esse que é aplicável na realidade do Brasil conforme Comim, Ribeiro e Porto Junior (2005), uma vez que o país em vários períodos contou com crescimento econômico e aumento da desigualdade.

Nos aspectos referentes à melhora no nível de renda a questão de gestão pública é um aspecto de extrema importância no crescimento e desenvolvimento das economias, em Relatório de Desenvolvimento elaborado pelo World Bank (2004), é feita uma leitura das principais características dos países, fazendo apontamento sobre possíveis falhas e políticas bem sucedidas. A ideia central consiste em um apanhado geral sobre os governos e organizações de maneira histórica, e a partir de dados estatísticos. Uma importante questão apresentada é sobre como os resultados de políticas públicas podem ser alcançados a partir da hipótese de destacar os melhores provedores alinhados com o conceito de incentivos. É salientada a importância da simetria de informações, ou seja, deve haver entendimento sobre os serviços prestados, de maneira a não haver problemas nos resultados dos produtos executados. Os contratos fazem parte desse esquema de principal-agente na concepção de políticas entre “policymakers” e provedores de serviços. É apontado no relatório o ponto de que quase certamente os países em desenvolvimento enfrentam esse problema de maneira generalizada, muito dos contratos fixados para a execução de serviços por instituições que não fazem parte do governo são executadas de maneira ineficiente, o que contribui para aspectos de renda e desigualdade.

Em 2003 foi instituído o Programa de transferência de renda Bolsa Família, que unificou os programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, Cartão Alimentação. O programa consiste no principal programa de transferência de renda do governo brasileiro. Conforme dados do Ministério do Desenvolvimento Social, “O Bolsa Família atende mais de 12 milhões de famílias em todo território nacional. A depender da renda familiar por pessoa (limitada a R\$ 140), do número e da idade dos filhos, o valor do benefício recebido pela família pode variar entre R\$ 32 a R\$

242⁶. O Programa foi instituído em 2004 a partir da unificação de programas específicos como o Bolsa Escola, um subsídio voltado à educação primária; o Fome Zero e o Bolsa Alimentação cujas transferências visavam à garantir segurança alimentar; e o Vale Gás, um subsídio para ajudar famílias pobres a comprar gás de cozinha.

Ainda conforme dados do Ministério,

(...) o programa possui três eixos principais: transferência de renda, condicionalidades e programas complementares. A transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza. As condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. Já os programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade⁷.

O programa Bossa Família também é citado como uma das ações do governo dentro do Programa de Metas do Milênio. De acordo com Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos do Milênio - ODM de março de 2010 (o último publicado pelo governo brasileiro), o programa Bolsa Família aparece como um dos principais programas nas articulações para erradicação da fome e pobreza extrema no país, que atualmente contempla quase 13 milhões de famílias.

O Bolsa-Família, maior programa de transferência de renda do mundo, permitiu articular iniciativas setoriais e por vezes fragmentadas nas áreas de educação, saúde, combate à fome e desenvolvimento social, entre outras, em um único programa com foco nos grupos sociais mais pobres. A importância desse programa na redução da pobreza e das desigualdades sociais no país tem sido reconhecida nacional e internacionalmente. (Ministério do Desenvolvimento)⁸

Outra característica importante do programa Bolsa Família é o caráter inter setorial. A partir de uma estrutura de organização complexa, o governo brasileiro tenta acoplar todas as condicionalidades do programa de modo a integrar vários setores. Apesar da administração do programa ficar a cargo dos municípios, tornando-se também uma fonte considerável de remessas do governo federal, as políticas federais de educação, saúde e combate à fome, estariam diretamente inter relacionadas as condicionalidades esperadas da transferência de renda.

⁶ Fonte: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acesso em 20 out. 2011.

⁷ Fonte: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acesso em: 20 out. 2011.

⁸ Fonte: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acesso em: 20 out. 2011.

Conforme anteriormente citado, o programa é de administração operacional municipal, ele conta com um cadastro único, onde a partir de determinadas informações as famílias são cadastradas e passam a ser acompanhadas. A perda do benefício está vinculado a saída da família da faixa de renda, ou ao descumprimento das condicionalidades. A partir das informações prestadas pelo governo, não fica claro as condições exatas para o descumprimento de tais, fica subentendido que a administração é feita de maneira autônoma pelos responsáveis municipais.

No ano de 2011 os programas sociais de combate a pobreza foram contemplados por um programa maior o “Brasil Sem Miséria” (BRASIL, 2011b), como mencionado anteriormente. A partir do perfil de pobreza extrema traçado pelo IBGE , o plano de atuação do programa conta com três eixos: garantia de renda, acesso a serviços públicos e eixo de inclusão produtiva⁹.

O eixo garantia de renda tem como programa principal o “Bolsa Família”, que de acordo com o apresentado pelo governo, será ampliado em 40% para a população extremamente pobre com menos de 14 anos de idade. Nesse eixo também são incluídos programas de inclusão produtiva no campo e áreas urbanas. Relativamente ao meio rural, são apontados os programas “Bolsa Verde” e acompanhamento das famílias com assistência técnica fomento à produtividade. Nas áreas urbanas propõe-se incentivo ao empreendedorismo e qualificação profissional. Na ampliação dos Serviços públicos serão privilegiadas questões de necessidade básica através de programas já em andamento. São ainda citados o Plano de Aceleração do Crescimento e o Programa “Minha Casa Minha Vida”. O Plano de desenvolvimento não cita nenhuma estimativa de valores, prazos ou estimativa de população atingida. Apesar no programa ser de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, se observa o caráter multiministerial de atuação.

O Plano Brasil sem Miséria tem alguns méritos importantes. Mas também possui algumas limitações que devem ser mencionadas, tais como o baixo valor de R\$ 70 utilizado como linha de pobreza, que rompe com as linhas de ¼ de SM que eram utilizadas anteriormente, por razões de eficiência da política de transferência de renda e não pelo mérito de combater determinado aspecto da pobreza. De fato, o

⁹ Fonte: http://www.brasilsemiserialia.gov.br/wp-content/themes/bsm2nd/caderno_brasil_sem_miseria.pdf. Acesso em: 08 out. 2010.

conceito de pobreza 'político-administrativo', introduzido pelo IPEA, é um conceito inexistente na literatura e não deixa claro exatamente o que significa a uma pessoa cruzar a linha de pobreza estabelecida.

3 PERSPECTIVAS DE JUSTIÇA

Diferentes perspectivas de justiça podem levar a conclusões distintas sobre a mesma situação. Em SEN (2010) é apresentada uma situação sobre três pontos de vista de justiça. No exemplo, três crianças discutem por causa de uma flauta. A primeira diz que a flauta deve ser dela, porque ela é a única dos três que sabe tocar o instrumento. A segunda argumenta que não, que a flauta deveria que ser dela, porque ela é pobre e não tem brinquedos. A terceira, por sua vez, diz que quem fez a flauta foi ela e, portanto, não tem dúvidas que a flauta é dela.

Para a resolução desse conflito, um perfil igualitário, cujo viés de escolha tenda a diminuir as diferenças entre ricos e pobre, diria que a flauta teria que ser da segunda criança. Um libertário iria se colocar ao lado da terceira criança já que deveria ter direito ao fruto do seu trabalho. Um utilitarista, preocupado com a maximização da utilidade por sua vez, poderia optar pela primeira criança, uma vez que ela é a que pode tirar mais prazer do objeto, pois é a única que sabe tocar flauta. Ou, a partir de outra perspectiva, se inclinaria também para a segunda criança, porque o seu aumento de felicidade seria maior ficando com a flauta, uma vez que ele não tem mais nenhum brinquedo. A questão que permanece é sobre o que efetivamente seria mais justo, pois é possível analisar a justiça a partir de perspectivas diferentes que levam a resultados distintos.

Nesse contexto, as diferentes perspectivas de justiça se situam em diversas questões da análise do que vem a ser a justiça social. Conforme Rawls (1971) a justiça é a primeira virtude das instituições sociais.

The only thing that permits us to acquiesce in an erroneous theory is the lack of a better one; analogously, an injustice is tolerable only when it is necessary to avoid an even greater injustice. Being first virtues of human activities, truth and justice are uncompromising (RAWLS, 1971, p. 4).

A partir de um viés voltado para a análise econômica clássica das questões atreladas a renda e pobreza, para Mankiw (2005) a mão invisível aloca os recursos eficientemente, mas não necessariamente garante que isso ocorra de forma justa. Conforme essa abordagem, a questão da desigualdade, ou seja, o porquê de pessoas receberem rendas diferentes permeia três tipos de análises: utilitarista,

libertaria e liberal¹⁰. Portanto, para a escolha entre as várias formas de ordenação social se faz necessário um conjunto de princípios justos que determine a organização de vantagens estipuladas. Já em Sandel (2007) é argumentado que as teorias de justiça se concentram em volta de três questões básicas: a maximização do bem estar, o respeito à liberdade e a promoção da virtude.

3.1 ANÁLISES LIBERAIS, LIBERTARIAS E UTILITARISTAS

Como análise clássica da justiça no arcabouço teórico da ciência econômica, a maximização da utilidade a partir de uma restrição de renda resume o princípio mais utilizado da ideia sobre o que é justo. O conceito clássico da função utilidade, ou seja, um modelo que atribui um número a cada possível cesta de consumo, criando uma determinada preferência às cestas (VARIAN, 2006) desde muito tempo não está mais ligado teoricamente à visão de medida de felicidade e sim preferências do consumidor, no entanto, o conceito de que à medida que a renda de uma pessoa aumenta o bem estar extra de uma unidade monetária de renda adiciona cai, é muito presente na análise de alocação justa.

O precursor da análise utilitária, Jeremy Bentham, defendia a maximização do prazer em relação a dor “*Greatest Happiness Principle*”. Para ele a natureza do gênero humano estava a mercê de dois senhores: a dor e o prazer. Dessa forma, de acordo com eles é definido o que devemos fazer. A utilidade das ações, portanto, mede-se pelo grau de felicidade que proporcionam a quem as pratica. Essa análise primeira do utilitarismo gerou uma série de críticas sobre o que tange os direitos individuais.

We have considered two objections to Bentham’s “greatest happiness” principle—that it does not give adequate weight to human dignity and individual rights, and that it wrongly reduces everything of moral importance to a single scale of pleasure and pain. How compelling are these objections? John Stuart Mill (1806–1873) believed they could be answered. A generation after Bentham, he tried to save utilitarianism by recasting it as a more humane, less calculating doctrine (SANDEL, 2007, p. 30).

O incremento às teorias utilitaristas trazidas por John Stuart Mill, que se posicionava como um defensor dos direitos individuais trouxe a ideia de preferências

¹⁰ É considerada como liberal a tradição baseada nas teorias de contrato social, no qual faz parte o filósofo John Rawls.

e de justiça. Conforme Mill (1863) seria considerado injusto privar os indivíduos dos seus direitos individuais estabelecidos por lei. Para ele a questão de justiça utilitária estava diretamente vinculada com os conceitos de maximização do bem estar da população e preservação dos direitos individuais.

I must again repeat, what the assailants of utilitarianism seldom have the justice to acknowledge, that the happiness which forms the utilitarian standard of what is right in conduct, is not the agent's own happiness, but that of all concerned (MILL, 1863, p. 19).

Em Sandel (2007) a maximização da utilidade é um princípio utilizado na concepção de leis e políticas. Na decisão da melhor escolha no contexto de uma comunidade, os legisladores naturalmente irão tender a maximizar a felicidade dessa população como um todo. Se o governo deve maximizar a utilidade total, isso implica que ele deve procurar uma melhor distribuição da renda. Os resultados envolvidos nesse processo abrem espaço para críticas, tanto dos teóricos libertários como liberais.

Como análise expoente nos conceitos liberais, a análise de Rawls (1971) sobre os princípios de justiça básica se resumem a liberdade igualitária, igualdade de oportunidades e o princípio da diferença. De maneira geral os princípios da justiça são escolhidos sob um véu de ignorância, o que garante que ninguém seria desfavorecido na escolha dos princípios pelo resultado do acaso natural ou pela contingência de circunstâncias sociais. A posição inicial corresponde a consensos fundamentais alcançados de maneira equitativa, o que representa a essência do pensamento Rawlsiano “justiça como equidade”. Além disso, partindo do pressuposto de que os indivíduos são egoístas, seu julgamento do que é justo ou não é afetado pela posição em que ocupam, ou seja, as pessoas não podem ser justas se elas sabem o seu lugar na sociedade (véu da ignorância). O conceito de justiça Rawlsiano envolve também o papel das instituições: elas serão justas ou injustas dependendo da forma como repartem custos e benefícios às pessoas, como repartem os bens primários (necessários para o exercício das competências morais). Os bens primários incluem as liberdades básicas (política, de pensamento, de associação, de circulação, de escolha da profissão...), o acesso a possibilidade de exercer funções políticas, as bases sociais do auto-respeito, renda e riqueza. As

liberdades básicas são as instituições necessárias ao desenvolvimento e exercício da justiça.

Um dos pontos mais controversos e importantes da teoria de Rawls é o princípio da diferença.

Assuming the framework of institutions required by equal liberty and fair equality of opportunity, the higher expectations of those better situated are just if and only if they work as part of a scheme which improves the expectations of the least advantaged members of society. The intuitive idea is that the social order is not to establish and secure the more attractive prospects of those better off unless doing so is to the advantage of those less fortunate (RAWLS, 1971, p. 64).

Conforme exposto, a construção de uma sociedade que contemple os critérios de justiça não pode ignorar questões ligadas aos menos afortunados. De acordo com a abordagem adotada em Mankiw (2005) a partir da teoria liberal de Rawls, o governo deveria maximizar a utilidade daquele em pior situação *maximin criterion* através da transferência de renda. Entretanto, o critério *maximin* também não levaria a uma distribuição de renda igualitária, em razão de destruir os incentivos para ao trabalho, o que reduziria a renda total da população e resultaria em piora da situação das pessoas mais favorecidas. A ênfase na pessoa em pior situação, através do princípio da diferença implica que o liberalismo de Rawls leva a uma redistribuição de renda maior do que o defendido pelo utilitarismo.

De acordo com Sandel (1982) Rawls não se opõe as teorias utilitaristas, rejeita, no entanto, a perspectiva de que os indivíduos correspondem a um sistema de desejos singular. Ele ainda argumenta que o utilitarismo falha como ética social ao aplicar os princípios de escolha convenientes a um agente singular. Para Rawls, as questões relativas a direitos individuais, constituem uma parte de extrema importância, não podendo nem mesmo o bem estar geral se sobrepor a isso. Nozick (1974) também aparece como oposição as teorias utilitaristas. Da mesma forma que a argumentação liberal, para o pensamento libertário, o exercício dos direitos individuais são soberanos. Para o libertarismo conforme Mankiw (2005) a sociedade é um conceito abstrato. Não cabe, portanto, ao governo tirar de alguns indivíduos para dar a outros. Em vez de avaliar os resultados econômicos, o libertarismo se concentra no processo, ou seja, se o processo que determina a distribuição de renda for justo, a distribuição resultante será justa. Igualdade de oportunidade seria mais importante do que igualdade de renda: o governo deveria fazer cumprir direitos

individuais para garantir a todos a mesma oportunidade para usar seu talento e obter sucesso. Uma vez que essas regras sejam estabelecidas, o governo não deve alterar a distribuição de renda resultante. Para Nozick (1974) cabe ainda o questionamento levantado por Rawls a respeito da justiça do acordo com base no qual os menos bem dotados poderiam esperar a cooperação voluntária dos demais. Para Nozick na existência de ganhos de cooperação social existe a ideia de simetria, o princípio da diferença, no entanto, não é neutro entre os menos e os mais bem dotados. É questionado então o que levaria a uma cooperação social entre os diferentes agentes. Conforme Sandel (2007):

Nozick believes this scenario illustrates two problems with patterned theories of distributive justice. First, liberty upsets patterns. Anyone who believes that economic inequality is unjust will have to intervene in the free market, repeatedly and continuously, to undo the effects of the choices people make (SANDEL, 2007, p. 37).

3.2 PERSPECTIVAS DE CAPACITAÇÕES, BEM-ESTAR, VIRTUDE E LIBERDADE

A partir das temáticas libertárias, utilitaristas e liberais, as perspectivas sobre justiça social evoluíram de modo a utilizar de maneira conjunta questões levantadas pelas três abordagens. De acordo com Nussbaum (2003) no ocidente a perspectiva de justiça conforme a tradição da filosofia política tende a teoria de contratos. Essa vê os princípios de justice pela perspectiva de contratos executados por vantagens mútuas, que levam a saída do estado natural encaminha a uma governança regida pela lei. Para ela grande parte dessa esquemática ocidental de conceituação da justiça é influencia do pensamento de John Rawls. É defendido, no entanto, que a concepção a partir da qual os contratos de justiça possuem falhas quando aplicadas. Para tanto, ela introduz o conceito das capacitações desenvolvidas conjuntamente com Sen para uma aproximação do que segundo ela seria a justiça. A ideia de capacitações, conforme citado anteriormente, é cabível na metodologia adotada pelas organizações internacionais de promoção de desenvolvimento. Em relatório da Organização das Nações Unidas (ONU) é clara a preferência pela abordagem.

Conforme Nussbaum (2003) as desigualdades que representam o distanciamento entre ricos e pobres é confrontada pelas propostas de teorias de justiça que definam princípios de direitos humanos básicos, o que é fornecido pela teoria de capacitações. Para Sen (2000) questões relativas a disposições sociais

como serviços de educação e saúde, teriam um papel determinante no desenvolvimento econômico e social. Ele analisa o desenvolvimento atrelado aos direitos humanos básicos como um processo onde diversas categorias de liberdades se enquadram como itens centrais. A justificativa para sua teoria se dá por duas razões:

- 1) A razão avaliatória: a avaliação do progresso tem que ser feita verificando-se primordialmente se houve aumento das liberdades pessoais.
- 2) A razão da eficácia: a realização do desenvolvimento depende inteiramente da livre condição de agentes das pessoas (SEN, 2000, p. 18).

Cabe ressaltar a questão referente a liberdade econômica para Sen “A privação de liberdade econômica pode gerar a privação de liberdade social, assim como a privação de liberdade social ou política pode, da mesma forma, gerar a privação de liberdade econômica” (SEN, 2000, p. 25). A questão econômica é colocada, portanto, como uma das questões essenciais para o desenvolvimento, ou ação das liberdades pela sociedade. Nesse contexto a pobreza passa a ser avaliada como privação das necessidades básicas, e conseqüentemente a privação da liberdade econômica. Sen enfatiza que a baixa renda por si só não pode ser encarada como uma limitação das capacitações individuais, mesmo que as privações de renda e de capacitações estejam muitas vezes encadeadas.

(...) a abordagem da capacidade difere claramente e de modo crucial das abordagens mais tradicionais da avaliação individual e social, baseada em variáveis tais como bens primários (como nos sistemas de avaliação rawlsianos), recursos (como na análise social de Dworkin), ou renda real (como nas análises que focalizam o PIB, PNB, vetores de bens renomados) (SEN, 2001, p. 82).

Dessa forma a questão de capacitações para Sen adquire um espaço importante na definição das liberdades. Esse caráter é explorado quando o autor analisa objetivamente a pobreza. Para ele é importante quando tratamos de políticas públicas não confundir os meios de redução de pobreza com os fins dessa. Investimentos em educação e saúde, por exemplo, não podem ser usados como meios de redução da pobreza de renda, esse seria uma clara amostra de confusão entre meios e fins. Ele apesar de não negar a relação direta entre tais variáveis, alerta sobre a necessidade de uma compreensão básica da natureza e características da pobreza. De maneira geral Sen (2000) ainda fala sobre um

possível “acoplamento” entre desvantagens da privação de renda e dificuldades em conversões em capacitações cita exemplo como idade, e incapacidade ou doença que tornam mais difícil a conversão de renda em capacitações. Ele também aborda a forma em que a renda muitas vezes é tratada de maneira desproporcional dentro de mesmas conjunturas familiares, abrindo um leque para interpretações a questões não renda como a desigualdade entre gêneros.

No último ponto abordado sobre relação renda e capacitações Sen (2000) faz a afirmação de que a privação relativa de rendas pode resultar em privação absoluta de capacitações. Nessa afirmação ele intenta demonstrar que determinadas realidades podem exigir níveis de renda diferente, que podem, relativamente, suprimir qualquer capacidade por conta do fator renda. Em resumo a ideia sobre a relação renda e capacitações é acrescentar uma perspectiva que avalie a natureza das causas da pobreza e privação direcionando a atenção principal dos meios para os fins, e da mesma maneira buscar as liberdades de alcançar-los.

Considerando a abordagem de bem-estar o intuito de criar alocações justas, pode então remeter a considerações sobre a eficiência de Pareto e alocações equitativas. A fronteira da possibilidade de uma abordagem utilitarista a partir da função de bem estar, apresenta uma forma que possibilita a soma das utilidades dos consumidores e pode ser usada para resumir as propriedades de muitos tipos de julgamentos morais (VARIAN, 2006). O problema relativo a maximização da função de bem estar social, se resume no fato da necessidade dessa ser eficiente de Pareto mas não promover necessariamente uma divisão igualitária. Abrindo espaço para questionamentos morais de igualdade e justiça alocativa. Dessa forma a partir de trocas arbitrárias uma alocação eficiente de Pareto não continua necessariamente justa a partir da divisão igualitária. A ineficiência da função de bem estar para o julgamento de alocações justas pode ser exposta a partir do seguinte exemplo:

Temos três pessoas, A, B e C. A e B tem os mesmos gostos, e C tem gostos diferentes. Começamos com a suposição de que, a partir de uma divisão igualitária, A e C iniciaram um intercâmbio. Isso em geral fará com que eles fiquem em uma situação melhor. Já B, que não teve a oportunidade de trocar com C, invejará A – isto é, ele preferiria a cesta de A à sua própria cesta. Embora A e B hajam começado com a mesma alocação, A foi mais feliz em sua troca, o que destruiu a simetria da alocação original (VARIAN, 2006, p. 607).

A partir das esquemáticas abordadas, Sandel (2007) propõe uma releitura, e se concentra a partir de três questões apontadas como cruciais no julgamento do

que é o mais justo: o bem-estar, a virtude e a liberdade. As três perspectivas congregam as ideias já abordadas liberais, utilitárias e acrescentam uma visão aristotélica sobre as perspectivas de justiça.

Some of our debates reflect disagreement about what it means to maximize welfare or respect freedom or cultivate virtue. Others involve disagreement about what to do when these ideals conflict. Political philosophy cannot resolve these disagreements once and for all. But it can give shape to the arguments we have, and bring moral clarity to the alternatives we confront as democratic citizens (SANDEL, 2007, p.16).

Conforme Sandel (2007) dentre as perspectivas de justiça, a virtude cai em descrédito, relativamente aos argumentos que apelam para liberdade e bem estar. As questões relativas aos princípios morais vêm sendo discutidas há muito tempo na história. Por que retomar a discussão? O fato de sempre voltarem talvez implique em haver pontos que são inegáveis quanto ao uso para uma melhor construção da sociedade. É então desenvolvida a concepção aristotélica onde: justiça é o que dá as pessoas o que elas merecem. O merecimento é definido pelas melhores práticas que a sociedade determina. Sistema baseado em meritocracia, que traz as pessoas para o mesmo ponto inicial, continua condicionando que a distribuição de riqueza e renda seja determinante para a distribuição natural de habilidades e talentos. Princípio que para eliminar influências morais arbitrárias vai além do sistema de meritocracia.

Esse ideal de neutralidade foi invocado nos discursos de John Kennedy e revogado nos de Barack Obama. Entre 1960 e 1980 o partido democrata usou o argumento liberal de Rawls e banuiu argumentos morais e religiosos de seus discursos. Algumas, exceções, no entanto, ocorreram no período Martin Luther King, Jr., por exemplo, invocou argumentos morais e religiosos em prol dos direitos humanos (SANDEL, 2007). A ideia de neutralidade quanto a questões de posição moral e religiosa no governo norte americano quando dividida entre Republicanos e Democratas, se alterna entre duas abordagens distintas. Os Republicanos usam a ideia de política econômica, enquanto os Democratas justificam a neutralidade a partir de questões sociais e culturais. No primeiro caso, justificar qualquer tipo de neutralidade em relação a conceitos morais se baseia no princípio de liberdade econômica, dessa forma as sanções governamentais que imponham qualquer tipo de restrição são um empecilho para a liberdade dos agentes em usufruir de sua

liberdade econômica plena. Já no segundo caso apresentado por Sandel, a neutralidade do governo Democrata não é justificada a partir do viés econômico, ou seja, o governo deve intervir na economia, entretanto, no que tange questões culturais, morais não devem sofrer nenhuma intervenção. Os dois exemplos refletem a forma de governo ocidental onde a liberdade dos indivíduos é colocada em primeiro plano. Aparentemente, questões morais e religiosas estão colocadas de maneira individualista quando a questão é justiça social, não cabendo aos governos tomar partido sobre posições, ou impor de maneira efetiva medidas que beneficiem um determinado tipo de conceito moral ou religioso.

A idéia de neutralidade é defendida no discurso liberal de Rawls, para ele questões que tangem princípios morais e religiosos devem ser consideradas a parte da política (RAWLS, 1971). Em análise do livro *Political Liberalism* de 1993, Sandel analisa a argumentação de Rawls que ratifica o fato que na sociedade moderna, é errôneo pensar que as pessoas chegaram aos mesmos conceitos sobre moral e religião. Desse modo devendo ser o Estado livre de qualquer conclusão no que abrange esses aspectos. Nessa questão é Sandel analisa o fato de que é feita uma divisão entre nosso comportamento como seres com princípios morais, agentes participantes da sociedade. Entretanto, apesar do discurso político liberal prevalecer na cultura ocidental, questões como aborto e casamento entre pessoas do mesmo sexo sempre tendem a análise e argumentação religiosa ou moral.

With abortion and embryonic stem cell research, it's not possible to resolve the legal question without taking up the underlying moral and religious question. In both cases, neutrality is impossible because the issue is whether the practice in question involves taking the life of a human being. Of course, most moral and political controversies do not involve matters of life and death (SANDEL, 2007, p. 132).

Dessa forma se mostra que apesar da negação sobre avaliações morais e religiosas, essas se fazem presentes nas atribuições sobre justiça. Cabe dessa forma aos agentes formuladores de políticas públicas, um consenso sobre a qual a melhor abordagem de decisão. Sandel justifica suas três abordagens sobre o conceito de justiça, mostrando inclinação a respeito do julgamento a partir do conceito de virtude sobre o bem comum. Ele justifica seu ponto de vista a partir da argumentação a respeito do senso social do comum; os limites morais do mercado; a desigualdade, solidariedade e virtude cívica; e políticas para engajamento moral (SANDEL, 2007).

No primeiro ponto é argumentado a respeito da importância da população ter uma visão sobre o bem estar comum. Como exemplo é citado o comportamento do presidente norte americano Obama que incentiva o hábito do trabalho voluntário *“You invest in America, and America invests in you”*¹¹. No Segundo ponto Sandel reconhece o poder dos mercados de organizar a atividade produtiva, mas baseia seu principal argumento a partir da necessidade de discussão sobre os limites morais dos mercados. Ou seja, até que ponto as regras básicas de mercado devem permear o comportamento moral da sociedade. O terceiro argumento é exposto o crescente gap entre ricos e pobres, o que resulta em uma sociedade onde a relação de vivência entre as classes se torna cada vez mais distante. Como resultado temos serviços públicos deteriorados, uma vez que esses acabam sendo de uso quase que exclusivo de classes mais baixas, essas com menos voz para reivindicar melhoramentos. Dessa forma Sandel argumenta que esse ponto pode vir a se tornar crucial para o desincentivo da virtude cívica e ressalta a importância do engajamento publico. Conforme Sandel (2007, p. 138), *“A more robust public engagement with our moral disagreements could provide a stronger, not a weaker, basis for mutual respect”*. Para ele atualmente as sociedades se comportam a partir da ideia liberal, onde os agentes ignoram questões a respeito de convicções morais e religiosas, ao invés de encarar tal a partir do respeito mutuo. Políticas de engajamento moral, portanto, seriam uma base promissora para uma sociedade justa.

Nessa mesma linha de pensamento liberar igualitário, Martha Nussbaum (2010) ressalta uma característica importante e muitas vezes negligenciada nos programas de desenvolvimento, o papel da educação. Conforme ela, de acordo com constatações empíricas é baixa a correlação entre avanços igualitários nas áreas de educação e saúde com o crescimento econômico, o que justifica sua crítica a um sistema educacional formador somente focado em maior eficiência produtiva. Em seu livro *Not for Profit*, é discutida uma possível crise educacional que teria influencias diretas no sistema democrático:

Thirsty for national profit, nations, and their systems of education, are heedlessly discarding skills that are needed to keep democracies alive. If this trend continues, nations all over the world will soon be producing generations of useful machines, rather than complete citizens who can think for themselves, criticize tradition, and understand the significance of another person's sufferings and achievements (NUSSBAUM, 2010, p. 20).

¹¹ Referência: <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,1840636,00.html>. Acesso em 12/11/2011.

De acordo com o exposto, o sistema educacional voltado para o lucro e crescimento econômico passa a sub valorizar áreas humanas e artísticas e atualmente se constitui o principal viés educacional observado. A argumentação de Nussbaum (2010) vai de encontro a um ponto também levantado por Sandel, conforme descrito anteriormente. Para ela as habilidades artísticas e humanas desenvolvem um ponto de comum acordo para os dois o sentimento de “ser um cidadão do mundo”. Dessa forma uma questão de relevância no papel das políticas de desenvolvimento diz respeito a como é possível apoiar as famílias para desenvolver as “capacitações” infantis de modo a promover a justiça em uma sociedade democrática. Um dos resultados apontados por ela é a habilidade de julgar políticas de maneira crítica, ponto que é não incentivando, em prol do foco dado ao conhecimento técnico. Nussbaum (2010) levanta a questão sobre a falta de qualidade no ensino como uma forma clara da ausência de um sistema democrático. Caso o sistema educacional em questão não atinja as partes de melhor renda da sociedade, esse, na maioria dos casos, irá se desenvolver de maneira falha.

4 PROGRAMAS DE ERRADICAÇÃO DA MISÉRIA SOB PERSPECTIVAS DE JUSTIÇA

A avaliação dos resultados do programa “Brasil sem Miséria” ainda não é exposta de forma clara. Conforme divulgado pelo MDS, o objetivo geral: “Promover a inclusão social e produtiva da população extremamente pobre, tornando residual o percentual dos que vivem abaixo da linha da pobreza” (BRASIL, 2011b, p. 6) não apresenta números absolutos de pessoas atingidas ou a maneira de mensuração dessas metas. No entanto, o julgamento sobre a eficiência do plano seguindo o exemplo do programa “Bolsa Família” apresenta o número de famílias que ultrapassaram a linha de pobreza extrema, e os valores investidos pelo governo para a obtenção desse resultado. Pode-se avaliar, portanto, que o governo irá considerar a superação da linha da pobreza, como condição necessária para inclusão social e produtiva.

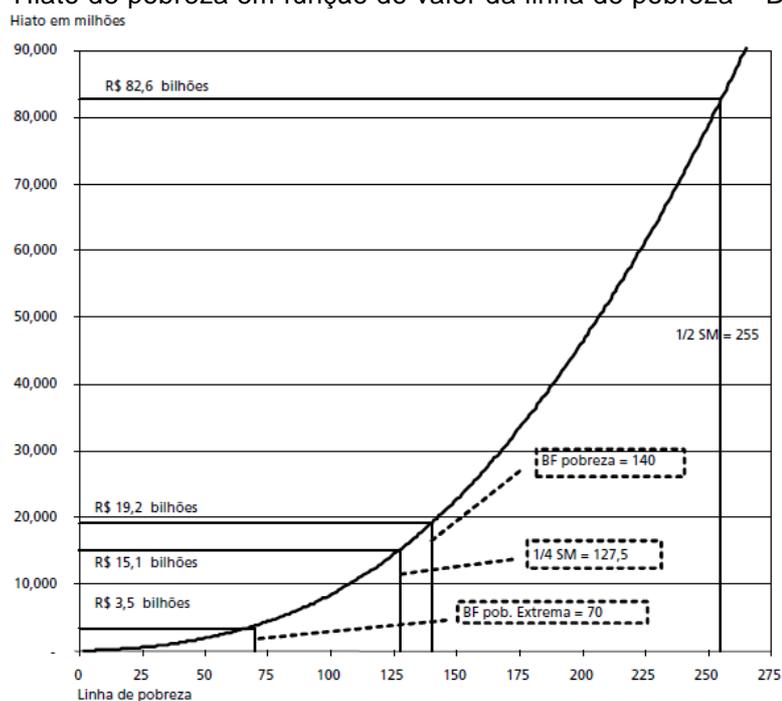
De maneira clara, é possível verificar a tendência utilitarista de grande parte dos programas governamentais. Levando em conta uma abordagem administrativa sobre os resultados do processo, o utilitarismo fornece meios de mensuração e aplicação mais claros. Conforme já apresentado, a adoção de uma linha de pobreza que determina a população público apresenta características que facilitam essa abordagem. Segue-se então a idéia a respeito da estipulação de uma renda mínima maximizadora das preferências em acordo com a teoria formulada por Stuart Mill. Ou seja, os programas seguem uma lógica utilitarista onde o conceito justiça está diretamente vinculado com os conceitos de maximização do bem estar da população. Dessa forma os programas de garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva, são amplamente sustentados por essa visão de justiça que implicitamente justifica adoção dos programas frente a população.

Considera-se, no entanto, as falhas relativas à abordagem utilitarista. Apesar da adoção de medidas unidimensionais levando em consideração o fato da perspectiva de renda fornecer vantagens no gerenciamento de resultados, a maximização da função de bem-estar da população, conforme apresentado, não pode ser considerada moralmente justa quando analisada sobre ponto de vista de ótimo de Pareto e equidade. Nesse ponto, conforme abordado em HDR (1997) a análise multidimensional da pobreza permitiria uma constatação da abrangência das

políticas frente a questões como liberdades e equidade apresentando a possibilidade de uma análise mais ampla sobre os efetivos resultados das políticas.

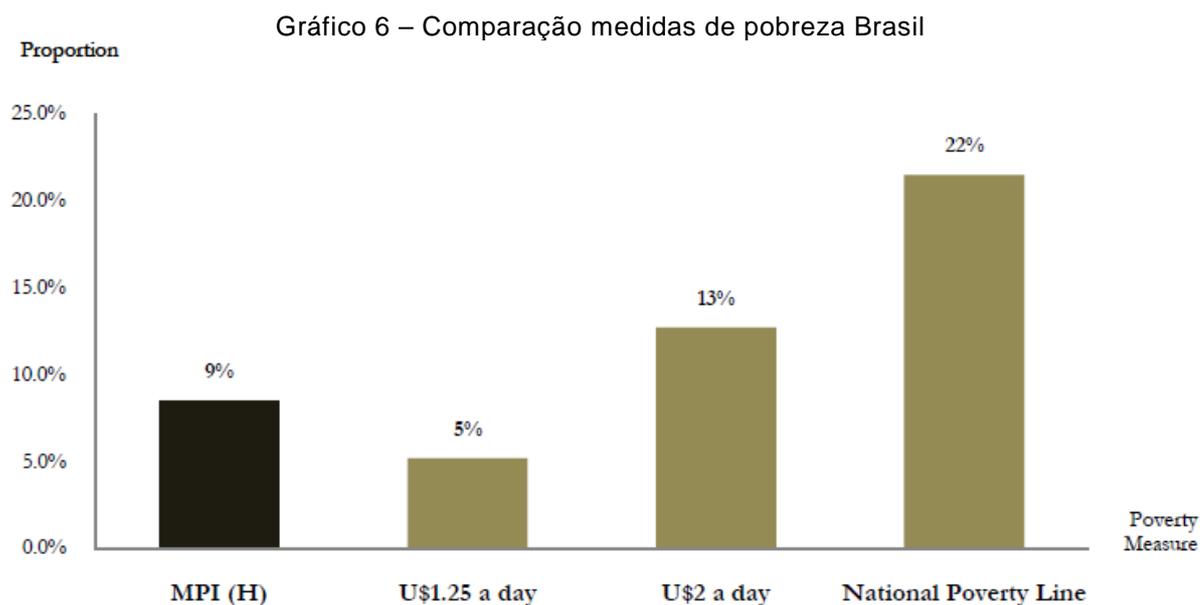
Adicionalmente, conforme demonstrado, a mensuração da pobreza pelo programa brasileiro apresenta uma série de fragilidades ao utilizar o conceito de linha de pobreza. Conforme argumentado por documento sobre pobreza extrema divulgado pelo próprio MDS, o reajuste dos valores da linha de pobreza pelo INPC apresenta falhas ao não considerar a variação da cesta de consumo da população com renda *per capita* inferior a R\$ 70,00 (OSÓRIO; SOARES; SOUZA, 2011). Conforme simulações apresentadas os números da população que se encontra em pobreza extrema são facilmente alterados a partir de diferentes perspectivas de linha de pobreza administrativa. A questão relativa a exeqüibilidade é um ponto levantado por OSÓRIO, SOARES E SOUZA (2011), uma possível elevação da linha político administrativa de pobreza em R\$140,00, por exemplo, resultaria em um aumento do montante de recursos que deixaria o projeto de erradicação da pobreza em uma condição pior de execução. Os autores calculam o hiato de pobreza, que consistem em uma estimativa entre a quantidade de recursos necessários para erradicar a pobreza sem qualquer ineficiência e custos administrativos, no exemplo anterior o hiato quintuplicaria.

Gráfico 5 – Hiato de pobreza em função do valor da linha de pobreza – Brasil, 2009



Fonte: OSÓRIO, SOARES, SOUZA (2011)

Ao considerarmos a análise multidimensional de acordo com IPM apresentado pelo Relatório de Desenvolvimento – 2010 é possível através do Gráfico 6 apresentado com dados de 2009 verificar que a pobreza multidimensional apresenta uma proporção menor quando comparada as linhas de pobreza nacionais no período.



Fonte: PNUD¹²

É possível, portanto, verificar a diferença de mensuração da pobreza de acordo com a perspectiva adotada. Fica claro que o número de população vivendo em situação de miséria, é diretamente afetado pela abordagem adotada. O hiato de miséria, como anteriormente levantado, revela que aumentos na linha de pobreza têm grande influência sobre a exeqüibilidade do programa brasileiro. Dessa forma, encontramos restrições na variável renda como medida de erradicação da miséria. Ao mudarmos a abordagem de ajuste do valor do Bolsa Família para constituição da atual linha da pobreza, por exemplo, podemos ter como resultado um aumento significativo do hiato de pobreza e a falência do esforço de combate a mesma.

Ao entrarmos em análises que transcendem a abordagem de renda, a perspectiva das capacitações levantadas por Sen, por exemplo, impõe restrições ao alcance de justiça do programa brasileira. Apesar do programa se propor a promover liberdade econômica através da transferência de renda, o critério de necessidades

¹² Disponível em: <http://hdr.undp.org/es/estadisticas/ipm/>. Acesso em 26 out. 2011.

básicas e acesso a capacitações não é claro. Conforme apresentado anteriormente a escolha da linha de pobreza tem influência direta sobre o número de pessoas contempladas e quais necessidades serão supridas para que essas possam evoluir para fora da pobreza extrema. A linha adotada no Brasil, não deixa claro sobre qual cesta de necessidades está sendo alimentada pelos programas de transferência, bem como quais são as formas de atuação práticas para a inserção no mercado de trabalho.

Conforme o princípio da diferença de Rawls (1971) o programa faz uso de benefícios em relação aos menos favorecidos. Como anteriormente apresentado, governo deveria maximizar a utilidade daquele em pior situação *maximin criterion* através da transferência de renda, não necessariamente chegando uma distribuição igualitária. Como instituição cabe ao estado a responsabilidade sobre a equidade e justiça em suas ações, pautas principalmente sobre a distribuição dos bens primários já anteriormente citados. As transferências de renda defendidas pelos programas de erradicação de miséria não asseguram a obtenção dos parâmetros de justiça defendidos pela teoria liberal. As fragilidades expostas sobre a adoção de uma linha de pobreza acabam não garantindo que ao ultrapassar determinado parâmetro monetário liberdades de escolha e desenvolvimento sejam asseguradas pela população.

Acrescenta-se também as críticas libertárias, o que efetivamente motivaria uma assimetria na relação entre menos e mais afortunados. Qual seria o motivo impulsionador para as classes não atingidas no programa para cooperarem com o uso de políticas públicas que beneficiam uma parcela da população? Conforme as teorias libertárias, o uso de programas pelo governo é errôneo. É observada a necessidade de um processo justo que garanta a distribuição de renda, nesse caso tentativa de garantir uma reposição de renda em função de uma não alocação justa não poderia ser considerado a melhor opção de política.

A educação é outro ponto não abordado pelo programa, conforme as análises expostas de Nussbaum (2010) e Sandel (2007), o sistema educacional é uma variável de extrema importância na constituição de uma sociedade justa conforme a análise de virtudes. No programa de erradicação da miséria brasileira em nenhum momento é citada a questão referente a cultura atrelada ao sentido de pobreza ou miséria. As questões relativas a construção de cidadãos através da variável

educação não é levada em consideração na construção do plano de ação do programa.

Conforme Rawls (1971), não importa quanto bem planejadas sejam leis e instituições, sobre uma situação de injustiça a readequação ou extinção das atividades acaba sendo inevitável. É considerado, portanto, como um dos objetivos mais importantes do desenvolvimento de políticas de bem estar e aumento de renda, a busca por uma justiça social.

Dessa forma, a análise dos programas brasileiros de combate a pobreza e aumento do bem estar da população transcendem a abordagem unicamente concentrada na linha de pobreza monetária estipulada. A partir das perspectivas de justiça e desenvolvimento, é possível uma análise diferenciada sobre a natureza e características do programa, avaliando os objetivos finais com ênfase nos resultados sobre questões como liberdade e bem-estar. Entretanto, a análise dos programas brasileiros se restringe unicamente a variável renda, não sendo apresentados materiais que vislumbrem ações em questões multidimensionais.

5 CONCLUSÃO

As ações idealizadas pelo governo brasileiro são materializadas através da construção de uma linha de pobreza. Apesar de haver uma forte questão política e de facilidade técnico administrativa envolvendo a adoção dessa medida, o efeito dela sobre o desenvolvimento se limita principalmente no aumento relativo do nível de renda da população. Desse modo, uma série de questões que tangem aspectos de desenvolvimento humano acabam não abordadas de maneira mais ampla. Com base nesse ponto, são claras as tendências utilitaristas dentro do desenho do desenvolvimento social brasileiro baseadas no bem estar a partir da busca pela maximização da utilidade da população dada uma restrição de renda orçamentária. Conforme explicitado por Sen (1999) há um poder na análise econômica tradicional, que leva a mensuração através de interesses e satisfação das pessoas através dos conceitos utilitaristas, justificando o viés econômico das medidas adotadas. Desse modo, uma série de questões que tangem aspectos de desenvolvimento humano acaba não abordada.

A abordagem de conceitos de justiça, seja ela sobre um dos vieses já apresentados, é certamente válida para a construção de um plano que atenda a evolução de uma sociedade democrática. O questionamento que resta, no entanto, é relativo a sobrevalorização de algumas perspectivas. Diante das interpretações indica-se como sugestão de futuras pesquisas a investigação de métodos de mensuração da pobreza através de perspectivas alternativas que possam revelar alternativas mais claras da execução de justiça social.

REFERÊNCIAS

- BARROS, Ricardo Paes; CARVALHO, Mirela; FRANCO, Samuel. O índice de Desenvolvimento da Família (IDF). **Texto Para Discussão nº 986**. Rio de Janeiro: IPEA, 2003. Disponível em < http://www.ipea.gov.br/pub/td/2003/td_0986.pdf>. Acesso em: 10 out. 2011.
- BARROS, Ricardo Paes; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. A Estabilidade inaceitável: desigualdade e Pobreza no Brasil. **Texto Para Discussão nº 800**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2001/td0800.pdf>. Acesso em: 10 out. 2011.
- BENTHAM, Jeremy. **Princípios da moral e da legislação**. Clarendon Press, 1879.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O perfil da Extrema Pobreza no Brasil com base nos dados preliminares do universo do Censo**. Brasília: MDS, 2011a. Disponível em: <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/wp-content/themes/bsm2nd/perfil_extrema_pobreza.pdf>. Acesso em: 10 out. 2011.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano Brasil Sem Miséria**. 2011b. Disponível em: <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/wp-content/themes/bsm2nd/caderno_brasil_sem_miseria.pdf>. Acesso em: 16 out. 2011.
- CEDEPLAR/MDS. **Primeiros resultados da análise da linha de base da pesquisa de Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família**. Minas Gerais: Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional/ UFMG e Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, 2007. Disponível em: <http://www.ipcundp.org/doc_africa_brazil/CEDEPLAR_AnaliseAvaliacaoPBF.pdf>. Acesso em: 10 out. 2011.
- COMIM, F. V.; RIBEIRO, E. P.; PORTO JUNIOR, S. S. Crescimento pró-pobre no Brasil: análise exploratória. In: CARVALHO, José Raimundo; HERMANNNS, Klaus (Org.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional no Brasil**. Fortaleza: Konrad Adenauer, 2005.
- FIGUEIREDO, Erik Alencar de; SILVA NETTO JUNIOR, José Luis da; PORTO JUNIOR, Sabino da Silva. Distribuição, mobilidade e polarização de renda no Brasil: 1987 A 2003. **Rev. Bras. Econ.**, Rio de Janeiro, v. 61, n. 1, Mar. 2007 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402007000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 nov. 2011.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – FGV. **Políticas de Renda: O Real do Lula**. Set. 2007. Disponível em: <<http://www3.fgv.br/ibrecps/RET3/index.htm>>. Acesso em: 10 out. 2011.
- HAHN, Frank. On some difficulties of the utilitarian economists. In: SEN, A; WILLIAMS, B (Org.). **Utilitarianism and Beyond**. Cambridge: Cambridge University Press, 1982.

HDR – HUMAN DEVELOPMENT REPORT 1999. **Globalization with a Human Face**. The United Nations Development Programme (UNDP). New York Oxford: Oxford University Press, 1999. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/media/HDR_1999_EN.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2011.

HDR – HUMAN DEVELOPMENT REPORT 2010. **The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development**. The United Nations Development Programme (UNDP). New York Oxford: Oxford University Press, 2010. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/chapters/>>. Acesso em: 10 nov. 2011.

IBGE. **Censo 2010**. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em 23. out. 2011.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2004-2009**. Síntese de Indicadores, 2009. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/graficosdinamicos/>>. Acesso em: 08 out. 2011.

IBGE. **Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor: Estruturas de Ponderação a partir da Pesquisa de Orçamentos Familiares 2002-2003**. Série Relatórios Metodológicos, v. 34. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/srmipca_pof.pdf>. Acesso em: 10 out. 2011.

KAKWANI, Nanak; SHAHID, Khandker; SON, Hyun H. Pro-Poor Growth: Concepts And Measurement With Country Case Studies. **International Poverty Centre**. Working Paper, n. 1, aug. 2004. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper1.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2011.

MANKIW, N. Gregory, **Introdução à Economia**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana ; SOARES, Fábio Veras. Targeted Cash Transfer Programmes In Brazil: BPC And The Bolsa Familia. **International Poverty Centre**. Working Paper, n 4, jun. 2008. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper46.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2011.

MILL, John Stuart. **Utilitarianism**. London: Parker, Son, and Bourn, 1863.

NERI, Marcelo Cortes. **Evolução dos indicadores Sociais Baseados em Renda**. Desigualdade de Renda na Década. FGV/CPS, 2011. Disponível em: <http://www.fgv.br/cps/bd/DD/DD_Neri_Fgv_TextoFim3.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2011.

NOZICK, Robert. **Anarchy, State, and Utopia**. New York: Basic Books, 1974.

NUSSBAUM, Martha C. **Not For Profit: Why Democracy Needs the Humanities**. Hardcover: Princeton University Press, 2010.

OSORIO, R. G.; SOARES, S. S. D.; SOUZA, P. H. G. F. **Erradicar a pobreza extrema: um objetivo ao alcance do Brasil**. Brasília: Ipea, 2011 (Texto para Discussão, n. 1619).

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). **Desenvolvimento Humano e IDH**. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/idh/>. Acesso em: 19 out. 2011.

RAVALLION, Martin. **Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond Averages**. World Development, v. 29, n. 11, p. 1803-1815, 2001. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/INTPGI/Resources/13996_MR2.pdf. Acesso em: 19 out. 2011.

RAVALLION, Martin; DATT, Gaurav. **When is Growth Pro-poor?** Evidence from the diverse experiences of India's States. The World Bank, Washington, n. 2263, 2000.

RAWLS, John. **A Theory of Justice**. Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press, 1971.

SANDEL, Michael J. **Justice: What's the Right Thing to Do?** Hardcover: Farrar, Straus and Giroux; 2010.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, Amartya Kumar. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SEN, Amartya Kumar. **The Idea of Justice**. Harvard University Press & London: Allen Lane, 2009.

SOARES, S. Metodologias para estabelecer a linha de pobreza: objetivas, subjetivas, relativas e multidimensionais. **Texto para Discussão, nº 1381**. Rio de Janeiro: IPEA, 2009a Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1381.pdf. Acesso em: 10 out. 2011.

SON, Hyun H.; KAKWANI, Nanak. Global Estimates of Pro-Poor Growth. **International Poverty Centre**. Working Paper, n. 31. out. 2006. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper31.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2011.

JACCOUD, Luciana; HADJAB, Patricia Dario El-Moor; Chaibub, Juliana Rochet. The consolidation of Social Assistance in Brazil and its Challenges, 1988-2008. **International Policy Centre for Inclusive Growth Working Paper**, n.76. Brasília-DF, 2010. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper76.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2011.

TOWNSEND, Peter. The meaning of poverty. **The British Journal of Sociology**, v. 13, n. 3, p. 210-227, sep. 1962.

TRT – Tribunal Regional do Trabalho 3ª Região Minas Gerais. **Evolução do salário Mínimo**. Disponível em: <<http://www.trt3.jus.br/informe/calculos/minimo.htm>>. Acesso em: 23 out. 2011.

VARIAN, Hal R. **Microeconomia: Princípios Básicos**. São Paulo: Campos, 2006.

WORLD DEVELOPMENT REPORT 2004. **Making Services Work for the Poor People**. Washington: World Bank and Oxford University Press, 2004. Disponível em: <http://www.fiergs.org.br/canais_fiergs.asp?idArea=48&idSubMenu=67&idSubSubMenu=69>. Acesso em: 10 nov. 2011.

WORLD DEVELOPMENT REPORT 2000/2001. Attacking Poverty. Washington: World Bank and Oxford University Press, 2001. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/WDR/POoverv.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2011.

ANEXO A – CORREÇÃO LINHA DE POBREZA INPC E INPC – ALIMENTOS E BEBIDAS

Tabela 1 – Correção Linha de Pobreza INPC e INPC – alimentos e bebidas

(continua)

Data	Inflação – INPC	INPC – alimentos e bebidas – var. – (% a.m.)	Linha de Pobreza ajustado INPC (R\$)	Linha de Pobreza ajustado INPC – alimentos e bebidas (R\$)	Relação INPC/INPC - alimentos e bebidas
2003.09	2288,16	0,00	50,00	50,00	0,00%
2003.10	2297,08	0,39	50,19	50,23	-0,07%
2003.11	2305,58	0,37	50,38	50,35	0,06%
2003.12	2318,03	0,54	50,65	50,50	0,30%
2004.01	2337,27	0,83	51,07	50,99	0,16%
2004.02	2346,39	0,39	51,27	51,12	0,30%
2004.03	2359,76	0,57	51,56	51,38	0,36%
2004.04	2369,43	0,41	51,78	51,17	1,18%
2004.05	2378,91	0,40	51,98	51,18	1,56%
2004.06	2390,8	0,50	52,24	51,43	1,58%
2004.07	2408,25	0,73	52,62	51,70	1,78%
2004.08	2420,29	0,50	52,89	52,10	1,52%
2004.09	2424,4	0,17	52,98	51,98	1,93%
2004.10	2428,52	0,17	53,07	51,68	2,69%
2004.11	2439,21	0,44	53,30	51,63	3,23%
2004.12	2460,19	0,86	53,76	51,98	3,41%
2005.01	2474,21	0,57	54,07	52,37	3,23%
2005.02	2485,1	0,44	54,30	52,60	3,24%
2005.03	2503,24	0,73	54,70	52,72	3,76%
2005.04	2526,02	0,91	55,20	53,08	3,98%
2005.05	2543,7	0,70	55,58	53,46	3,98%
2005.06	2540,9	-0,11	55,52	53,02	4,73%
2005.07	2541,66	0,03	55,54	52,67	5,44%
2005.08	2541,66	0,00	55,54	52,22	6,36%
2005.09	2545,47	0,15	55,62	51,98	7,00%
2005.10	2560,23	0,58	55,95	52,13	7,32%
2005.11	2574,05	0,54	56,25	52,55	7,03%
2005.12	2584,35	0,40	56,47	52,74	7,08%
2006.01	2594,17	0,38	56,69	52,77	7,42%
2006.02	2600,14	0,23	56,82	52,67	7,88%
2006.03	2607,16	0,27	56,97	52,60	8,30%
2006.04	2610,29	0,12	57,04	52,43	8,80%
2006.05	2613,68	0,13	57,11	52,36	9,07%
2006.06	2611,85	-0,07	57,07	52,06	9,62%
2006.07	2614,72	0,11	57,14	51,96	9,96%
2006.08	2614,2	-0,02	57,12	51,82	10,24%

(continuação)

Data	Inflação – INPC	INPC – alimentos e bebidas – var. – (% a.m.)	Linha de Pobreza ajustado INPC (R\$)	Linha de Pobreza ajustado INPC – alimentos e bebidas (R\$)	Relação INPC/INPC - alimentos e bebidas
2006.09	2618,38	0,16	57,22	51,87	10,31%
2006.10	2629,64	0,43	57,46	52,44	9,58%
2006.11	2640,68	0,42	57,70	53,03	8,80%
2006.12	2657,05	0,62	58,06	53,23	9,07%
2007.01	2670,07	0,49	58,35	53,66	8,74%
2007.02	2681,28	0,42	58,59	54,08	8,34%
2007.03	2693,08	0,44	58,85	54,68	7,63%
2007.04	2700,08	0,26	59,00	54,72	7,81%
2007.05	2707,1	0,26	59,15	54,76	8,02%
2007.06	2715,49	0,31	59,34	55,27	7,36%
2007.07	2724,18	0,32	59,53	56,02	6,25%
2007.08	2740,25	0,59	59,88	56,88	5,28%
2007.09	2747,1	0,25	60,03	57,22	4,90%
2007.10	2755,34	0,30	60,21	57,54	4,64%
2007.11	2767,19	0,43	60,47	58,06	4,16%
2007.12	2794,03	0,97	61,05	59,57	2,49%
2008.01	2813,31	0,69	61,48	60,57	1,50%
2008.02	2826,81	0,48	61,77	61,10	1,09%
2008.03	2841,23	0,51	62,09	61,70	0,62%
2008.04	2859,41	0,64	62,48	62,50	-0,03%
2008.05	2886,86	0,96	63,08	63,87	-1,23%
2008.06	2913,13	0,91	63,66	65,39	-2,65%
2008.07	2930,03	0,58	64,03	66,10	-3,14%
2008.08	2936,18	0,21	64,16	65,82	-2,53%
2008.09	2940,58	0,15	64,26	65,52	-1,93%
2008.10	2955,28	0,50	64,58	65,96	-2,09%
2008.11	2966,51	0,38	64,82	66,29	-2,21%
2008.12	2975,11	0,29	65,01	66,37	-2,05%
2009.01	2994,15	0,64	65,43	66,72	-1,94%
2009.02	3003,43	0,31	65,63	66,79	-1,73%
2009.03	3009,44	0,20	65,76	66,85	-1,63%
2009.04	3025,99	0,55	66,12	66,86	-1,10%
2009.05	3044,15	0,60	66,52	67,17	-0,98%
2009.06	3056,93	0,42	66,80	67,64	-1,25%
2009.07	3063,96	0,23	66,95	67,53	-0,86%
2009.08	3066,41	0,08	67,01	67,39	-0,57%
2009.09	3071,32	0,16	67,11	67,19	-0,11%
2009.10	3078,69	0,24	67,27	67,16	0,17%
2009.11	3090,08	0,37	67,52	67,51	0,02%
2009.12	3097,5	0,24	67,69	67,60	0,13%
2010.01	3124,76	0,88	68,28	68,36	-0,12%
2010.02	3146,63	0,70	68,76	69,11	-0,50%

Data	Inflação – INPC	INPC – alimentos e bebidas – var. – (% a.m.)	Linha de Pobreza ajustado INPC (R\$)	Linha de Pobreza ajustado INPC – alimentos e bebidas (R\$)	(conclusão)
					Relação INPC/INPC - alimentos e bebidas
2010.03	3168,97	0,71	69,25	70,27	-1,45%
2010.04	3192,1	0,73	69,75	71,47	-2,41%
2010.05	3205,83	0,43	70,05	71,72	-2,32%
2010.06	3202,3	-0,11	69,98	70,96	-1,39%
2010.07	3200,06	-0,07	69,93	70,31	-0,55%
2010.08	3197,82	-0,07	69,88	69,97	-0,14%
2010.09	3215,09	0,54	70,25	70,81	-0,79%
2010.10	3244,67	0,92	70,90	72,38	-2,04%
2010.11	3278,09	1,03	71,63	74,08	-3,30%
2010.12	3297,76	0,60	72,06	74,91	-3,80%
2011.01	3328,76	0,94	72,74	75,67	-3,88%
2011.02	3346,74	0,54	73,13	75,67	-3,36%
2011.03	3368,83	0,66	73,61	76,22	-3,42%
2011.04	3393,09	0,72	74,14	76,70	-3,33%
2011.05	3412,43	0,57	74,57	77,14	-3,34%
2011.06	3419,94	0,22	74,73	76,92	-2,85%
2011.07	3419,94	0,00	74,73	76,50	-2,32%
2011.08	3434,3	0,42	75,05	77,04	-2,59%
2011.09	3449,76	0,45	75,38	77,51	-2,74%

Fonte: IBGE (2009)

**ANEXO B - DOMICÍLIOS PARTICULARES COM RENDIMENTO NOMINAL
MENSAL DOMICILIAR PER CAPITA DE 1 A 70 REAIS**

Tabela 3 – Domicílios particulares com rendimento nominal mensal domiciliar *per capita* de 1 a 70 reais

Unidades da Federação	Domicílios particulares com rendimento nominal mensal domiciliar per capita de 1 a 70 reais		
	Total	Situação do domicílio	
		Urbana	Rural
BRASIL	2.396.170,00	1.214.721,00	1.181.449,00
RONDÔNIA	15.234,00	5.592,00	9.642,00
ACRE	14.711,00	6.014,00	8.697,00
AMAZONAS	65.097,00	31.087,00	34.010,00
RORAIMA	5.907,00	2.738,00	3.169,00
PARÁ	181.676,00	72.468,00	109.208,00
AMAPÁ	8.445,00	6.313,00	2.132,00
TOCANTINS	22.474,00	11.945,00	10.529,00
MARANHÃO	247.325,00	96.862,00	150.463,00
PIAUI	125.019,00	45.064,00	79.955,00
CEARÁ	279.200,00	128.769,00	150.431,00
RIO GRANDE DO NORTE	72.406,00	37.909,00	34.497,00
PARAÍBA	115.414,00	61.494,00	53.920,00
PERNAMBUCO	227.343,00	134.064,00	93.279,00
ALAGOAS	99.434,00	50.169,00	49.265,00
SERGIPE	52.540,00	24.496,00	28.044,00
BAHIA	406.273,00	186.184,00	220.089,00
MINAS GERAIS	134.483,00	73.797,00	60.686,00
ESPÍRITO SANTO	19.832,00	10.791,00	9.041,00
RIO DE JANEIRO	54.504,00	50.452,00	4.052,00
SÃO PAULO	92.881,00	85.088,00	7.793,00
PARANÁ	41.365,00	21.832,00	19.533,00
SANTA CATARINA	11.926,00	5.962,00	5.964,00
RIO GRANDE DO SUL	45.322,00	27.659,00	17.663,00
MATO GROSSO DO SUL	14.863,00	8.368,00	6.495,00
MATO GROSSO	15.472,00	8.295,00	7.177,00
GOIÁS	22.366,00	16.956,00	5.410,00
DISTRITO FEDERAL	4.658,00	4.353,00	305,00

Fonte: IBGE (2009)

**ANEXO C – DOMICÍLIOS PARTICULARES COM RENDIMENTO NOMINAL
MENSAL DOMICILIAR PER CAPITA DE 71 A 140 REAIS**

Tabela 4 – Domicílios particulares com rendimento nominal mensal domiciliar per capita de 71 a 140 reais

Unidades da Federação	Domicílios particulares com rendimento nominal mensal domiciliar per capita de 71 a 140 reais		
	Total	Situação do domicílio	
		Urbana	Rural
BRASIL	4.231.337,00	3.003.440,00	1.227.897,00
RONDÔNIA	39.153,00	20.680,00	18.473,00
ACRE	23.805,00	15.390,00	8.415,00
AMAZONAS	107.232,00	76.948,00	30.284,00
RORAIMA	12.311,00	8.867,00	3.444,00
PARÁ	282.827,00	167.757,00	115.070,00
AMAPÁ	19.899,00	16.717,00	3.182,00
TOCANTINS	42.338,00	29.547,00	12.791,00
MARANHÃO	259.578,00	157.382,00	102.196,00
PIAUÍ	118.074,00	72.401,00	45.673,00
CEARÁ	334.008,00	231.138,00	102.870,00
RIO GRANDE DO NORTE	107.733,00	74.006,00	33.727,00
PARAÍBA	148.815,00	102.640,00	46.175,00
PERNAMBUCO	333.437,00	243.402,00	90.035,00
ALAGOAS	131.091,00	88.956,00	42.135,00
SERGIPE	82.123,00	49.774,00	32.349,00
BAHIA	531.039,00	334.631,00	196.408,00
MINAS GERAIS	397.445,00	278.101,00	119.344,00
ESPÍRITO SANTO	71.064,00	45.503,00	25.561,00
RIO DE JANEIRO	239.936,00	222.666,00	17.270,00
SÃO PAULO	405.830,00	371.086,00	34.744,00
PARANÁ	140.282,00	92.522,00	47.760,00
SANTA CATARINA	47.684,00	30.613,00	17.071,00
RIO GRANDE DO SUL	135.884,00	98.672,00	37.212,00
MATO GROSSO DO SUL	44.049,00	32.700,00	11.349,00
MATO GROSSO	52.714,00	36.290,00	16.424,00
GOIÁS	95.432,00	79.711,00	15.721,00
DISTRITO FEDERAL	27.554,00	25.340,00	2.214,00

Fonte: IBGE (2009)