



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

POBREZA ABSOLUTA E CLASSES SOCIAIS NO BRASIL:
O SALDO DO PERÍODO DE ESTAGNAÇÃO ECONÔMICA, 1981-2003
(UMA ABORDAGEM SÓCIO-OCUPACIONAL)

Everton Dab da Silva

Dissertação de Mestrado apresentada ao
Instituto de Economia da UNICAMP para
obtenção do título de Mestre em
Economia Social e do Trabalho sob a
orientação do Prof. Dr. Waldir José de
Quadros.

*Este exemplar corresponde ao original da
dissertação defendida por **Everton Dab da
Silva** em 22/07/2005 e orientado pelo Prof.
Dr. Waldir José de Quadros.*

CPG, 22 / 07 / 2005

Campinas, 2005

UNICAMP
BIBLIOTECA CEN
SEÇÃO CIRCULA

UNIDADE	BC
Nº CHAMADA	Si38p
	T/Unicamp
V	EX
TOMBO BC/	66373
PROC.	16-P-000866-05
C	☐
D	☒
PREÇO	11,00
DATA	24/11/05
Nº CPD	

3.5 Id 373761

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA**

Si38p

Silva, Everton Dab da.

Pobreza absoluta e classes sociais no Brasil : o saldo do período de estagnação econômica, 1981-2003 : uma abordagem socio-ocupacional / Everton Dab da Silva. – Campinas, SP : [s.n.], 2005.

Orientador: Waldir Jose de Quadros.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.

1. Pobreza – Brasil. 2. Classes sociais – Brasil. 3. Política social – Brasil. I. Quadros, Waldir Jose de. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

*À Marli e Marcos, meus pais, pelo apoio
sempre incondicional, dedico esse trabalho.*

RESUMO

A presente Dissertação de Mestrado teve como objetivo principal estudar a evolução da magnitude da pobreza e da miséria no Brasil, bem como as transformações em seu perfil sócio-ocupacional nas últimas duas décadas; de outra forma, investigar como a pobreza evoluiu no período de estagnação econômica, em que classes ou camadas sociais – definidas a partir das categorias ocupacionais – a pobreza concentrou-se e em que camadas sociais mais cresceu nesses 23 anos de crescimento econômico lento. A partir dessa proposta, a pesquisa desenvolveu-se a partir de dois eixos principais: em primeiro lugar, da crítica à forma como o debate teórico sobre o tema está atualmente colocado no Brasil e às propostas de políticas públicas que derivam dele.

Em razão da forma como o problema tem sido encaminhado nas últimas duas décadas, não causa surpresa que, em termos de evolução da pobreza no período de 1981 a 2003, tenha havido um sensível agravamento dessa, com o crescimento tanto absoluto quanto relativo do problema, como demonstram alguns resultados do trabalho. À semelhança do que ocorreu no quadro nacional, no entanto, de forma mais evidente, pudemos também observar um crescimento inequívoco do fenômeno nas metrópoles brasileiras, corroborando a expressão “metropolização da pobreza” cunhada por outros estudos recentes. O crescimento da pobreza foi, apenas momentaneamente, interrompido ao longo do período investigado; consequência de planos econômicos, basicamente aqueles que lograram a redução do “imposto inflacionário”, retomando-se, em seguida, a trajetória ascendente.

O empobrecimento foi, contudo, mais acentuado em alguns grupos da sociedade que em outros. Destaca-se a redução da pobreza entre os grupos sócio-ocupacionais agrícolas (Proprietários Conta-Própria Agrícolas e Assalariados Agrícolas Permanentes) e a concentração dessa nos grupos tipicamente urbanos. A redução da pobreza ligada às atividades agrícolas, ao que tudo indica, não se deve à melhoria das condições de vida da população rural, mas sim à sua redução como proporção da população total, consequência da busca de oportunidades de ocupação nas cidades. Nas áreas urbanas, no entanto, não encontraram melhores condições de vida. Quase metade das pessoas classificadas em nosso estudo como Trabalhadores Assalariados estavam, no ano de 2003, em condições de pobreza absoluta no Brasil. Entre os Trabalhadores Domésticos, a pobreza cresceu de 57%, em 1981, para aproximadamente 70%, em 2003. No entanto, tão importante quanto o crescimento e concentração da pobreza entre Trabalhadores (Assalariados, Autônomos ou Domésticos), foi o empobrecimento das Classes Médias (sobretudo a Assalariada, mas também verificado na Classe Média Autônoma) no período investigado. Atualmente, 1/5 das pessoas pertencentes à Classe Média Assalariada no Brasil possui um padrão de vida incompatível com sua classe social, ou seja, encontram-se em situação de pobreza absoluta.

Os resultados evidenciam a necessidade, tanto no campo teórico quanto no âmbito da organização dos interesses dos movimentos de classe, de alterar o eixo atual da discussão a respeito da pobreza no Brasil, limitado pelas interpretações hegemônicas à realocação dos gastos públicos sociais, e trazer ao centro das discussões recentes sobre o tema dois fatores historicamente determinantes da redução do problema: o crescimento econômico e a atuação das organizações e movimentos de classe, ambos negligenciados no tratamento convencional atualmente dispensado ao problema no país.

A Compreensão do Fenômeno

“Foi em relação ao problema da pobreza que as pessoas começaram a explorar o significado da vida numa sociedade complexa.”

“Pauperismo, Economia Política e a descoberta da sociedade estavam estreitamente interligados.”

“A figura do indigente, quase esquecida desde então, dominava uma discussão que deixou marcas tão profundas como as dos acontecimentos mais espetaculares da história. Se a Revolução Francesa muito deveu ao pensamento de Voltaire e Diderot, Quesnay e Rousseau, a discussão em torno da *Poor Law* formou as mentes de Bentham e Burke, Godwin e Malthus, Ricardo e Marx, Robert Owen e John Stuart Mill, Darwin e Spencer, que partilharam com a Revolução Francesa a paternidade espiritual da civilização do século dezenove.”

Karl Polanyi (1944). *A Grande Transformação*: as origens de nossa época.

Organização e Luta

“Até os dois últimos séculos, como demonstra a historiografia tradicional, “os pobres” podiam ser ignorados a maior parte do tempo pelos seus “superiores” e, portanto, permaneceram largamente invisíveis a eles, precisamente porque seu impacto efetivo sobre os acontecimentos era ocasional, esparsos e efêmero. Se desde o final do século XVIII isto não mais acontece, é porque eles se tornaram uma força institucionalmente organizada. Mesmo os regimes mais ditatoriais de nossos dias, mais cedo ou mais tarde aprendem o que os governantes da antiguidade sabiam: como fazer concessões diante da pressão espontânea e desorganizada das massas, se necessário enfatizando a continuidade de seu poder autoritário através da punição de “agitadores” para salvar as aparências. O que eles procuravam evitar era a *ação popular organizada*. O que falta no Brasil de hoje não é a inquietação popular, e sim organizações que pudessem mobilizar esta inquietação.”

Eric Hobsbawm (1967). Deveriam os Pobres se organizar? Em: *Mundos do Trabalho*.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Professor Waldir José de Quadros por ter disponibilizado a metodologia referente ao capítulo empírico deste trabalho, pela sua orientação, atenção e companheirismo constante.

Aos Professores Paulo Eduardo de Andrade Baltar e Cláudio Salvadori Dedecca que estiveram presentes, respectivamente, nos exames de qualificação e defesa dessa dissertação, contribuindo enormemente para o seu aprimoramento. Em especial, ao Professor Carlos Alonso Barbosa de Oliveira, examinador em ambas as bancas, por suas leituras minuciosas, conselhos imprescindíveis e pelo incentivo em prosseguir no desenvolvimento dessa temática.

Aos companheiros do Grupo de Estudos Sócio-Ocupacionais, do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho – CESIT; Maria Alice Pestana, Vinicius Gaspar Garcia, Luciane Bombach, Marília Patelli, Josiane Fachini Falvo, Davi Nardy Antunes e Daniel Höfling. Em especial a Alexandre Gori Maia, responsável pela programação da base de dados utilizada no capítulo empírico deste trabalho e pela atenção constante nos últimos meses de redação desse trabalho.

Aos professores que ministraram as disciplinas Trabalho e Proteção Social: Abordagens Teóricas (Sônia Mirian Draibe), Sistema Brasileiro de Proteção Social (Eduardo Fagnani), Economia Social e do Trabalho (Marcelo Weishaupt Proni), Formação Econômica do Brasil (Plínio de Arruda Sampaio Jr) e Economia Brasileira Contemporânea e Internacional (Waldir José de Quadros e Francisco Lopreato), essenciais na estruturação desse trabalho e na formulação das questões que o norteiam.

Aos amigos e colegas dos programas de mestrado em Economia Social e do Trabalho e História Econômica, especialmente, aqueles com quem cultivei convivência mais próxima: Ricardo Cardoso, Leandro Torelli, Fabiana de Cássia Rodrigues, Michael Luiz dos Santos, Beatriz Cordeiro e Marcos Barberino.

Aos amigos que me apoiaram ao longo do mestrado, nos últimos três anos, das mais diversas maneiras, deixo também nessa página o meu profundo reconhecimento; Henrique Tahan Novais, Patrícia Tahan Novais, Cássio Garcia Ribeiro Soares, Sulemi Fabiano e Samir Saliba.

Aos funcionários da secretaria de pós-graduação, Alberto e Cida; e ao secretário do CESIT, Licério; pela valiosa ajuda que me concederam nestes três anos de mestrado.

Por fim, ao Conselho Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento – CNPq, pelo financiamento ao longo de dois anos no programa de pós-graduação desse instituto, sem o qual não poderia ter dado continuidade a esse trabalho.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	01
 CAPÍTULO I - ACUMULAÇÃO DE CAPITAL E POBREZA: ABORDAGENS TEÓRICAS CLÁSSICAS.....	 05
1.1. “Classes Pobres, Classes Perigosas”.....	06
1.2. De uma “Economia Política da Caridade” às Teses de Malthus.....	10
1.3. Teorias da Pobreza: Relações entre Acumulação de Capital e Pobreza.....	16
1.3.1. Processos Automáticos da Economia <i>versus</i> Controle Consciente da Sociedade: A Tese de Karl Polanyi sobre as Causas da Pobreza.....	25
1.3.2. O Reflexo da Reconfiguração da Relação do Estado, Capitais Particulares e Força de Trabalho sobre a Pobreza.....	27
1.4. A Controvérsia em Relação aos Determinantes da Marginalidade Social na América Latina nas Décadas de 1960 e 70.....	34
 CAPÍTULO II – O TRATAMENTO CONVENCIONAL DA POBREZA NA ATUALIDADE.....	 43
2.1. Crescimento, Estado e Pobreza: Linhas Gerais do Debate Atual.....	45
2.1.2. O Gasto Social Público no Centro dos Debates sobre Pobreza no Brasil.....	49
2.1.3. As Propostas de Realocação dos Recursos Destinados ao Gasto Social Público ao Longo dos Anos 90.....	57
2.2. Análise Crítica dos Métodos de Mensuração: Significado, Alcance e Limitações	67
 CAPÍTULO III – O TÉRMINO DE UM PADRÃO DE CRESCIMENTO E CRISE ECONÔMICA.....	 77
3.1. O Saldo da Década de 70: O “Paradoxo” do Declínio da Pobreza com Crescimento da Desigualdade.....	78
3.2. Crise Econômica na Década de 80.....	81
3.2.1. A Fragilidade Financeira da Economia Brasileira que antecedeu a Crise da Dívida.....	82

3.2.2. Ajustamento e Política Fiscal Restritiva.....	85
3.2.3. Dívida Pública, Política Monetária e Aceleração da Inflação.....	87
3.3. Plano de Estabilização de Preços, Desequilíbrio Externo e nas Contas Públicas nos anos 90.....	89
3.3.1. Livre Mobilidade de Capitais e a Abertura Financeira.....	92
3.3.2. Reforma Monetária e os Instrumentos de Sustentação do Plano Real (1994-99): as Políticas Monetária e Fiscal.....	96
3.3.3. Desequilíbrio no Balanço de Pagamentos e nas Contas Públicas.....	99
3.4. Restrições ao Crescimento, Emprego e Renda.....	103

CAPÍTULO IV – EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS DA EVOLUÇÃO DA POBREZA ABSOLUTA E DA MISÉRIA NO BRASIL, DE 1981 a 2003.....

4.1. A Proposta Metodológica para Delimitação da População Pobre e Miserável no Brasil.....	107
4.2 Os Números da Pobreza e Miséria no País entre 1981 e 2003.....	116
4.2.1 Evolução dos Rendimentos e da Proporção de Pessoas em Estado de Pobreza Absoluta e Miséria no Brasil.....	

118

4.2.2 As Transformações na Estrutura Sócio-Ocupacional da População Brasileira.....	127
4.2.3 As Características Sócio-Ocupacionais da População Pobre no Brasil.....	132
4.3 Pobreza e Miséria no Núcleo da Estrutura Produtiva Nacional: as Regiões Metropolitanas Agregadas, RMSP e RMRJ.....	139

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	155
---------------------------	-----

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	165
---------------------------------	-----

ANEXO METODOLÓGICO	173
--------------------------	-----

INTRODUÇÃO

A intensificação da pobreza absoluta nas economias capitalistas avançadas, durante as décadas de 80 e 90 foi, certamente, um dos principais motivos pelos quais o tema readquiriu importância e se tornou objeto de atenção crescente de governos, organizações internacionais e trabalhos acadêmicos. Nas economias periféricas, em particular na América Latina, apesar da modernização comandada pela industrialização e das altas taxas de crescimento econômico verificado em alguns países entre as décadas de 50 e 70, a pobreza de parcelas significativas da população continuou a se manifestar e, em alguns casos, intensificou-se, agravada pela crise econômica e social das últimas duas décadas.

No Brasil, particularmente, estudos que alcançaram grande divulgação apontam uma redução da pobreza – embora concomitante ao crescimento das desigualdades patrimoniais e de renda – até o final da década de 70, a exemplo do trabalho de José Pastore e Hélio Zylberstajn, *Mudança Social e Pobreza no Brasil: 1970 – 1980*.¹ De acordo com os autores, os dados do censo de 1980 mostram uma redução da pobreza tanto em termos relativos quanto absolutos. Neste estudo, os autores adotaram como critério ¼ de salário mínimo per capita, o que então refletia (e ainda reflete) uma situação de extrema pobreza. De 44% de famílias pobres no ano de 1970, cerca de 7,3 milhões, passou-se para 18% no ano de 1980, cerca de 4,4 milhões de famílias. A redução da pobreza posteriormente ao “milagre econômico brasileiro”, teria sido resultado única e exclusivamente do crescimento da massa de salários – soma dos salários pagos na economia – ditada pelos altos índices de crescimento econômico e conseqüente geração de postos de trabalho, ainda que, predominantemente, com baixos salários, o que reforça a relação existente entre redução da pobreza e crescimento econômico.² No entanto, ao término do padrão de crescimento econômico que predominou no Brasil, grosso modo, entre os anos 30 e 70, seguiu-se um crescimento da pobreza absoluta no país.

A presente pesquisa, dessa forma, teve como objetivo estudar a evolução da magnitude do problema e as transformações na composição social da pobreza absoluta e da

¹ José Pastore e Hélio Zylberstajn, *Mudança Social e Pobreza no Brasil: 1970 – 1980*. São Paulo: FIPE, Pioneira, 1983.

miséria no Brasil, aprendida nesse estudo a partir das características sócio-ocupacionais nas décadas de 80 e 90.³ O período escolhido para o estudo – 1981 a 2003, por sua vez, visou captar as mudanças estruturais ocorridas ao longo dessas últimas duas décadas, ou seja, a tendência da evolução da pobreza em um contexto de crescimento econômico lento, para além de um determinado governo ou plano econômico. Além das estatísticas apresentadas, de forma agregada, para o Brasil, investigamos o problema nas Regiões Metropolitanas também de forma agregada (as dez que constam na PNAD-IBGE) e nas Regiões Metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro, em particular. A escolha dessas metrópoles deve-se ao fato de concentrarem o núcleo da estrutura produtiva brasileira e por isso terem sentido com maior intensidade os impactos da crise econômica das últimas duas décadas. Parte-se do suposto, portanto, de que a evolução da pobreza metropolitana nas últimas décadas está estreitamente vinculada à dinâmica produtiva e seus efeitos sobre o mercado de trabalho.

Algumas questões nortearam a pesquisa empírica desta dissertação para a quais, portanto, procuramos evidências que ajudaram a compreendê-las: qual foi o comportamento da pobreza e da miséria no Brasil no contexto de estagnação econômica das últimas duas décadas? Partindo do suposto de que a pobreza absoluta no país está vinculada à dinâmica produtiva e seus efeitos sobre o mercado de trabalho, como esta evoluiu no núcleo da estrutura produtiva brasileira, ou seja, nas Regiões Metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro? Quais as transformações ocorridas na composição social da pobreza no país, aprendida em nosso estudo a partir das características sócio-ocupacionais? De outra forma, em que classes ou camadas sociais – definidas a partir das categorias ocupacionais – a pobreza está concentrada? Em que camadas sociais mais cresceu nesses 23 anos de crescimento econômico lento?

Para o capítulo referente a estudo empírico da Dissertação de Mestrado nos valem os da metodologia elaborada por Quadros.⁴ Tomando como referência os estudos de Wright

² A mesma relação, no entanto, não pode ser estabelecida com a desigualdade de renda, como comprovado pelo mesmo evento histórico quando, apesar das altas taxas de crescimento do período entre 1968 e 1973, a desigualdade de renda alcançou níveis extremamente elevados.

³ A parte da dissertação composta pela pesquisa empírica é, portanto, eminentemente descritiva.

⁴ **Waldir Quadros.** *Aspectos da crise social no Brasil dos anos 80 e 90.* Tese de Livre - docência. Unicamp. IE, 2003. Uma versão atualizada da metodologia pode ser encontrada em *Idem.* Gênero e Raça na Desigualdade Social Brasileira Recente. *Estudos Avançados.* IEA-USP, v. 18, n° 50, jan/abr, 2004.

Mills,⁵ Quadros construiu uma *proxy* da estrutura sócio-ocupacional brasileira com base na forma como os indivíduos se inserem na divisão social do trabalho, independente, num primeiro momento, de seus rendimentos. Neste sentido, a estrutura sócio-ocupacional elaborada é uma aproximação das classes sociais de uma economia capitalista moderna, considerando a crescente complexidade das estruturas sociais promovidas pelo capitalismo desde as primeiras elaborações do conceito de classes, ainda no século XIX.⁶ A metodologia desenvolvida por Quadros levou em conta as possibilidades oferecidas pelos inquéritos domiciliares do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE -, os censos decenais e as pesquisas nacionais por amostra de domicílios, as PNAD, além da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO). Nesta dissertação, particularmente, utilizaremos os dados da última PNAD disponível no início da realização dessa pesquisa, a de 2004

Originalmente, entretanto, a metodologia de Quadros não visava o estudo do tema pobreza, em particular. Seu objetivo consistia em descrever e analisar a estrutura social brasileira contemporânea, retomando conceitos clássicos como o de classes sociais e resgatando a centralidade atribuída à divisão social do trabalho na estruturação da sociedade. A adoção dessa metodologia baseada em classes ou camadas sociais realizou-se visando superar as limitações da abordagem empírica da pobreza exclusivamente através da ótica dos rendimentos, ou seja, da pobreza monetária. Uma descrição mais detalhada e rigorosa da metodologia utilizada encontra-se no quarto capítulo deste trabalho.

Além da pesquisa empírica, a presente Dissertação de Mestrado conta com dois capítulos teóricos e um terceiro que discute, de forma sintética, as principais mudanças estruturais ocorridas na economia brasileira ao longo do período estudado. Trata-se dos primeiros passos no sentido de não apenas descrever e medir o problema da miséria e pobreza no Brasil, mas também de tentar compreendê-lo, a partir de uma revisão de trabalhos clássicos e atuais. Para isso, no primeiro capítulo, discutimos alguns dos

⁵ Cf. **Mills Wright**. *A nova Classe Média: White Collar*. Rio de Janeiro: Zahar, 1969.

⁶ Como esclarece Jannuzzi a respeito de abordagens com base na estrutura sócio-ocupacional de uma sociedade, “seja nas análises marxistas – em que as relações de classe estariam determinadas pelas relações de produção, manifestada pela posse ou não dos meios de produção -, seja nas análises weberianas – em que a estrutura de classes resultaria das desigualdades de oportunidades dos indivíduos frente ao mercado – a ocupação se constituiria em um ‘constructo operacional’ básico para identificação da posição dos indivíduos (e suas famílias) na pirâmide social.” **Paulo de Martino Jannuzzi**. *Mobilidade Social no Contexto de Adversidades Crescentes do Mercado de Trabalho Brasileiro do Anos 90*. 2002, mimeo, p. 5.

principais trabalhos e interpretações clássicas sobre as causas da pobreza no centro do sistema capitalista e, posteriormente, nas economias latino-americanas tardiamente industrializadas – no período em que estes estudos recebiam o rótulo de “estudos sobre marginalidade” - a fim de retomar questões e buscar elementos que se mantiveram atuais para a análise recente do tema.

No segundo capítulo, a partir de trabalhos atuais, procuramos responder à seguinte pergunta: qual o tratamento convencional dado ao tema na atualidade, alguns pontos de consenso que se formaram e as instituições e autores que, no Brasil, contribuíram para formar uma visão hegemônica do problema? Destacamos, principalmente, a ênfase que os trabalhos recentes de análise da pobreza conferem aos métodos estatísticos de mensuração da mesma, alguns de seus fundamentos teóricos, ou seja, quem enuncia e qual a sua perspectiva, além das limitações enfrentadas por essas “estatísticas da pobreza”, sujeitas a muitas apreciações subjetivas e decisões arbitrárias (como, por exemplo, a controvérsia na definição de linhas de pobreza) que se refletem no resultado final. No terceiro capítulo, para melhor situar a crise social, particularmente, o problema que tratamos, a pobreza e miséria recente no país, esse capítulo conta também com uma discussão panorâmica a respeito da crise econômica no período abrangido pela pesquisa empírica, as décadas de 80 e 90. Em função da extensão do período aqui tratado, será dada atenção às questões de desequilíbrio estruturais responsáveis pela crise dos anos 80 e 90, e às políticas econômicas que prevaleceram durante estas décadas, evitando muitas periodizações, questões meramente conjunturais, isolando, para tanto, alguns aspectos para a análise mais detida. O quarto e último capítulo, define a metodologia utilizada e trata dos resultados da pesquisa empírica. Por fim, nas Considerações Finais, retomamos algumas questões teóricas importantes levantadas ao longo dos primeiros capítulos desse trabalho e buscamos estabelecer algumas relações com os resultados da pesquisa empírica.

CAPÍTULO I

ACUMULAÇÃO DE CAPITAL E POBREZA: ABORDAGENS TEÓRICAS CLÁSSICAS

“[As famílias encontram-se] amontoadas nos subúrbios das cidades industriais, onde a promiscuidade dos sexos e das idades, bem como a total ausência de higiene constituem o que se poderia chamar de uma nova etiologia da depravação dos costumes. São espaços sem diferenciação, espécie de poças extensas de miséria sobre o qual, como um esterco, crescem os vícios, a violência e o alcoolismo dos homens, a má conduta e a prostituição das mulheres, as perversões das crianças (...).”⁷

“O cheiro é nauseante. A cena torna-se mais espantosa no interior das moradias (...); não há um vidro de janela intacto, os muros são leprosos, os batentes das portas e janelas estão quebrados, e as portas, quando existem, são feitas de pranchas quebradas (...). Aí moram os mais pobres dentre os pobres, os trabalhadores mal pagos misturados aos ladrões, escroques e às vítimas da prostituição (...); as ruelas lotadas de casas abrigam crianças doentias e mulheres andrajosas e semimortas de fome”.⁸

“Na cama da esquerda, Zacharie, o mais velho, um rapaz de vinte e um anos, dormia com o irmão Jeanlin, de onze; na cama da direita, dois pequenos, Lénore e Henri, a menina de seis e o menino de quatro, dormiam um nos braços do outro; a terceira cama era dividida por Catherine e sua irmã Alzire, uma garota magra e doentia de nove anos, que tinha uma corcunda nas costas. No cubículo ao lado, o pai e a mãe ocupavam a quarta cama, junto à qual instalaram o berço da última filha, Estelle, de apenas três meses”.⁹

São comuns os relatos realizados por investigadores sociais e literatos, a respeito das condições de extrema miséria das classes trabalhadoras, sobretudo da classe operária, no período que vai da Europa pré-industrial a meados do século XIX. Por se tratar de um tema exaustivamente abordado por muitos estudos, nossa descrição da situação de miséria e privação material a qual estavam submetidas essas classes sociais no princípio da Revolução Industrial será breve. O objetivo principal do capítulo é discutir as principais teses e julgamentos de valor que predominavam, nesse período, sobre as populações pobres, muitas das quais permanecem extremamente atuais. O período enfatizado é particularmente importante, não apenas pelo fato de que podemos observar hoje, como

⁷ Citado por **Robert Castel** (1995) *As Metamorfoses da Questão Social: Uma Crônica do Salário*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1998, p. 287.

⁸ **Friederic Engels** (1844). *A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra*. Porto: Afrontamento, 1975.

⁹ **Émile Zola**. (1885) *Germinal*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 17.

ocorrido no século XIX, a pauperização de parcelas significativas da população, inclusive nos países centrais do sistema capitalista, mas principalmente porque essa pauperização ocorre, em ambos os períodos, devido a uma “recomposição da ordem do trabalho”. Discutiremos, posteriormente, algumas das principais teses sobre as causas da pobreza nas economias latino-americanas tardiamente industrializadas – no período em que estes estudos recebiam o rótulo de “estudos sobre marginalidade”, nas décadas de 60 e 70.

1.1. “Classes Pobres, Classes Perigosas”.

As citações realizadas acima remetem a meados do século XIX, a duas grandes nações européias: Inglaterra e França. Nesses dois países encontravam-se “(...) lado a lado, a extrema opulência e a extrema privação. Populações inteiras, como a da Irlanda, reduzidas à agonia da fome; no centro mesmo dos núcleos mais ativos da indústria e do comércio se vêem milhares de seres humanos levados pelo vício e pela miséria ao estado de barbárie”.¹⁰ Estas referências, no entanto, se adequariam a qualquer outro país onde a Revolução Industrial e a reorganização do trabalho que a seguiu se processavam. Reorganização do trabalho, aliás, que ao impor o “livre acesso ao trabalho” a homens e mulheres que não tinham outra coisa para trocar a não ser a força de seus braços, sem qualquer outra proteção, submete-os, como sintetiza Castel, “à pior servidão: a da necessidade”.¹¹

Os observadores das primeiras décadas do século XIX eram unânimes ao caracterizar as condições de vida dessas pessoas. No que se refere às condições de trabalho, essas eram marcadas por jornadas que não raro chegavam há 18 horas diárias. Era comum o emprego de crianças a partir dos 8 ou 9 anos de idade. Os ambientes de trabalho eram, com frequência, insalubres e suscetíveis ao desenvolvimento de doenças e à ocorrência de acidentes. Nessas situações, ou em caso de desemprego, os trabalhadores e suas famílias eram lançados em situações extremas de miséria em virtude de sua condição já muito vulnerável.¹² Os salários, limitados ao nível de subsistência, merecem atenção à parte, dado

¹⁰ **Maria Stella Martins Bresciani.** *Londres e Paris no Século XIX: O Espetáculo da Pobreza.* São Paulo: Brasiliense, 1982, p. 53-54.

¹¹ **Robert Castel.** *Op. Cit.*, 1998, p. 44.

¹² Para descrições mais detalhadas, Cf. **Robert Castel.** *Op. Cit.*, 1998, Capítulos 2 – 5; **Maria Stella Martins Bresciani.** *Op. Cit.*, 1982; **Alberto Passos Guimarães.** *As classes perigosas: Banditismo rural e urbano.*

à ênfase que receberam da Economia Política Clássica. Por isso, ao longo desse capítulo, discutiremos o tema com maiores detalhes.

As condições de moradia, por fim, não eram melhores. Seus habitantes amontoavam-se em duas ou três pessoas num mesmo leito, com quatro ou cinco camas em cada quarto. Cada vez mais densamente habitadas, favoreciam o aparecimento de epidemias, como as de cólera e tifo. Não por acaso, Castel afirma que a condição de assalariado foi, “durante muito tempo, uma das situações mais incertas e, também, uma das mais indignas e miseráveis”.¹³

A concentração da pobreza e da miséria entre os trabalhadores assalariados é atestada não só por relatos, mas por pesquisas da época. Entre os anos de 1847-48, uma pesquisa sobre a composição das classes trabalhadoras de Paris, realizada pela Câmara de Comércio da cidade, confirma a afirmação de que as piores condições de vida encontravam-se nas ocupações tipicamente assalariadas.

De acordo com essa pesquisa¹⁴, a maior parte dos trabalhadores da cidade concentrava-se na indústria do vestuário. Eram operários, artesãos e chapeleiros. Os últimos tinham um padrão de vida diferenciado em relação aos operários, por possuírem seus próprios instrumentos de trabalho. A exceção era a categoria dos impressores, que formavam a elite dos trabalhadores parisienses. Com melhores salários, eram instruídos, reivindicativos e organizados em sindicatos. Os alfaiates completavam esse primeiro grupo. Em segundo e terceiro lugares, em termos quantitativos, estavam os trabalhadores

Rio de Janeiro: Graal, 1982 (os dois primeiros capítulos, que tratam dos casos de Inglaterra e França); o clássico de **Friederic Engels**. A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra. Porto: Afrontamento, 1975 ou mesmo alguns capítulos do primeiro volume de **Karl Marx**. O Capital: crítica da Economia Política. Vol. 1, Livro primeiro. São Paulo: Nova Cultural, 1985: “A Jornada de Trabalho”, “Divisão do Trabalho e Manufatura”, “Maquinaria e Grande Indústria” e “Acumulação Primitiva”. No campo da literatura, igualmente, encontramos descrições ricas e precisas sobre a situação de extrema miséria das classes trabalhadoras por volta de meados do século XIX, como em **Émile Zola**. *Op. Cit.*, 2000.

¹³ **Robert Castel**. *Op. Cit.*, 1998, p. 21.

¹⁴ Citada por **Bresciani**. *Op. Cit.*, 1982, p. 72-74. “Salário de subsistência e pauperização para a fração do proletariado criada pela destruição das antigas formas de produção por um lado, resistência obreira aristocrática contra os mestres no caso da parte do trabalho ainda protegida pelos ofícios, *jurandes* e outras corporações. De um lado, a miséria proletária da proletarização, do outro, a resistência dos trabalhadores à ‘liberdade’ do trabalho.” Assim justifica Nadel a diferenciação entre as condições de vida dos trabalhadores assalariados e daqueles que ainda possuíam seus próprios instrumentos de trabalho, como constatamos da pesquisa de 1847-48 citada acima. Como observou esse autor, a fase de proletarização contém dois fenômenos simultâneos, onde as corporações e trabalhos qualificados permanecem regidos por regras pré-capitalistas e ao mesmo tempo são abolidos quando da “libertação” da força de trabalho ainda ligada ao setor tradicional. **Henri Nadel**. *Crise da Sociedade Salarial, Nova Pobreza*. In: **Bruno Théret e J. C. Braga** (org.) *Regulação Econômica e Globalização*. Campinas, SP: Unicamp. IE, 1998, p. 264.

empregados na construção e mobiliários. Os marceneiros, que também possuíam seus próprios instrumentos de trabalho, constituíam a categoria com melhores condições de vida desse grupo. Os pedreiros e carpinteiros, por sua vez, ocupavam a base do grupo. Eram trabalhadores não qualificados e na maioria provenientes das áreas rurais da França. O quarto e quinto grupo de trabalhadores estavam ocupados na tradicional indústria de artigos de luxo e semi-luxo, os “artigos parisienses”: são artesãos e operários que fabricavam flores artificiais, mesas de jogos, cabos de guarda-chuvas, leques, luvas, relógios, etc. Por fim, a parte menos numerosa da população trabalhadora de Paris se repartia nas indústrias alimentares, químicas e cerâmica, trabalhos em cobre e metais preciosos e produção de carroças.

Essas categorias de trabalhadores assalariados formavam o que as elites econômicas, intelectuais e políticas da França consideravam “o pobre trabalhador respeitável”. Embora essa pesquisa não faça nenhuma referência, existiam ainda àqueles que possuíam um vínculo irregular como o trabalho, o “resíduo social”: viviam, nos termos da aristocracia parisiense, de biscates, caridade, roubos, prostituição, etc. Como afirma Bresciani, enquanto a pobreza era aceita pela sociedade nesses países, a miséria desse resíduo não tinha lugar na vida social. Os limites, no entanto, entre os trabalhadores e o “resíduo” não eram nítidos. Para o francês da época, como afirma a autora, praticamente inexistia diferença entre homem trabalhador, pobre e criminoso.¹⁵

Pobreza, miséria, privação. Nada disso, no entanto, parecia sensibilizar as elites desses países, a não ser em dois momentos específicos: quando passam a representar um custo econômico (epidemias, asilos, hospitais gerais e casas de trabalho, doações e roubos, por exemplo, são vistos por esses como um ônus para toda a sociedade) ou, principalmente, quando a existência dessas “classes perigosas” abalava a coesão do conjunto da sociedade e o seu descontentamento materializava-se no aumento da criminalidade, em violentas manifestações de rua ou mesmo na ameaça de ruptura da ordem vigente.¹⁶ A afirmação é bem ilustrada pelo discurso de um filantropo londrino de meados do século XIX, Samuel Smith:

¹⁵ Idem, *Ibidem*, p. 44.

¹⁶ A tese é defendida tanto no clássico trabalho de **Karl Polanyi** (1944) *A Grande Transformação*: as origens de nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 1980; quanto por **Robert Castel**. *Op. Cit.*, 1998.

*Estou profundamente convencido de que se não atacarmos a miséria mais seriamente do que fizemos até agora, aproxima-se a hora em que esta massa humana em plena ebulição sacudirá todo o edifício social (...). O proletariado pode nos estrangular se não ensinarmos a ele as virtudes que souberam elevar as outras classes da sociedade.*¹⁷

Na Inglaterra e na França, a ameaça política representada pela multidão de miseráveis amotinados foi uma constante ao longo do século XIX. Na Inglaterra, o medo da “mob”, a multidão em desordem, nesse período contrasta com as reações aos movimentos anteriores. Nesse momento, a concentração humana nas cidades e fábricas já não podia, como antes, ser reprimida com rapidez e força. Depois das guerras napoleônicas, movimentos de desempregados haviam promovido “desordens” e causado espanto aos habitantes londrinos e de Manchester.¹⁸ Mas nada comparável ao temor dos franceses durante as décadas de 30 e 40 do século XIX, período em que a crise social se acirrara. A multidão de miseráveis usada como ameaça política os fazia recordar os eventos ocorridos a menos de cinco décadas atrás, durante a Revolução Francesa, sobretudo no período do Terror.¹⁹

Esses eventos, ao mesmo tempo em que frustraram as teses de muitos pensadores liberais e conservadores a respeito da incapacidade das massas pensarem e atuarem politicamente²⁰ (sendo obrigados a contemplar, inclusive, sua organização em sociedades de benefícios mútuos e sindicatos profissionais), teriam sido também o principal estímulo à proliferação de numerosos estudos que buscavam explicações para esse enorme crescimento da miséria e da pobreza. Como observou Castel, quase todos os pensadores da época

¹⁷ Citado por **Bresciani**. *Op. Cit.*, 1982, p. 47.

¹⁸ *Idem*, *Ibidem*, p. 46.

¹⁹ Como exemplo de como a pobreza “invade” o campo da política, como observou Bresciani, em 1793, durante a Revolução Francesa, sessões na Convenção foram solicitadas para resolver problemas como falta de pão, de sabão, de açúcar, etc., mostrando que, ao menos por um curto período, as necessidades vitais foram alçadas à condição de assunto de política. Para um estudo detalhado, Cf. **Hannah Arendt**. *Da Revolução*. Tradução: Caio Navarro de Toledo. São Paulo: Ática, Brasília: Ed. UNB, 1988; onde encontramos um valioso trabalho sobre o momento em que a massa de pessoas pobres e miseráveis passou a ser incorporado ao pensamento político, durante as Revoluções Americana e Francesa.

²⁰ Cabe ressaltar que não apenas liberais e conservadores apostavam na incapacidade de organização política das classes pobres, mas também a maior parte dos pensadores e militantes socialistas, que se referiam a estas classes como um “peso morto de passividade e ceticismo”, contrapondo-os aos verdadeiros “agentes da transformação”, o proletariado. Como afirma Hobsbawm, o “resíduo social”, formado de miseráveis, e o proletariado eram vistos como dois mundos distintos, tendo sido as classes pobres quase sempre ignoradas pela história, “por não terem sido seus construtores, mas apenas as suas vítimas”. **Eric Hobsbawm**. *A Era dos Impérios: 1875 – 1914*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

escreveram uma tese sobre o pauperismo, de conservadores como Thomas Malthus a pensadores socialistas como Proudhon, Louis Blanc, Robert Owen e Karl Marx, passando por liberais como Aléxis de Toqueville e Leon Say.²¹

Ponto comum a esses autores é a consciência de que essa miséria acompanhava o desenvolvimento da riqueza capitalista, a opulência material e o progresso da civilização, pois se encontrava presente principalmente entre àqueles que formavam “a ponta de lança do aparelho produtivo”: os operários.²²

Porém, apesar da observação de que a riqueza capitalista e a miséria das classes trabalhadoras caminhavam lado a lado, nem todos estabeleciam relação de causa e consequência entre ambas. Nesse momento, uma questão central se constituía em um divisor de águas entre os analistas sociais e, ao mesmo tempo, dizia respeito ao julgamento de valor projetado sobre a pobreza e sobre os pobres: o problema da pobreza seria uma questão moral, consequência da falta de ética de trabalho e sentido de responsabilidade dos pobres ou o efeito inevitável da acumulação capitalista?

1.2. De uma “Economia Política da Caridade” às Teses de Thomas Malthus

Na Inglaterra, vanguarda do processo de industrialização²³, o debate político durante as primeiras décadas do século XIX era animado pela polêmica instaurada em torno da Lei dos Pobres. A criação de um sistema de abonos subsidiado por fundos públicos proveniente do “Imposto dos Pobres”, a famosa Lei *Speenhamland*, de 1795, descrita por Karl Polanyi em seu trabalho clássico, assegurava uma renda mínima a todos os miseráveis sem emprego ou mesmo àqueles empregados, mas cuja renda familiar fosse inferior à determinada por uma tabela instituída e ligada ao preço do trigo.²⁴

²¹ **Robert Castel.** *Op. Cit.*, 1998, Capítulo 5.

²² *Idem, Ibidem*, 1998, p. 282.

²³ Sobre o pioneirismo inglês no processo de industrialização Cf. **Carlos Alonso Barbosa Oliveira.** *Processo de Industrialização: do Capitalismo Originário ao Atrasado.* São Paulo. Editora Unesp; Campinas, SP: Unicamp, 2003.

²⁴ Uma espécie de “renda mínima”, antes mesmo da existência de tal conceito. A complexa legislação que ficou conhecida como Lei dos Pobres (*Poor Laws*) foi, durante séculos - 1536 a 1948 - o principal, e às vezes único, instrumento de “proteção social” do Estado Britânico. A respeito Cf. **T. H. Marshall.** *Política Social.* Rio de Janeiro: Zahar, 1967, principalmente o Capítulo 3 – “O problema da indigência”; e também **Karl Polanyi.** *Op. Cit.*, 1980, Parte II, sobretudo os Capítulos 7, “*Speenhamland Law*, 1795” e o Capítulo 9, “Pauperismo e Utopia”.

Com essa lei, que vigorou no período mais ativo da Revolução Industrial na Inglaterra (1795 – 1834), impediu-se a criação, naquele momento, de um mercado de trabalho competitivo no país e, ao mesmo tempo, forçou a diminuição do ritmo da “proletarização do homem comum”. Nos termos correntes, essa lei significou uma relativa “desmercantilização” do trabalho, no sentido de tornar os trabalhadores da época menos vulneráveis à regulamentação automática do mercado e à necessidade de vender sua força de trabalho.²⁵

No entanto, as forças políticas e econômicas favoráveis à extinção das *Poor Law's* impuseram-se, porém, não através da eliminação da regulamentação do trabalho. Na verdade, um novo sistema público emerge a partir da reforma da legislação inglesa. Em 1832 foi proposto um projeto de reforma (*Reform Bill*), transformado em emenda da Lei dos Pobres (*Poor Law Amendment*) em 1834. A Lei dos Pobres reformada impunha o retorno do sistema centralizado nas *workhouses*, ou seja, reclusão seguida, muitas vezes, do trabalho obrigatório dos indigentes, realizado freqüentemente em condições desumanas.²⁶

As Casas de Trabalho (*workhouses*) eram lugares pouco atraentes para os confinados: muros altos e disciplina carcerária. As instalações não deviam ser confortáveis, sendo os membros das famílias separados uns dos outros. As refeições eram racionadas e a disciplina e intensidade do trabalho devia ser mais rigorosa do que nas fábricas. No raciocínio das autoridades públicas, essas condições serviriam como estímulo à busca de emprego.²⁷

As *workhouses* inglesas são o exemplo clássico de como foi encaminhada a questão da pobreza logo após a Revolução Industrial. Reflete, também, o julgamento de valor predominante sobre os pobres, cujo *status* era considerado inferior e vexatório. A respeito, Marshall observou que a antiga ortodoxia inglesa defendia que “a causa fundamental dos apuros e das misérias sociais devia ser encontrada nas pessoas ou circunstâncias das

²⁵ Polanyi, no entanto, também era um crítico da Lei *Speenhamland* e acreditava na impossibilidade do funcionamento de uma ordem capitalista enquanto os salários fossem subsidiados por fundos públicos, por questões que vão da baixíssima produtividade do trabalho ao impedimento da mobilidade da mão-de-obra (pois o cadastramento e pagamento dos abonos eram realizados pelas paróquias locais). Na sua interpretação, a proteção necessária contra os riscos de uma economia de mercado oferecida aos trabalhadores assalariados só passou a ser oferecida, adequadamente, depois dos anos 1870, com o reconhecimento dos sindicatos. **Karl Polanyi.** *Op. Cit.*, p. 93 1980.

²⁶ **Robert Castel.** *Op. Cit.*, 1998, p. 281.

vítimas, sendo usualmente atribuída a uma fraqueza moral”.²⁸ Ao longo do século XIX, entretanto, essa visão não se restringiu à Inglaterra, pois, como afirma o autor, “na maioria dos países do mundo ocidental existia a tendência para agrupar vadios, vagabundos e indigentes numa única categoria e para tratá-los em instituições de caráter penal”.²⁹

É nesse contexto histórico, portanto, que emerge a discussão em torno das causas da pobreza³⁰ e que destacamos anteriormente: pobreza e miséria seriam conseqüências da falta de ética de trabalho, sentido de responsabilidade e fraqueza moral dos pobres ou o efeito inevitável da acumulação capitalista?³¹

No final do século XVIII e início do século seguinte, Thomas Robert Malthus, na Inglaterra, era o principal expoente de uma corrente do pensamento que alcançou notoriedade ao atribuir aos pobres a responsabilidade por sua condição e dar *status* teórico ao pensamento predominante na sociedade inglesa.

As principais idéias de Malthus a respeito do tema encontram-se em seu famoso “Ensaio sobre a população” ou, como originalmente intitulado, *An Essay on the Principle of Population as it Affects the Future Improvement of Society, with Remarks on Speculation of Mr. Godwin, Mr. Condorcet, and Other Writers*, de 1798.³² Este “Ensaio” seria a síntese de uma corrente do pensamento cujas referências gerais encontramos em Defoe, Sir James Steuart, Reverendo Townsend, Franklin, Reverendo Wallace, entre outros, a maioria ministros protestantes, ligados à Igreja Anglicana.³³

²⁷ **Bresciani.** *Op. Cit.*, 1982, p. 44 e 101.

²⁸ **T. H. Marshall.** *Op. Cit.*, 1967, p. 29.

²⁹ *Idem. Ibidem*, p. 42.

³⁰ **Karl Polanyi,** *Op. Cit.*, 1980, p. 94-96.

³¹ Discussão semelhante, sobre as ideologias da pobreza, se dava no mesmo período nos Estados Unidos, Cf. **Michael Katz.** *The Undeserving Poor: From The War on Poverty to the War on Welfare.* New York: Phanteon, 1989.

³² Grosso modo, poderíamos traduzir literalmente o título original como “Um Ensaio sobre o Princípio da População e como ela afeta o Futuro Aperfeiçoamento da Sociedade, com Observações à Especulação do Sr. Godwin, Sr. Condorcet e Outros Escritores”. Willian Godwin, a qual se refere o título, foi um dos pensadores contemporâneos e, talvez, o principal adversário teórico de Malthus. Godwin relacionava a situação dos trabalhadores e outros problemas sociais diretamente com a existência da propriedade privada. O pensador liberal francês, Marquês de Condorcet, também mereceu atenção e críticas de Malthus nesse trabalho, principalmente suas propostas para a criação de “Caixas de Socorro e Poupança” para as populações pobres e sua tese de que a educação intelectual levaria ao aperfeiçoamento da humanidade e, assim, à transformação da ordem social responsável pela miséria das massas populares. A respeito, Cf. **Thomas Malthus.** *Princípios de Economia Política e Considerações sobre sua Aplicação Prática / Ensaio sobre o Princípio da População.* São Paulo: Abril Cultural, 1983.

³³ **Karl Marx.** *O Capital: crítica da Economia Política.* Vol. 1, Livro primeiro, Cap. XXIII. São Paulo: Nova Cultural, 1985, p. 190.

Malthus considerava a pobreza da população inglesa inevitável, posto que essa cresceria a taxas superiores à da produção dos meios de subsistência. Para corroborar sua tese, o autor utiliza um exemplo simples, onde compara o crescimento populacional nos Estados Unidos e o crescimento da produção de alimentos na Inglaterra:

*(...) nos Estados Unidos da América, onde os meios de subsistência têm sido mais amplos, as maneiras do povo mais puras e, conseqüentemente, menores os obstáculos aos casamentos precoces do que em qualquer dos modernos Estados da Europa, foi calculada que a população dobra em 25.*³⁴

A partir desse exemplo, calculou que a população cresceria em progressão geométrica. Por outro lado, na Grã-Bretanha:

*(...) a produção de alimentos da ilha [Grã-Bretanha] poderia ser aumentada a cada 25 anos, por uma quantidade de subsistência igual a que ela atualmente produz.*³⁵

A produção de alimentos, portanto, cresceria em progressão aritmética. Como a produção dos meios de subsistência não poderia acompanhar o crescimento populacional, o resultado natural seria a ocorrência do que Malthus chama de “freios positivos” ao crescimento populacional: fome, epidemias em função das condições de insalubridade das residências e locais de trabalho, etc.

A responsabilidade era, dessa forma, atribuída às próprias famílias de miseráveis que, em virtude de sua natureza, eram impelidos a procriarem sempre acima do “recomendável”. À sociedade e autoridades públicas restava apenas estabelecer “freios preventivos”, ou seja, políticas ativas de controle do crescimento demográfico. No que tange a sua postura política em relação aos auxílios públicos a essas pessoas, promovidos pelas *poor laws*, defendia que minorar sua miséria só agravaria o problema, pois isso se constituiria num incentivo aos casamentos entre pessoas “despreparadas” para formarem famílias e, conseqüentemente, um incentivo ao crescimento populacional.

Malthus e seus discípulos desconsideraram, no entanto, a possibilidade de progressos científicos importantes, alguns já observáveis nesse período. Referimo-nos à

³⁴ **Thomas Malthus**. *Princípio de Economia Política / Ensaio sobre a População*. **David Ricardo**. *Notas aos Princípios de Economia Política de Malthus*. São Paulo: Abril Cultural, 1983, p. 283.

³⁵ *Idem*, *Ibidem*, p. 284.

descoberta de adubos químicos, grãos híbridos, técnicas mais refinadas de cultivo e tratamento do solo, entre outras, que proporcionaram enormes aumentos da produtividade na agricultura. No que se refere ao crescimento populacional, sua evolução encontrou limites, no mundo todo, a partir do desenvolvimento e aperfeiçoamento de métodos anticoncepcionais.

Por fim, cabe a observação de que a emergência dessa forma de interpretar a pobreza seguida de uma nova atitude em relação a essas pessoas pobres, de acordo com a historiografia clássica da assistência social, teria surgido bem antes de Malthus, ainda no século XVI. Essa transformação seria consequência, como costumam defender os trabalhos clássicos sobre assistência social, dos valores constituídos ao longo da Renascença e da Reforma Religiosa:

Observar-se-ia, a partir desse momento, um endurecimento da atitude em relação aos pobres, considerados como uma população que estorva e potencialmente perigosa que, a partir de então, precisaria ser classificada, administrada e controlada por regulamentações rigorosas. Uma postura desconfiada e contábil - dita às vezes, "burguesa" ou "laica" - substituiria o atendimento generoso inspirado pela caridade cristã. [Observou-se] a passagem da representação de um 'pobre de Jesus Cristo', de caráter sagrado mais ou menos acentuado, àquela de um pobre rechaçado, escória e perigo social.³⁶

O período referente à Renascença e à Reforma Religiosa teria marcado, portanto, o nascimento da preocupação em “administrar racionalmente a pobreza”, nas palavras de Castel. A racionalização na gestão da pobreza teria seu auge com a estruturação de hospitais gerais e *workhouses*, ou seja, através da política de reclusão e trabalho compulsório, amplamente difundido na Europa a partir do final do século XVI.³⁷ É nesse contexto que teriam se articulado as idéias que inspiraram as teses de Malthus e seus antecessores.

No entanto, alguns pontos dessa interpretação clássica devem ser vistos com cautela, sobretudo, a diferenciação que usualmente se faz entre a postura da Igreja Católica – ao longo da Idade Média – e as religiões protestantes que emergiram da Reforma. Castel

³⁶ Robert Castel. *Op. Cit.*, 1998, p. 61.

atribui a ambas poucas diferenças em relação ao tratamento realmente imposto aos pobres, apesar de suas diferenças filosóficas sobre o tema serem abismais. Contrapondo-se à historiografia tradicional sobre assistência social, o autor defende que a preocupação em gerenciar a pobreza não decorre de uma laicização da sociedade posterior ao século XVI, consequência de novos valores que teriam emergido com a Renascença. Ou então, devido a uma nova postura do cristianismo, agora de base protestante, que via a riqueza material como um sinal do reconhecimento, por Deus, das virtudes das pessoas, e na pobreza uma marca clara de sua condenação. A preocupação em gerenciar a pobreza já estaria presente em muitas práticas assistenciais inspiradas pelo cristianismo medieval e pela Igreja Católica.

Em primeiro lugar, no contexto do cristianismo medieval, a caridade, a maior das virtudes cristãs, foi transformada em uma “economia da salvação”, ou então em uma “economia política da caridade”, nas palavras de Castel, com importantes consequências econômicas e políticas. A Igreja Católica, enquanto maior gestora da assistência social, teria aumentado seu “orçamento” e patrimônio e encontrado no serviço aos pobres uma justificativa para sua proeminência social e seus privilégios.³⁸

*Em uma época em que os meios de enriquecimento através do comércio e das especulações financeiras ainda provocam sentimento de culpa, e em que, é preciso lembrar isso, os homens viveram no temor do inferno, a caridade representa a via por excelência da redenção e o melhor investimento para o além.*³⁹

Em segundo lugar, essa “economia da salvação” funda uma percepção discriminatória dos pobres, classificando as formas de pobreza dignas de assistência. Excluem-se aqueles que se revoltam contra a ordem do mundo desejada por Deus e, entre aqueles que aceitam a sua condição sem se revoltar, são dignos de assistência apenas os incapazes de trabalhar, por deficiência física, enfermidade, velhos e crianças. Portanto, a *miséria trabalhadora* e daqueles que, apesar de aptos ao trabalho, são colocados de fora da

³⁷ As Casas de Trabalho para indigentes datam, portanto, bem antes da Revolução Industrial, fins do século XVIII e XIX, como se costuma pensar.

³⁸ Hospitais, orfanatos e esmolarias (distribuição organizada de esmolas), todos esses serviços eram organizados localmente, nos municípios, sendo a Igreja Católica a principal instituição de gestão da assistência, através de suas paróquias.

³⁹ **Robert Castel.** *Op. Cit.*, 1998, p. 64.

ordem econômica por não conseguirem encontrar trabalho, estavam excluídos da possibilidade de serem assistidos. Esse critério da aptidão ou não ao trabalho irá marcar, até os nossos dias como veremos, as políticas assistenciais, privadas ou públicas.

Não é simples descrever as concepções que tanto o catolicismo quanto o protestantismo tinham da pobreza e miséria material. No entanto, pelo contraponto apresentado por Castel à historiografia da assistência social, podemos presumir que as práticas que historicamente foram adotadas pelo “cristianismo real”, sejam de base católica ou protestante, são mais semelhantes do que geralmente se supõe.⁴⁰

1.3. Teorias da Pobreza: Relações entre Acumulação de Capital e Pobreza

“Foi em relação ao problema da pobreza que as pessoas começaram a explorar o significado da vida numa sociedade complexa”.⁴¹ Para Karl Polanyi, o pauperismo de grandes parcelas das nações européias no século XIX, a economia política e a descoberta da sociedade estariam estreitamente interligados, atribuindo-se aos trabalhos dos primeiros economistas políticos a conscientização da sociedade sobre o “fato incompreensível de que a pobreza parecia acompanhar a abundância”. Embora a discussão que tratamos a pouco em torno da legislação de assistência aos pobres na Inglaterra da primeira metade do século XIX pareça excessivamente pontual e poder-se-ia dizer, até desnecessária, cabe ressaltar, como lembrou Polanyi, que a “discussão em torno da *Poor Law* formou as mentes de Bentham e Burke, Godwin e Malthus, Ricardo e Marx, Robert Owen e John Stuart Mill, Darwin e Spencer (...)” e, mais que isso, “modificou a visão dos homens em relação a seu próprio ser coletivo”.⁴²

Afora a questão moral e ética como explicação para a miséria das classes trabalhadoras no princípio da revolução industrial, oferecida por Malthus e seus antecessores, ministros da igreja anglicana, entre os economistas políticos clássicos também encontramos uma problemática que estuda a relação entre o desenvolvimento da

⁴⁰ É nesse sentido que podemos falar em “cristianismo real”. Embora seja claro que tanto o catolicismo quanto o protestantismo têm concepções, visões e filosofias distintas a respeito da pobreza, o tratamento historicamente dispensado por ambas a estas pessoas pouco se difere. Cf. **Robert Castel**. *Op. Cit.*, 1998, p.

⁴¹ **Karl Polanyi**. *Op. Cit.*, 1980, p. 96.

⁴² Ao contrário dos pensadores medievais que não viam na pobreza um problema social, os pensadores acima citados, embora de perspectivas distintas, têm em comum o reconhecimento de que a pobreza constitui-se em um problema para a sobrevivência da própria sociedade. Idem, *Ibidem*, p. 94-95.

acumulação capitalista e a geração de miséria. Adam Smith, por exemplo, negava que a miséria acompanharia o desenvolvimento da riqueza capitalista, a opulência material e o progresso da civilização.⁴³

Smith defendia a existência de um limite abaixo do qual os salários não poderiam ser reduzidos por muito tempo, pois isso afetaria a capacidade de reprodução da mão-de-obra. O trabalhador precisaria receber o suficiente para a sua subsistência e a de sua família. Por outro lado, em períodos de grande demanda por trabalhadores, a concorrência entre os patrões na disputa pela mão-de-obra os estimularia a elevar os salários acima do nível necessário para a subsistência do trabalhador e sua família. Este aumento na demanda por trabalho, no entanto, só poderia ocorrer mediante um aumento nos excedentes de renda e capital, os quais Smith chama de “fundos destinados ao pagamento de salários”.

Dessa forma, seria o incremento da renda e do capital de um país o responsável pela maior demanda de assalariados, situação que ocorre, segundo o autor, com mais frequência “nos países progressistas” – onde a riqueza se incrementa continuamente – “do que nos países mais ricos”. Portanto, não seria o volume existente da riqueza social nem a grandeza do capital já adquirido os responsáveis pela maior demanda de assalariados e aumentos salariais, mas sim o crescimento contínuo da acumulação e a velocidade desse crescimento.

Para ilustrar sua afirmação, Smith cita os exemplos de Inglaterra – o país mais rico de sua época – e Estados Unidos. Nesse último, onde a população, segundo suas estimativas, levaria entre 20 e 25 anos para duplicar-se, os trabalhadores “procriavam”, nas suas palavras, com maior rapidez quando bem remunerados – além de, muito provavelmente, verem diminuir os índices de mortalidade, sobretudo entre as crianças – sendo que, na sua interpretação “uma família numerosa, ao invés de um peso, representa uma fonte de riqueza e prosperidade para o país”.⁴⁴

Portanto, as “remunerações generosas” são, para Smith, a consequência da riqueza nacional em expansão e, da mesma forma, a causa do aumento da população. Os salários muito baixos refletiriam a situação estacionária da economia de uma nação, pois apesar do crescimento do número de trabalhadores, a demanda por mão-de-obra permanecendo a

⁴³ **Adam Smith** (1776). *A Riqueza das Nações: Investigação sobre sua Natureza e suas Causas*. São Paulo: Nova Cultural, 1985, particularmente, ‘Introdução e Plano da Obra’ e capítulo VIII, ‘Os salários do trabalho’.

⁴⁴ Idem, *Ibidem*, p. 95.

mesma, determinar-se-ia a queda dos salários. Daí sua conclusão de que a situação de fome e miséria dos trabalhadores seria uma das evidências mais fortes do rápido retrocesso econômico de uma nação. As teses de Malthus, claramente, como vimos, irão poucas décadas mais tarde se opor a essas afirmações.

As conclusões de Smith não se sustentaram diante das evidências históricas de que, como discutimos a pouco, ao longo do século XIX a miséria acompanhava o desenvolvimento da riqueza capitalista e a opulência material. Uma visão oposta à de Adam Smith já podia ser observada nos trabalhos de David Ricardo, onde encontramos uma teoria da distribuição de renda em que o salário de subsistência, renda da terra e lucros eram confrontados.⁴⁵

Ricardo, em seu capítulo sobre as máquinas, observa que essas permitiam elevar a produtividade do trabalho e deduzia dessa constatação duas conseqüências essenciais.⁴⁶ A primeira era que se podia reduzir o valor de troca dos meios de subsistência dos trabalhadores e, conseqüentemente, aumentar as margens de lucros, que encontravam-se pressionadas pela renda diferencial. Por outro lado, a mão-de-obra seria cada vez mais substituída pelas máquinas, sendo os capitalistas estimulados pelo aumento da produtividade do trabalho. Os trabalhadores, muito numerosos, veriam a concorrência entre eles aumentar e seu salário nominal diminuir, instalando-se a pobreza no seio do regime de assalariamento. A miséria, portanto, em sua interpretação e ao contrário das teses de Smith, acompanharia o progresso econômico e a acumulação de capital.

Porém, apesar da constatação de que, em virtude do progresso técnico e do aumento da produtividade do trabalho, a demanda por mão-de-obra se reduziria e, aliado a esse fator, a concorrência entre os trabalhadores faria com que seus salários sempre tendessem a um mínimo de subsistência, Ricardo acreditava que o problema da pauperização das classes trabalhadoras só poderia ser evitado com “freios” ao crescimento desses, ou seja, com a redução do crescimento populacional, evidenciando assim uma clara influência de seu contemporâneo e compatriota Malthus.⁴⁷

Abordagens como essas elaboradas por Smith e David Ricardo buscavam a definição de um salário padrão para os trabalhadores. A preocupação não apenas de ambos,

⁴⁵ **David Ricardo** (1817) *Princípio de economia política e tributação*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

⁴⁶ *Idem*, *Ibidem*, p.

⁴⁷ Cf. **David Ricardo**, *Op. Cit.*, principalmente o capítulo XVIII, “Contribuição para os pobres”.

mas de inúmeros outros de seus contemporâneos era garantir, ao menos, uma remuneração suficiente para a continuidade da reprodução das classes trabalhadoras, de modo a não comprometer a oferta de mão-de-obra na produção e, conseqüentemente, o progresso econômico.⁴⁸ A observação dessa tendência dos salários dos trabalhadores a um mínimo de subsistência, no período que aqui tratamos, sob a regulação exclusiva das leis ordinárias da oferta e demanda do mercado de trabalho levou o socialista alemão Ferdinand Lassalle a cunhar a expressão “Lei de bronze dos salários” para definir tal tendência.⁴⁹

Posteriormente, Karl Marx, ao se debruçar sobre a temática, irá dirigir suas críticas tanto às teses malthusianas quanto à Lei de bronze dos salários de seu correligionário Lassalle. Sua conclusão principal será a de que quanto maiores a riqueza social, o volume e a energia da acumulação de capital, maior também a grandeza absoluta da população “lazarenta” e miserável.⁵⁰ Embora essa conclusão assemelhe-se às de Ricardo e Lassalle, diferentemente desses, Marx buscará demonstrar que a população supérflua à produção capitalista e “responsável” pela queda dos salários (que ele chamou de superpopulação relativa) era criada pela acumulação de capital, não sendo, portanto, simples consequência do crescimento populacional, como também expresso na “lei natural” da população de Malthus. Ao estudar o desenvolvimento do capitalismo a partir da Inglaterra da primeira metade do século XIX, Marx descreveu e analisou o mecanismo pelo qual o pauperismo era formado como condição de existência da riqueza capitalista. Assim,

(...) o próprio mecanismo do processo de acumulação multiplica, com o capital, a massa de pobres laboriosos, isto é, dos assalariados, que transformam sua força de trabalho em crescente

⁴⁸ Ninguém melhor do que Bernard de Mandeville, nesse mesmo período, expressou a visão predominante sobre o assunto entre as elites econômicas e intelectuais européias no início do século XVIII: “Onde a propriedade esteja suficientemente protegida, seria mais fácil viver sem dinheiro do que sem pobres, pois quem faria o trabalho? (...) Aqueles que ganham a vida com seu labor diário não tem nada que os aguilhoie para serem serviçais senão suas necessidades, que é prudente aliviar, mas loucura curar. A única coisa que pode tornar o homem trabalhador esforçado é um salário moderado”. Citado por **Karl Marx**. *O Capital: crítica da Economia Política*. Vol. 1, Livro primeiro, Cap. XXIII. São Paulo: Nova Cultural, 1985, p.

⁴⁹ O filósofo de orientação hegeliana e filho de ricos comerciantes, Ferdinand de Lassalle (1825 - 1864), foi um dos fundadores do primeiro Partido Operário Alemão em 1863. Alguns autores utilizam o termo “Lei de Ferro dos salários” para referir-se a um salário padrão para os trabalhadores que permitisse um mínimo vital.

⁵⁰ Ao utilizar o adjetivo “lazarento”, Marx refere-se a Lázaro, o homem coberto de úlceras da parábola do evangelho de São Lucas. Como recorda Castel, na tradição cristã a imagem do pobre encontra-se estereotipada. “O pobre mais digno de mobilizar a caridade é o que exhibe em seu corpo a impotência e o sofrimento humanos (...). Magro, cego, chagado, freqüentemente coxo, o pobre está andrajoso, hirsuto; pede esmola de porta em porta, à entrada das igrejas, na via pública.” **Robert Castel**, *Op. Cit.*, p. 67.

*força de valorização do capital crescente e, por isso mesmo, precisam perpetuar sua relação de dependência para com seu próprio produto, personificado no capitalista.*⁵¹

Lembramos que, para Robert Malthus, o crescimento da população acima do que se consideraria “adequado” era responsável pela geração de uma demanda por postos de trabalho acima da quantidade ofertada pelos capitalistas e, conseqüentemente, pelos baixos salários, insuficientes mesmo para a subsistência do trabalhador e sua família, sendo, portanto, os próprios miseráveis os responsáveis pela miséria em que viviam. A lei de população de Malthus, mitificada em lei natural não apenas pela maioria dos economistas políticos clássicos mas, curiosamente, por socialistas como o próprio Lassalle, foi “invertida” por Marx, que considerava a grandeza do salário a variável dependente e a grandeza da acumulação a variável independente e não a magnitude da população como determinante dos baixos salários. Sua interpretação é, portanto, o ponto de ruptura em relação às visões predominantes sobre as causas da miséria até meados do século XIX. Explicaremos melhor.

Ao tratar da influência que o crescimento do capital exercia sobre o destino das classes trabalhadoras, via de regra, onde se encontravam os pobres e miseráveis da nação, Marx considerou duas hipóteses.⁵² Na primeira, o crescimento do capital ocorre de forma extensiva, ou seja, a massa de meios de produção crescente requer sempre mais trabalhadores para colocá-la em movimento.⁵³ Ao necessitar de mais trabalhadores do que anteriormente, chega-se ao ponto em que as necessidades da acumulação começam a crescer além da oferta habitual de trabalho, ocorrendo, nesse momento, um aumento dos salários.

⁵¹ **Karl Marx**. *Op. Cit.*, 1985, p. 189.

⁵² A interpretação que será sintetizada a seguir encontra-se, toda ela, no Capítulo XXIII, A Lei Geral da Acumulação Capitalista, de **Karl Marx**. *O Capital: crítica da Economia Política*. Vol. 1, Livro primeiro. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

⁵³ Marx utiliza o conceito de “composição orgânica do capital” para descrever esse processo. Ou seja, o capital seria composto por uma parte constante, ou o valor dos meios de produção (o capital constante, C) e uma parte variável que é o valor da força de trabalho, representado pela soma global dos salários (o capital variável, V). Nesta primeira hipótese do autor que estamos expondo, onde o crescimento do capital ocorre de forma extensiva, a composição orgânica do capital (a razão C/V) permanece constante, inalterada. Isso significa que determinada massa de meios de produção requer sempre a mesma massa de força de trabalho para ser colocada em movimento ou, então, se a primeira crescer, crescerá também, proporcionalmente, a demanda por trabalho.

O autor interpreta esse aumento salarial como uma diminuição quantitativa do trabalho não-pago (a mais-valia) que jamais pode continuar crescendo até o ponto em que ameace o próprio sistema, ou seja, a própria acumulação (transformação de mais-valia em capital adicional). O preço do trabalho, portanto, se eleva enquanto esse não perturba o progresso da acumulação. Porém, se a acumulação é ameaçada devido ao preço crescente do trabalho, essa decresce, desaparecendo a desproporção entre capital e força de trabalho, forçando uma queda dos salários às necessidades de valorização do capital. É dessa forma que Marx coloca a grandeza da acumulação como determinante da grandeza dos salários e, portanto, da grandeza da população, ao contrário da lei de população e Malthus:⁵⁴

*No primeiro caso, [em que os salários aumentam sem perturbar o processo de acumulação] não é a diminuição no crescimento absoluto ou proporcional da força de trabalho ou da população operária que torna o capital redundante, mas, ao contrário, é o aumento do capital que torna insuficiente a força de trabalho explorável. No segundo caso, [quando observamos uma redução dos salários] não é o aumento no crescimento absoluto ou proporcional da força de trabalho ou da população trabalhadora que torna o capital insuficiente, mas, ao contrário, é a diminuição de capital que torna excessiva a força de trabalho explorável, ou antes, o seu preço.*⁵⁵

Até aqui tratamos da abordagem de Marx, considerando a influência que o capital exercia sobre o destino da classe trabalhadora ao crescer de forma extensiva. Estas condições de acumulação, favoráveis aos trabalhadores – ou, pelo menos, ao crescimento de seus salários – são qualificadas pelo autor como “cômodas e liberais”. Parece-nos essa a perspectiva adotada por Adam Smith - para quem os salários cresceriam concomitantemente ao crescimento da acumulação de capital - e que comentamos

⁵⁴ Embora Marx nunca tenha abandonado a tese de que proletarização e pauperização são as conseqüências do progresso da acumulação capitalista, ele se opunha veementemente à maneira como Lassalle expressava esta tendência, endereçando a esse as mesmas críticas realizadas à lei de população de Malthus, como fica patente na citação seguinte: “Da ‘lei de bronze dos salários’, como se sabe, nada pertence a Lassalle, a não ser a expressão ‘de bronze’, que ele foi buscar às ‘leis eternas, às grandes leis de bronze’ de Goethe. A expressão de bronze é a senha pela qual os crentes ortodoxos se reconhecem. Mas se eu admitir a lei com o selo de Lassalle e, por conseguinte, na acepção em que ele a toma, é preciso que admita igualmente o seu fundamento. E que fundamento! Como o mostrava Lange, pouco após a morte de Lassalle, é a teoria malthusiana da população (pregada pelo próprio Lange)”. **Karl Marx** (1875). *Crítica Do Programa De Gotha: Glosas Marginais ao Programa do Partido Operário Alemão*. In: *Obras Escolhidas*. Rio de Janeiro: Editorial Vitória Limitada, v. 2, 1961, p. 220.

⁵⁵ **Karl Marx**. *Op. Cit.*, 1985, p. 192.

anteriormente. No entanto, havia uma variável importante a ser introduzida nessa análise: o crescimento da produtividade do trabalho, a partir de novas técnicas e da mecanização da produção. Como ressaltamos a pouco, Ricardo em seu “Princípio de Economia Política” já buscava interpretar a influência da acumulação sobre os trabalhadores quando as máquinas permitiam elevar a produtividade do trabalho.

Marx também irá analisar o desenvolvimento da “produtividade do trabalho social”, qualificando-a como “a mais poderosa alavanca da acumulação”, consequência não apenas do processo de acumulação, mas também da centralização de capitais que permitem o surgimento de novos métodos de aumentar a produtividade do trabalho social.⁵⁶

Com o aumento da produtividade social do trabalho, essa é a segunda hipótese de Marx sobre as condições de acumulação, dessa vez, totalmente desfavorável aos trabalhadores, observa-se um decréscimo da massa de trabalho proporcionalmente necessária à massa dos meios de produção. O que observamos nesse caso, portanto, é uma mudança na composição orgânica do capital, com um crescimento da proporção do capital constante (C) em detrimento do capital variável (V). Como sabemos, isso ocorre porque o aumento da produtividade do trabalho social permite a um trabalhador transformar um determinado volume de meios de produção, com o mesmo dispêndio de força de trabalho, em uma maior quantidade de produto, durante o mesmo tempo.

Nessa segunda hipótese sobre as condições de acumulação e suas consequências para os trabalhadores, em que se leva em conta a variação qualitativa da composição do capital, a acumulação produz uma população trabalhadora relativamente supérflua. Chegamos, portanto, ao ponto principal: a relação que o autor estabelece entre a acumulação da riqueza capitalista e sua interdependência com a geração da pobreza das classes trabalhadoras. A análise de como ocorria o processo de acumulação de miséria da população trabalhadora – não apenas a relativamente supérflua, mas também daqueles trabalhadores empregados nos principais núcleos da produção – simultaneamente à valorização do capital é sintetizada por Marx em sua Lei geral da acumulação capitalista.

⁵⁶ O processo de concentração ocorre através da mudança da distribuição dos capitais já existentes. “O capital se expande aqui numa mão, até atingir grandes massas, porque acolá ele é perdido por muitas mãos”. Concentração e acumulação são conceitos distintos – porém, de forma alguma, fenômenos independentes -, sendo esta última sinônimo de reprodução em escala ampliada, transformação de trabalho não-pago (mais-valia) em capital adicional. **Karl Marx**. *Op. Cit.*, 1985, p. 196-7.

De acordo com sua formulação, a massa crescente de meios de produção podia ser posta em funcionamento com cada vez menos trabalhadores, graças ao progresso da produtividade do trabalho social. Essa massa de trabalhadores que já não era continuamente empregada no processo produtivo formava o que Marx chamou de superpopulação relativa. Parte dessa superpopulação relativa estava imediatamente disponível para ser empregado – o exército industrial de reserva – e cumpria uma função de reserva de mão-de-obra, responsável pelo rebaixamento dos salários. Quanto maior a produtividade do trabalho social, portanto, maior a grandeza absoluta do exército industrial de reserva e, conseqüentemente, maior o rebaixamento dos salários. Como os trabalhadores não tinham nada a não ser a “mercadoria-trabalho” para garantir sua sobrevivência, cujo valor tendia a um mínimo de subsistência, estavam destinados a pauperização. Este processo é enunciado pelo autor em sua conhecida Lei Geral da Acumulação Capitalista:

*Quanto maiores a riqueza social, o capital em funcionamento, o volume e a energia de seu crescimento, portanto também a grandeza absoluta do proletariado e a força produtiva de seu trabalho, tanto maior o exército industrial de reserva. A força de trabalho disponível é desenvolvida pelas mesmas causas que a força expansiva do capital. A grandeza proporcional do exército industrial de reserva cresce, portanto, com as potências da riqueza. Mas quanto maior esse exército de reserva em relação ao exército ativo de trabalhadores, tanto mais maciça a superpopulação consolidada, cuja miséria está em razão inversa do suplicio de seu trabalho. Quanto maior, finalmente, a camada lazarenta da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior o pauperismo oficial. Essa é a lei absoluta geral, da acumulação capitalista.*⁵⁷

A apresentação da lei geral da acumulação capitalista, chamada por alguns autores de lei da Superpopulação Relativa, está na origem de vários debates. Destacamos, a seguir, duas questões que dizem respeito às possíveis interpretações dessa lei e à sua validade nas economias capitalistas modernas.

Em primeiro lugar, existe a possibilidade de crescimento simultâneo dos lucros e salários? Para muitos autores, ao desenvolver o conceito de mais-valia relativa, Marx teria

⁵⁷ **Karl Marx.** *Op. Cit.*, 1985, p. 209.

deixado aberta essa possibilidade teórica. Uma segunda questão que gostaríamos de ressaltar e ainda mais controversa, refere-se a manutenção ou não da Lei do bronze dos salários e da pauperização ligada ao desenvolvimento do capitalismo nas economias capitalistas modernas. Nas economias capitalistas centrais, o crescimento dos salários, acompanhando os ganhos de produtividade da economia, mercados de trabalho próximos do pleno emprego e os sistemas nacionais de proteção social afastaram a possibilidade de empobrecimento dos trabalhadores assalariados. O “resíduo social”, aqueles com um vínculo irregular com o trabalho, eram cobertos pelo seguro desemprego ou por programas assistencialistas, nos moldes clássicos. Nesses países, definitivamente, pensava-se ter eliminado a relação entre pauperismo e acumulação de capital, ao menos, até meados dos anos 70. No entanto, na América Latina, essa controvérsia permaneceu e pode ser ilustrada pela proliferação dos estudos sobre marginalidade social. Portanto, essa última questão, se a geração de pobreza seria consequência inevitável do desenvolvimento capitalista ou mesmo funcional à ele, será tratada, especificamente, para o caso latino-americano por ocasião dos debates sobre marginalidade social, que tiveram seu desenvolvimento e auge nas décadas de 50 e 60 na região⁵⁸. Voltemos, por hora, à primeira questão.

Para alguns comentadores dos trabalhos de Marx, a exemplo de Nadel, o desenvolvimento de uma teoria da força de trabalho e da mais-valia relativa pelo primeiro deixaria aberta a possibilidade de um crescimento simultâneo do lucro e do salário real. A mais-valia relativa seria função dos ganhos de produtividade técnicos e organizacionais introduzidos, entre outros motivos, devido à concorrência inter-capitalista e à oposição do trabalho vivo à extensão da extorsão do sobretrabalho em sua forma absoluta. Estes ganhos de produtividade, ao mesmo tempo em que geram um maior excedente social, permitem diminuir o valor das mercadorias que constituem os meios de subsistência da força de trabalho, possibilitando o aumento das margens de lucros. Os excedentes maiores possibilitariam também aos trabalhadores reivindicarem aumentos em seus salários reais.⁵⁹

⁵⁸ Discutiremos esta questão no item 1.4 desse mesmo capítulo.

⁵⁹ **Henri Nadel**. *Crise da Sociedade Salarial, Nova Pobreza*. In: **Bruno Théret e J. C. Braga** (org.) *Regulação Econômica e Globalização*. Campinas, SP: Unicamp. IE, 1998, p. 263-4.

1.3.1. Processos Automáticos da Economia *versus* Controle Consciente da Sociedade: A Tese de Karl Polanyi sobre as Causas da Pobreza

Podemos considerar a tese de Polanyi como um outro marco nas interpretações clássicas sobre as causas da pobreza. À questão que levantamos, qual seja, se a pobreza seria uma questão moral, consequência da falta de ética de trabalho e sentido de responsabilidade dos pobres ou o efeito inevitável da acumulação capitalista, o autor nos oferece uma resposta diferenciada das que vimos até aqui. Polanyi afasta-se de qualquer resposta de caráter moralista e que atribuisse às pessoas em situação de privação material a responsabilidade por sua condição. No entanto, tampouco afirma que a acumulação de capital é, necessariamente, geradora de miséria.

Ao estudar o problema da pobreza no mesmo período histórico observado pelos economistas políticos clássicos e Karl Marx, qual seja, aquele da emergência da sociedade industrial na Inglaterra entre fins do século XVIII e meados do século seguinte, Polanyi afirma que a pauperização de parcelas significativas de uma sociedade pode ocorrer se esse processo, o desenvolvimento capitalista, ocorrer sem nenhum mecanismo de controle social. A acumulação de capital, não necessariamente, gera miséria em sua interpretação. A pauperização da sociedade ocorre, na sua concepção, quando o controle da acumulação de capital estiver entregue única e exclusivamente a mecanismos impessoais e automáticas como o sistema de preços, a oferta e a demanda ou, em suas palavras, à “auto-regulação do mercado”, resultando no que pôde ser observado no século XIX, nas sociedades industriais nascentes.

Ainda no século XIX, entretanto, auge do credo no liberalismo econômico, como afirma Polanyi, a expansão do desenvolvimento capitalista ocorreu simultaneamente a um “contra-movimento vital para a proteção da sociedade e incompatível com a auto-regulação do mercado”.⁶⁰ A ênfase em dogmas clássicos por parte dos defensores do liberalismo econômico, entre eles a definição dos salários exclusivamente pelo mercado de trabalho,⁶¹

⁶⁰ Idem, *Ibidem*, p. 137.

⁶¹ Polanyi não se refere apenas aos teóricos quando fala “nos defensores de dogmas clássicos do liberalismo econômico”. Para o autor, a defesa do mercado de trabalho competitivo, do padrão ouro automático e do comércio internacional livre não limitaram-se ao interesse acadêmico e, a partir das décadas de 20 e 30 do século XIX pôde-se observar um “ativismo ilimitado” em torno dessas questões, sobretudo, entre as classes

ocorreu ao mesmo tempo em que a sociedade buscava criar instituições capazes de impedir a desestruturação do tecido social que uma regulamentação automática ameaçava causar. Como exemplos desse contra-movimento de proteção da sociedade em relação aos riscos de um mercado auto-regulado, podemos citar a criação, sobretudo no mundo ocidental, de uma legislação social, de leis fabris e do seguro desemprego, visando interferir na oferta e procura em relação ao trabalho humano, isto é, na mobilidade da mão-de-obra e na flexibilização dos salários, cujos níveis extremamente baixos estavam levando grande parte dos trabalhadores ao pauperismo.

Ao analisar a emergência de políticas sociais na Inglaterra, Marshall chega a conclusões semelhantes às de Polanyi em relação à regulação da sociedade e do Estado no auge do “credo liberal”, ao defender que o *welfare state* inglês teve sua origem ainda em meados da época vitoriana, tida como símbolo da civilização liberal do século XIX. Ainda na “Era vitoriana”, a regulação estatal e a máquina governamental se expandiam e começavam a superar os obstáculos impostos pelo liberalismo econômico e seu princípio da liberdade individual, historicamente barreiras para o desenvolvimento da legislação social.⁶² À medida que o século XIX chegava ao fim, o cidadão comum inglês passava a ter como responsável pelo seu bem-estar o Estado, cuja ação foi condicionada por movimentos operários e convulsões sociais, ainda na concepção de Marshall.⁶³

Castel também afirma que “entregue a si mesmo, a industrialização gera um monstro: o pauperismo”.⁶⁴ Por isso, à medida que o estatuto de assalariado foi se generalizando, o Estado de Bem-Estar Social, ou o Estado Social, como prefere o autor, foi se constituindo como resposta ao risco do pauperismo, entre outros problemas gerados pela acumulação, agora reconhecidos como riscos sociais.

médias e a elite econômica. **Karl Polanyi.** *A Grande Transformação: as origens de nossa época.* Rio de Janeiro: Campus, 1980. Cf, principalmente, o capítulo intitulado “O nascimento do credo liberal”, p. 142-3.

⁶² Entretanto, cabe destacar que não apenas o mercado de trabalho via legislação social e fabril, mas “(...) o próprio negócio capitalista também teve que ser protegido do funcionamento irrestrito do mecanismo de mercado”, como afirma Polanyi. Caso contrário, a auto-regulação teria destruído a própria organização da produção, pois a lucratividade dos negócios dependia de câmbios estáveis e condições sólidas de crédito, garantidas, em última instância, pelas finanças do Estado. Nem mesmo a liberdade de comércio, tão exaltada pelo liberalismo econômico do século XIX, excluía a participação do Estado. **Polanyi, Op. Cit.,** 1980, p. 193.

⁶³ **T. H. Marshall.** *Política Social.* Rio de Janeiro: Zahar, 1967, Capítulos 1 e 2.

⁶⁴ **Robert Castel.** *Op.Cit.,* 1998, p. 277.

A partir das observações históricas dos autores supracitados - e poderíamos prolongar muito essa lista – podemos interpretar que no centro do sistema capitalista houve uma separação entre a pauperização e o regime de assalariamento, processo que atingiu seu auge no período posterior à década de 1930 até meado dos anos 70. Enquanto no princípio da revolução industrial, sobretudo entre as últimas décadas do século XVIII e meados do século seguinte, a acumulação repousava sobre a criação de um grupo de assalariados pobres, num segundo momento, a pobreza passa a ser vista como exterior ao mercado de trabalho – protegido por uma extensa legislação trabalhista e social -, sendo que a miséria não-salarial era reduzida, residual, e tratada com auxílios aos indivíduos excluídos do mercado de trabalho. Essa transformação histórica é atribuída a uma reordenação entre o Estado, os capitais particulares e a força de trabalho nas economias capitalistas centrais.⁶⁵

1.3.2. O Reflexo da Reconfiguração da Relação do Estado, Capitais Particulares e Força de Trabalho sobre a Pobreza

A regulação estatal e os recursos públicos são constitutivos do próprio sistema capitalista. Como exemplos históricos, são freqüentemente citados “(...) o casamento dos tesouros reais ou imperiais com banqueiros e mercadores na expansão colonial até a despossessão das terras dos índios para cedê-las às grandes ferrovias particulares nos Estados Unidos”.⁶⁶ No caso inglês, são bons exemplos a privatização de bens e propriedades da Igreja desde Henrique VIII e, claro, as diversas medidas de caráter assistencial para populações pobres.

Entretanto, a relação entre o Estado, os capitais particulares e a força de trabalho sofreu uma transformação radical a partir da década de 1930 e, sobretudo, após a Segunda Guerra Mundial, quando se consolidou um novo padrão de financiamento das economias

⁶⁵ Buscamos, no item a seguir, discutir interpretações teóricas de autores e correntes do pensamento, particularmente no campo das ciências econômicas, coerentes com as interpretações históricas apresentadas no item anterior, como as de Polanyi e Marshall, que viam na atuação do Estado, mediante legislação trabalhista e social, uma busca da sociedade por autoproteção. Para uma crítica a essas posições, tidas por alguns autores como “Estadocêntricas”, Cf. o capítulo 8 de **Atilio Boron**. *Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

⁶⁶ **Francisco de Oliveira**. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo: CEBRAP, n.22, out. 1988. p. 9.

capitalistas com base no fundo público⁶⁷. Como ressalta Francisco de Oliveira, a partir daí, as diversas formas assumidas pelo fundo público passaram a ser pressuposto do financiamento, de um lado, da acumulação de capital, e de outro, da reprodução da força de trabalho.

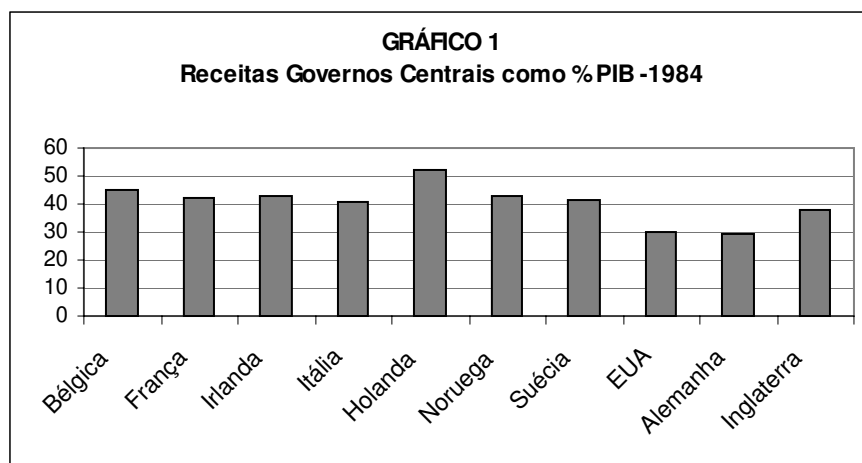
Seguindo sua interpretação, as várias formas de financiamento da reprodução de capital podem ser ilustradas pelos gastos públicos com ciência e tecnologia, subsídios para produção, juros subsidiados para setores de ponta, setores estatais produtivos, ou ainda, no que se refere ao capital financeiro, a valorização dos capitais através da dívida pública e a sustentação do mercado financeiro através de bancos e fundos estatais. A reprodução da força de trabalho passou a ser financiada pelo fundo público através, grosso modo, dos gastos realizados pelas políticas públicas sociais. São seus exemplos mais frequentes a previdência social, o seguro-desemprego, a medicina socializada, a educação obrigatória, universal e gratuita, ou mesmo os gastos públicos com benefícios familiares (como auxílio habitação e salário família) e subsídios para o transporte coletivo.

No entanto, se as regulamentações e os mercados cresceram juntos, e se os auxílios e subsídios públicos são constitutivos do próprio capitalismo como já foi dito, qual é a particularidade do fundo público contemporâneo em relação à regulação e financiamento estatal da economia capitalista anterior a ele? Oliveira ressalta três diferenças fundamentais: trata-se de uma participação abrangente, estável e marcada por regras assentidas pelos principais grupos sociais e políticos. Ao contrário, a regulação e financiamento público da economia capitalista anteriores eram pontuais, ocorriam eventualmente e dependiam da pressão de grupos específicos.⁶⁸

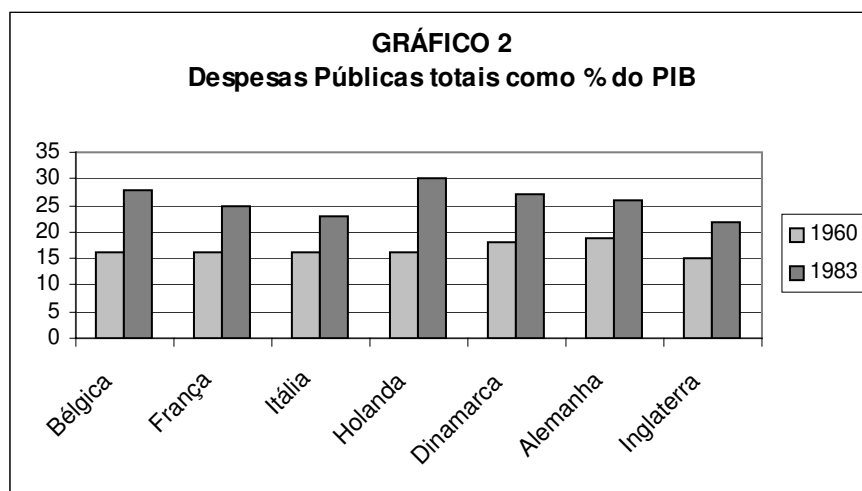
No auge do padrão de financiamento das economias capitalistas baseados no fundo público, podemos adotar como indicadores de sua abrangência e estabilidade o tamanho das receitas e das despesas dos Governos Centrais em relação ao Produto Interno Bruto, sobretudo nos países desenvolvidos, conforme demonstram os gráficos a seguir.

⁶⁷ Esta é a tese defendida por vários autores, particularmente aqueles que se filiam à Escola da Regulação Francesa, como **Michel Aglietta** (1976) *Regulación Y Crisis Del Capitalismo*: la experiencia de los Estados Unidos. Mexico: Siglo Veintiuno, 1991. A respeito Cf. também Robert **Boyer** e **Yves Saillard**. *Teoria da Regulação*: O estado dos saberes. Paris: Editions la Découverte, 1995 e **Bruno Théret**. *A Abordagem da Regulação*: uma visão geral. In: **Bruno Théret** e **J. C. Braga** (org.) *Op. Cit.*, 1998. No Brasil, o artigo clássico de **Francisco de Oliveira**. *Op. Cit.*, 1988 e Idem, A economia política da social-democracia. *Revista da USP*. São Paulo: EDUSP, 1992, adotam esse e outros conceitos centrais da escola regulacionista.

⁶⁸ Idem, *Ibidem*. 1988.

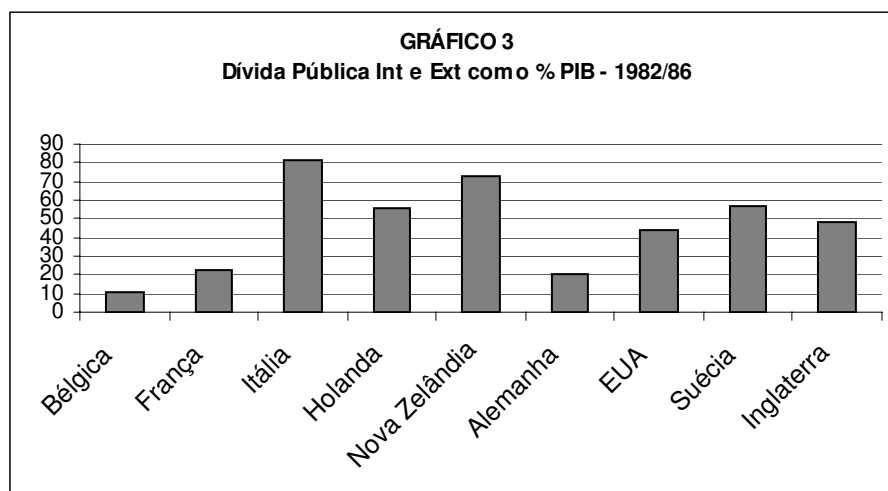


FONTE: *International Financial Statistics Yearbook 1987, IMF* . Elaborado a partir dos dados de Oliveira, 1988, p. 11.



FONTE: *Dépenses Sociales: Érosion ou Evolution? L'Observateur de l'OCDE*, n° 126, janvier 1984, OCDE. Elaborado a partir dos dados de Oliveira, 1988, p. 9.

Outro indicador que permite verificar o tamanho que os fundos públicos alcançaram nas economias capitalistas contemporâneas refere-se à dívida pública que, não raro ultrapassava os 40% do PIB, chegando em alguns casos aos 80%. Esse endividamento, permitia uma certa autonomização dos gastos em relação as receitas e foi responsável pela liderança industrial, tecnológica e financeira de vários países do capitalismo central, na avaliação de Francisco de Oliveira.



FONTE: *International Financial Statistics Yearbook 1987*, IMF. Elaborado a partir dos dados de Oliveira, 1988, p. 12.

Graças à sua abrangência, estabilidade e, sobretudo, por contar com o consentimento dos principais grupos sociais e políticos, a intermediação do fundo público na reprodução do capital e da força de trabalho representou uma revolução nas economias capitalistas contemporâneas em dois sentidos principais: tanto a formação do excedente social quanto a sua distribuição passam pelo fundo público. É nesse sentido que se pode afirmar que houve a consolidação do fundo público enquanto componente estrutural e insubstituível das economias capitalistas após a Segunda Guerra Mundial.

A formação do excedente passa pelo fundo público porque o Estado antecipava o que gastava, ou seja, promovia uma autonomização fiscal e da demanda. Assim, como sintetizou Francisco de Oliveira, “os recursos do Estado existem em abstrato, antes de existirem de fato”. São esses recursos que nas décadas subseqüentes ao final da Segunda Guerra passaram a viabilizar a concretização das oportunidades de expansão da economia abertas pelo progresso técnico, pois o lucro capitalista isoladamente seria insuficiente diante do agigantamento das forças produtivas. No campo da teoria marxista, Oliveira resume da seguinte forma a presença *ex-ante* do fundo público na formação da taxa de lucro:

O Fundo público, portanto, busca explicar a constituição, a formação de uma nova sustentação da produção e da reprodução do valor, introduzindo, mixando, na mesma unidade, a forma valor e o anti-valor, isto é, um valor que busca a mais-valia e o lucro, e

*uma outra fração, que chamo anti-valor, que por não buscar valorizar-se per se, pois não é capital, ao juntar-se ao capital, sustenta o processo de valorização do valor.*⁶⁹

Por sua vez, a distribuição ou socialização desse excedente, ponto de maior interesse para o tema que estamos tratando, em boa medida, também passa pelo fundo público, ou seja, é através dele que se define grande parte da repartição do excedente social entre assalariados e lucros necessários à acumulação. A produção de serviços coletivos e políticas sociais financiadas por recursos públicos são exemplos dessa socialização do excedente social, na visão de alguns autores, sobretudo aqueles ligados à escola da regulação francesa⁷⁰, e passaram a cobrir vários dos riscos inerentes a uma economia de mercado. Portanto, de acordo com essa teorização, nesse momento a venda de sua força de trabalho deixa de ser a única possibilidade de sobrevivência do trabalhador.

A cobertura gradual desses riscos sociais e a socialização do excedente social através dos serviços coletivos ou salário indireto⁷¹ teria permitido, pela primeira vez na história, que houvesse uma estabilização dos hábitos de consumo dos trabalhadores em contraposição à miséria extrema e insegurança de meados do século XIX. Embora, como afirmamos, sua origem seja anterior a Segunda Grande Guerra, a expansão dos serviços coletivos e proteções sociais só ocorreram após esse evento e tiveram seu auge quando o regime de acumulação fordista tornou-se hegemônico⁷², ao mesmo tempo em que houve a expansão do assalariamento à maioria das esferas da atividade humana, consolidando o que Aglietta chama de Sociedade Salarial⁷³. Como indicador dessa expansão das proteções

⁶⁹ **Francisco de Oliveira**. A economia política da social-democracia. *Revista da USP*. São Paulo: EDUSP, 1992, p. 137.

⁷⁰ **Michel Aglietta**. *Op. Cit.*, 1991, p. 139. A respeito Cf. também **Robert Boyer e Yves Saillard**. *Op. Cit.*, 1995 e **Bruno Théret**. *Op. Cit.*, 1998.

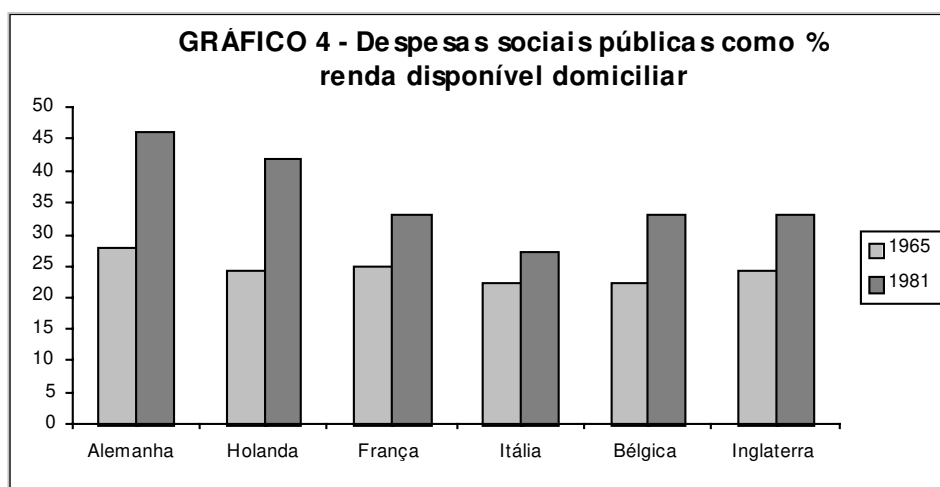
⁷¹ De acordo com as formulações de **Michel Aglietta**. *Op. Cit.*, 1976, o Salário Nominal de Referência do trabalhador é composto pela soma do Salário Direto (pago pela empresa capitalista) e do Salário Indireto, isto é, os gastos públicos com bens e serviços sociais como discutido acima.

⁷² Grosso modo, de acordo com **Michel Aglietta**, *Op. Cit.*, 1998, durante o século passado estaria em operação o Regime de regulação competitiva com acumulação extensiva. O fordismo começa a se instalar no começo desse século e funciona plenamente a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, até o final da década de 60, quando estaria ocorrendo o início de um regime de acumulação flexível que o autor denomina de neofordista, baseado nas tecnologias de informação e automação.

⁷³ O conceito de Sociedade Salarial utilizado foi desenvolvido pela Escola da Regulação Francesa para se “referir a uma sociedade em que o estatuto de assalariado é generalizado, pois é valorizado inclusive pelas classes dominantes, e em que a diferenciação social opera-se então diretamente no seio do regime de assalariamento” e não mais exclusivamente na divisão entre proprietários e não-proprietários. **Bruno Théret**, *Op. Cit.*, 1998, p. 24.

sociais, freqüentemente se faz alusão à participação das despesas sociais públicas na renda disponível das pessoas – rendimento depois de descontados impostos – como ilustra o gráfico 4 abaixo.

É precisamente nesse momento, também, que os serviços coletivos deixam de ser antagônicos à lógica da acumulação capitalista e passam a estar absolutamente adequados a ela. Eles permitiam fixar o trabalhador na empresa, estimulavam os aumentos de produtividade dos trabalhadores além de funcionarem como uma espécie de salário indireto, liberando o salário direto para a expansão do consumo de massa⁷⁴. Por outro lado, o fordismo teve um papel central na estruturação do Estado de Bem-Estar Social, ao garantir pleno emprego e aumentos de salário reais, que acompanhavam os aumentos de produtividade.



FONTE: Ch. André. “Les Evolutions Spécifiques des Diverses Composants du Salarie Indirect à travers la Crise”, *Critiques de L'Économie Politique*, nº 26-27, Paris, 1984. Elaborado a partir dos dados de Oliveira, 1988.

As conclusões a que chega Burawoy vão nessa mesma direção, embora com um instrumental teórico-conceitual próprio.⁷⁵ No que se refere à dependência dos trabalhadores em relação à venda de sua força de trabalho, Burawoy destaca duas formas de intervenção estatal que romperam com os elos que ligavam a reprodução da força de trabalho e a atividade produtiva no local de trabalho. Em primeiro lugar, a legislação previdenciária, que passou a garantir a reprodução da força de trabalho em um nível mínimo, independente

⁷⁴ Michel Aglietta, *Op. Cit.*, 1991, p. 129-39.

de sua participação na produção. Em segundo, o Estado também limitou diretamente os métodos de dominação coercitiva que exploravam a dependência salarial dos trabalhadores, ao protegê-los das demissões, de cobranças de multas e de cortes arbitrários de salário. São essas mudanças que caracterizaram a passagem do que Burawoy chamou de Regime Despótico, no qual o controle direto da força de trabalho é exercido pela coação econômica do mercado, para um Regime Hegemônico, em que os operários são persuadidos a cooperar e o consenso predomina, embora a coerção não desapareça por completo.

Por fim, o que se pôde verificar foi que a luta de classes passou a ocorrer não apenas no setor da produção, no “chão de fábrica”, mas também em torno do destino do orçamento público. “Esse fenômeno dependia exatamente da formação dos partidos operários, dos seus sindicatos, das suas instituições e de uma certa reação da burguesia e do próprio sistema capitalista para evitar seu colapso, adotando, na sua reprodução, uma forma de socialização do excedente (...) que realiza-se medida não pelo mercado, mas pelo Fundo público”.⁷⁶

A tese de que a expansão dessa série de garantias sociais, organizadas e financiadas pelo Estado, teria sido impulsionada pela organização independente dos trabalhadores é muito difundida. Sobretudo a partir do último quarto do século XIX e à medida que a industrialização se expandia pelo Ocidente, os trabalhadores iam emergindo como grupos sociais conscientes e politicamente organizados. Esse processo ocorreu através, inclusive, de partidos de massas baseados na classe operária, onde a política eleitoral permitia, não apenas na Europa, mas também nas Américas (a exemplo dos Estados Unidos, onde desde 1914 havia partidos socialistas de massa, e na Argentina), ou até mesmo na Austrália.⁷⁷ Como observou Hobsbawm, “dada a inevitável extensão do eleitorado, a maioria dos eleitores era fatalmente pobre, ou inseguro, ou descontente ou tudo isso” e, portanto, não podiam deixar de reagir à situação econômica e social a que estavam submetidos e aos problemas dela decorrentes.⁷⁸

⁷⁵ **Michael Burawoy.** A transformação dos regimes fabris no capitalismo avançado. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo: ANPOCS, n.13, jun.1990. p. 29-50.

⁷⁶ **Francisco Oliveira.** Entrevista à Fernando Haddad. *Teoria e Debate*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, n.34, mar/abr/mai. 1997.

⁷⁷ **Eric Hobsbawm.** *Era dos Impérios, 1875-1914*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, p. 169.

⁷⁸ Idem, *Ibidem*, p. 164

No auge dessa nova configuração entre o Estado, através do fundo público, os capitais particulares e a força de trabalho, por volta das décadas de 50 e 60, a relação salarial mostrava-se, para muitos estudiosos e observadores sociais contemporâneos, talvez excessivamente otimistas, estar superando a exploração direta do trabalho e eliminando a pobreza entre os assalariados. Os problemas que haviam dominado a crítica ao capitalismo no século XIX e início do século XX - pobreza absoluta, instabilidade, desemprego em massa - pareciam, ao menos, estarem sob controle nas economias capitalistas desenvolvidas.

A condição de assalariado, que durante muito tempo foi uma das situações mais incertas e miseráveis, nos termos de Castel, parecia até o último quarto do século XX se alçar a um novo estatuto, superando a incerteza e insegurança presente no princípio da revolução industrial. O estabelecimento de uma nova condição salarial, onde o salário deixou de ser, exclusivamente, a remuneração pontual de uma tarefa, e o surgimento de um sistema de proteção contra os riscos sociais representada pelos serviços públicos ou bens coletivos, pareciam corroborar essa tese.

1.4. A Controvérsia em Relação aos Determinantes da Marginalidade Social na América Latina

No entanto, em meados do século XX, fora dos países industrializados, a pobreza continuou existindo em grande escala e, em alguns casos, agravou-se. Na América Latina, em boa medida, tratava-se da herança do período colonial. Schwartzman lembra que a pobreza era um fenômeno encontrado entre homens livres na região ainda nesse período. O autor destaca a pobreza presente nas grandes cidades latino-americanas, principalmente nos centros administrativos do império colonial espanhol, que “mantinham multidões de pessoas vivendo das sobras do poder político – as classes perigosas (*“dangerouses”*) estudadas por muitos historiadores no Brasil e em outros países”.⁷⁹ Já a “massa de negros”, como observaram Mello e Novais, “continuou, após a Abolição, abandonada à própria sorte, ocupada nos trabalhos mais pesados e mais precários, muitos vivendo de expedientes,

⁷⁹ **Simon Schwartzman.** Estatísticas da Pobreza. *Revista brasileira de Estatística.*, 1997, p. 7-18. A respeito Cf. **M. S. Carvalho Franco.** *Homens Livres na Ordem Escravocrata.* São Paulo: Kairos Liv. Ed. 1983; **Alberto Passos Guimarães.** *As classes perigosas: Banditismo rural e urbano.* Rio de Janeiro: Graal, 1982.

amontoadas em habitações imundas, favelas e cortiços, mergulhada, também, no analfabetismo, na desnutrição e na doença”.⁸⁰

Nas décadas de 60 e 70 do século XX, o tema da pobreza ressurgiu, na América Latina, sob o rótulo de estudos sobre “marginalidade”,⁸¹ muito embora, ambos sejam conceitos distintos. Apesar de estarem usualmente associados, enquanto a pobreza refere-se a um padrão absoluto de vida, qual seja, aquele que não garante as necessidades mínimas de sobrevivência digna⁸² como alimentação adequada, moradia e saneamento básico, saúde, etc., a marginalidade social diz respeito, a rigor, ao setor da sociedade que se encontra fora da estratificação social ou do sistema de classes, portanto, marginalizados em relação à vida social, não necessariamente submetidos à privação material. Esses estudos admitiam, inclusive, a possibilidade da existência de marginalidade sem pobreza. No outro extremo, poder-se-ia supor casos de privação material sem caracterizar uma marginalização social, como em casos onde existe uma pobreza relativamente integrada, como as observadas em sociedades primitivas anteriores ao desenvolvimento capitalista.

Os primeiros estudos sobre marginalidade na América Latina utilizavam o termo para referir-se a determinadas características urbanas, particularmente, aos setores da população segregados em áreas não incorporadas ao sistema de serviços urbanos, em habitações improvisadas e em terrenos ocupados ilegalmente, estendendo-se, posteriormente, à definição das condições de trabalho e vida desse setor da população. À medida que os estudos foram desenvolvendo-se, percebeu-se a marginalização desses setores da população em relação não apenas ao sistema econômico como também à participação política, sindical, comunitária e total exclusão de qualquer outra forma de tomada de decisões.⁸³

⁸⁰ **J. M. Cardoso de Mello e Fernando Novais.** Capitalismo Tardio e Sociabilidade Moderna, In: *A História da Vida Privada no Brasil*, vol.4, 1997, p. 583.

⁸¹ Cf. entre outros, **United Nations - ECLA.** *Bibliografía sobre marginalidad social*, Santiago de Chile, La Biblioteca, 1973; **Fernando Henrique Cardoso.** Sobre población relativa y marginalidad. *Revista Latino-americana de Ciencias Sociales*. Santiago, n° 1-2, jun/dez. 1971; **José Nun.** Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal. *Revista Latino-americana de Sociología*. Buenos Aires, n° 2, 1969; **A. Quijano.** The marginal pole of the economy and the marginalised labour force. *Economy and Society*, v. 3, n° 4, nov. 1974; **Gino Germani.** *El Cencepto de Marginalidad*: Significado, raíces históricas y cuestiones teóricas, com particular referencia a la marginalidad urbana. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 1973 e; por fim, **Paulo Renato de Sousa** (1980). *Nota sobre a Controvérsia sobre a Marginalidade*. In: *Salário e Emprego e Economias Atrasadas*. Campinas, SP: IE. Unicamp, 1999.

⁸² Discutiremos a conceituação do tema, com mais rigor, no capítulo II.

⁸³ **Gino Germani.** *El Cencepto de Marginalidad*: Significado, raíces históricas y cuestiones teóricas, com particular referencia a la marginalidad urbana. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 1973, p. 17-18.

Algumas das principais questões levantadas pelos debates em torno da marginalidade social referiam-se à manutenção ou não da “Lei de bronze dos salários” nas economias capitalistas subdesenvolvidas, ou seja, a tendência dos salários a um mínimo de subsistência e a pauperização dos trabalhadores à medida que o capitalismo se desenvolvia em terras latino-americanas. Na medida em que o sistema industrial se desenvolvia na região, ele também desorganizava as formas mais arcaicas de produção e liberava mão-de-obra sem ser capaz, simultaneamente, de absorvê-la e gerando a referida população marginal. Mais que isso, sobretudo as vertentes marxistas que analisavam o tema, se questionavam a respeito da funcionalidade – necessidade – dos setores marginais da população para o desenvolvimento do capitalismo periférico.⁸⁴

De acordo com a concepção dos autores dessa vertente, a massa de pobres aqui encontrada era criação do próprio capitalismo, que dependeria de sua existência para manter seus altos níveis de lucros, sobretudo nos seus momentos de expansão inicial, garantindo altas taxas de acumulação. Argumentava-se que a super-exploração dessa massa de trabalhadores marginais contribuía de forma significativa para a geração de um excedente apropriável que era, posteriormente, reinvestido.

A principal escola do pensamento social latino-americano, a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) criticava a inconsistência teórica dessa tese. Questionavam, principalmente, como seria possível sustentar o argumento da funcionalidade ao capitalismo desses setores se o marginais, por definição, nem ao menos estavam inseridos no processo produtivo e não produziam riqueza passível de exploração.

Apesar de suas divergências teóricas e metodológicas gritantes, ambas as vertentes acreditavam que para analisar o fenômeno da marginalização, em toda sua complexidade, era preciso relacioná-lo com o processo de subdesenvolvimento, do qual ele seria um sintoma, uma parte essencial, não um fenômeno independente.⁸⁵ Para tanto, antes da análise da marginalização social, em específico, era necessário compreender os determinantes do subdesenvolvimento.

⁸⁴ Para uma discussão sintética das vertentes que compunham o debate, Cf. **Vilmar Faria**. Pobreza urbana, sistema urbano e marginalidade. *Estudos Cebrap*, nº 9, jul.ago.set., 1974; e **Gino Germani**. *Op. Cit.*, 1973.

⁸⁵ **Oswaldo Sunkel**. *Desenvolvimento, subdesenvolvimento, dependência, marginalização e desigualdades espaciais*: por um enfoque totalizante. In: **Ricardo Bielchowsky** (org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro, São Paulo: Record, 2000, p. 540.

Até então, o subdesenvolvimento latino-americano era avaliado principalmente pela ótica das teorias convencionais do crescimento e da modernização. Prevalencia, portanto, uma concepção do subdesenvolvimento como uma situação prévia e imperfeita, no caminho para o desenvolvimento. No entanto, através do reconhecimento de que o processo formativo e a estrutura dos países subdesenvolvidos distinguiam-se radicalmente daquela observada nas economias capitalistas desenvolvidas, o subdesenvolvimento e o desenvolvimento passaram a ser concebidos como duas faces de um mesmo processo, historicamente simultâneos.⁸⁶ Na interpretação de Sunkel, o subdesenvolvimento e desenvolvimento “(...) estão funcionalmente vinculados, isto é, interagem e se condicionam mutuamente, e que sua expressão geográfica materializa-se em duas grandes polarizações: por um lado, a polarização do mundo entre os países industrializados, avançados, desenvolvidos e centrais e os países subdesenvolvidos, atrasados, pobres, periféricos e dependentes; e por outro, uma polarização, dentro dos países, em espaços, grupos sociais e atividades avançados e modernos, e em espaços, grupos e atividades atrasados, primitivos, marginalizados e dependentes”.⁸⁷

Partindo dessas referências teóricas sobre a realidade latino-americana, os principais trabalhos da CEPAL defendiam, ainda na década de 50, a tese de que as limitações inerentes ao modelo primário-exportador implicavam na exclusão social de grande parte da população, sujeitos a miseráveis condições de vida⁸⁸. Enfatizavam a função de exército de reserva desempenhada pelo setor marginal, que deprimia os salários, diminuía a capacidade de barganha dos trabalhadores e possibilitava a compra da força de trabalho por um preço inferior ao seu custo de reposição.

A partir do conceito de heterogeneidade estrutural, argumentava-se que a coexistência, no mesmo espaço econômico, de setores modernos (primário exportadores) e setores tradicionais e atrasados, voltados à pecuária ou à agricultura de subsistência, determinavam uma conformação do mercado de trabalho desfavorável às classes trabalhadoras. Por um lado, parcela considerável da população sobrevivia no setor

⁸⁶ **Oswaldo Sunkel**. *Op. Cit.* e **Celso Furtado** (1965) *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. In: **Ricardo Bielchowsky** (org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro, São Paulo: Record, 2000.

⁸⁷ **Oswaldo Sunkel**. *Op. Cit.*, p. 529.

⁸⁸ Cf. **Raul Prebisch**. (1949) *A economia latino americana e alguns de seus principais problemas* e **Celso Furtado** (1965) *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. In: **Ricardo Bielchowsky** (org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro, São Paulo: Record, 2000.

tradicional, atuando com tecnologia arcaica. Os resultados eram os baixíssimos níveis de produtividade e padrões de vida. Por outro lado, no setor moderno da economia, capitalista-exportador, a oferta ilimitada de mão-de-obra presente no setor tradicional pressionava o mercado de trabalho, impedindo que os salários crescessem acompanhando os aumentos de produtividade que resultavam da introdução do progresso técnico.

Ainda de acordo com as análises dessa escola, somente a modernização da economia e da sociedade, através da industrialização, poderia garantir a superação, entre outros problemas, da pobreza absoluta, pois essa era determinada pelas próprias características do modelo primário-exportador, de acordo com a interpretação que sintetizamos acima.

No Brasil, particularmente, de 1930 até o início dos anos 80, mais intensamente entre os anos de 1950 e o final da década dos 70, fora constituído uma economia moderna, incorporando os padrões de produção e de consumo próprios dos países desenvolvidos⁸⁹. À industrialização acelerada e à urbanização rápida correspondeu, como afirmam Mello e Novais, uma transformação da sociedade,

(...) uma configuração de vida para outra, da sociedade rural abafada pelo tradicionalismo para o duro mundo da concorrência da grande cidade, ou para o mundo sem lei da fronteira agrícola; da pacata cidadezinha do interior para a vida já um tanto agitada da cidade média ou verdadeiramente alucinada da metrópole. Movimento, também, de um emprego para outro, de uma classe para outra, de uma fração de classe para outra, de uma camada social para outra. Movimento de ascensão social, maior ou menor, para quase todos.

Mello e Novais afirmam serem incontáveis os migrantes rurais que antes se encontravam na extrema pobreza do campo e que nesse período passam a ocupar os postos de trabalho de baixa qualificação ou qualificação média nas cidades. Os negros ficaram restritos aos trabalhos subalternos, mas também entre eles havia alguma melhoria de vida. Para aqueles que se encontravam na base do mercado de trabalho, a passagem para o trabalho na indústria e nos serviços organizados era considerada um avanço, pois garantia

⁸⁹ Para uma síntese do período de 1950 a 1980, Cf. **Wilnês Henrique** - *O Capitalismo Selvagem: um estudo sobre desigualdade no Brasil*. Tese de doutoramento, Campinas, IE/UNICAMP, 1999, mimeo.

acesso aos direitos trabalhistas e sociais herdados, sobretudo, do primeiro governo Vargas.⁹⁰

Entretanto, no início da década de 60, o processo de modernização econômico-social comandado pela industrialização em alguns países latino-americanos havia frustrado as teses desenvolvimentistas. A marginalização de parcelas significativas da população dos benefícios gerados pelo desenvolvimento econômico foi a principal característica da industrialização nessa região.

Em particular, no Brasil, nem mesmo a grande mobilidade social ascendente⁹¹ verificada desde os anos 30 foi capaz de eliminar a pobreza absoluta de nosso quadro social. O problema do caráter excludente de nossa industrialização permaneceu mesmo quando essa sofreu mudanças estruturais, com a implantação de um setor de bens de produção que se torna o eixo da acumulação no ciclo econômico expansivo de 1956/57 a 1961, correspondendo ao período do Plano de Metas e do governo de Juscelino Kubtschek – evento que inaugura um novo padrão de crescimento econômico no país e que persistirá até o final da década de 70.⁹²

Nesse momento, a CEPAL concentrou sua crítica sobre o modelo de desenvolvimento adotado pelos países latino-americanos, em sua concepção, baseados em estruturas de produção e consumo inadequadas para a região. Eles teriam sido os determinantes da industrialização com exclusão social e, conseqüentemente, do fracasso em eliminar a pobreza absoluta.

De acordo com Furtado, nas economias desenvolvidas existiria uma relação direta entre o grau de desenvolvimento das forças produtivas e o padrão de consumo. Ao contrário, nas economias subdesenvolvidas, periféricas, havia um descompasso entre a modernização dos meios de consumo e a modernização dos meios de produção. As elites que monopolizam a apropriação do excedente social, através da cópia do estilo de vida dos

⁹⁰ **J. M. Cardoso de Mello e Fernando Novais.**, *Op. Cit.*, 1997, p. 585-99. Estudos empíricos também atestam a ocorrência de mobilidade social ascendente a partir da conformação de uma sociedade urbano-industrial no Brasil. No entanto, como ressalta Jannuzzi, a mobilidade social no período posterior a 1930, até o final da década de 70 no país, “(...) teria se caracterizado por se concentrar na base da pirâmide social (...); em que muitos ascenderam pouco e poucos ascenderam muito”. **Paulo de Martino Jannuzzi.** *Mobilidade Social no Contexto de Adversidades Crescentes do Mercado de Trabalho Brasileiro do Anos 90*. 2002, mimeo, p. 2.

⁹¹ Idem, *Ibidem*, 1997.

⁹² **Maria da Conceição Tavares.** *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Campinas, SP: IE. Unicamp, 1998.

países centrais, impediam a integração de parcela considerável da população ao padrão de vida propiciado pela industrialização, pois um padrão de consumo moderno pressupunha técnicas que eram incompatíveis com a geração de escassez relativa de trabalho⁹³, mantendo grande parte da população desempregada ou no setor arcaico da economia. Nas palavras de Furtado:

*As populações ditas marginais são a expressão de uma estratificação social que tem raízes na modernização. A inadequação da tecnologia a que se referiam alguns economistas, de um ângulo de vista sociológico, traduziu-se na polaridade modernização – marginalidade.*⁹⁴

As críticas a inadequação dos padrões de consumo e a utilização exagerada de tecnologia importada, moderna e com maior intensidade de capital estavam centradas, sobretudo, na implantação das indústrias de bens de consumo duráveis, de alto valor unitário e dominadas pelas multinacionais em meados da década de 50. Por outro lado, a presença dessa grande população marginal, fosse ela rural ou urbana, também era considerada uma das limitações da estrutura de demanda das economias periféricas. Furtado, um dos teóricos que defendiam a tese de tendência à estagnação da economia brasileira pelos motivos acima citados, acreditava que apenas promovendo-se uma distribuição de renda seria possível formar um mercado socialmente integrado e evitar a insuficiência de demanda no país.⁹⁵

Entretanto, essas interpretações foram alvo de críticas e controvérsia. Em primeiro lugar, de acordo com Tavares, “o problema não está em que a tecnologia seja importada ou utilize intensamente capital, mas sim na maneira como se utiliza o maior excedente derivado de sua aplicação. Na realidade, a forma de utilização do excedente, bem como de seus sucessivos incrementos, nos indica claramente qual o caráter do processo de modernização”.⁹⁶ De acordo com essa interpretação, a maneira como é utilizado o excedente social depende da negociação entre as classes sociais. Problemas como pobreza

⁹³ De acordo com a visão dos desenvolvimentistas ligados a CEPAL, a condição básica para que os salários reais acompanhassem os aumentos de produtividade seria a escassez relativa de trabalho.

⁹⁴ **Celso Furtado**. *Pequena Introdução ao Desenvolvimento*. São Paulo: Ed. Nacional, 1980, p. 186.

⁹⁵ **Celso Furtado**. *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

e marginalização social não podem ser deduzidos da estrutura econômica, como sintetizam Oliveira e Henrique:

*Não se pode analisar a questão da pobreza simplesmente considerando-se a especificidade da estrutura econômica. Na verdade, os processos políticos, a maior ou menor presença dos interesses das camadas subalternas na atuação do Estado constituem momentos necessários na análise dos determinantes da pobreza.*⁹⁷

Na mesma linha de interpretação, Paulo Renato de Sousa, defende que a dinâmica dos salários em economias capitalistas tardias não se explica pela produtividade. Para o autor, os baixos níveis de renda e a pobreza são consequência do baixo poder de negociação dos trabalhadores ante o capital. O autor, ao invés de afirmar a impossibilidade de aumentar a taxa de salários nas economias atrasadas, como a brasileira, em razão do elevado nível de mão-de-obra excedente, defende a dificuldade em vez de impossibilidade. De acordo com Paulo Renato de Sousa, apesar da pressão que a população sobrando tem sobre os salários, forçando sua baixa, “o desenvolvimento da luta sindical pode, contudo, plasmar algumas estruturas que garantam um certo grau de proteção dos ganhos dos trabalhadores em relação a eventuais pressões externas”.⁹⁸

As teses de tendência à estagnação estrutural devido à insuficiência de demanda também foram alvo de críticas. Como afirmam Tavares e Serra, “marginalização, desemprego estrutural, infra-consumo, entre outros, não constituem em si mesmos nem necessariamente, problemas fundamentais da dinâmica econômica capitalista”.⁹⁹

⁹⁶ **Maria da Conceição Tavares.** *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira.* Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972., p. 191.

⁹⁷ **Carlos Alonso Barbosa Oliveira e Wilmê Henrique.** *Determinantes da pobreza no Brasil: um roteiro de estudo.* Revista da Fundação SEADE, 1990, p.27. Nesse mesmo sentido, é interessante a relação que Paulo Renato de Sousa faz entre acumulação de capital e pobreza nas economias periféricas. Para o autor, apenas a pobreza relativa estaria associada à dinâmica das economias capitalistas tardias. O mesmo não necessariamente ocorre no que se refere à pobreza absoluta. Cf. **Paulo Renato de Sousa.** *Empregos, Salários e Pobreza.* Hucitec-Funcamp, 1980.

⁹⁸ **Paulo Renato de Sousa** (1980). *Salário e Emprego e Economias Atrasadas.* Campinas, SP: IE. Unicamp, 1999, p. 99.

⁹⁹ **Maria Da Conceição Tavares e José Serra** (1971) *Além da estagnação: uma discussão sobre o estilo de desenvolvimento recente do Brasil.* In: **Ricardo Bielchowsky** (org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL.* Rio de Janeiro, São Paulo: Record, 2000, p.593

Historicamente, o ciclo expansivo ocorrido no Brasil entre 1969 e 1973 parece corroborar a tese de Tavares e Serra. A solução então adotada consistiu em alterar a composição da demanda, não redistribuindo renda, mas sim a concentrando em favor das camadas médias e altas através de uma política salarial de compressão das remunerações da massa de trabalhadores menos qualificados. Esta política permitiu uma maior diferenciação salarial e a criação de mercado consumidor para os bens de consumo duráveis, eixo da acumulação nesse período.

Nesse mesmo sentido, como afirmam Mello e Belluzzo, numa economia capitalista voltada para o enriquecimento privado, a única função da produção é a de valorizar o capital, ou seja, “é a produção pela produção, sem nenhum compromisso com as classes excluídas ou com suas necessidades”.¹⁰⁰ Consideram um erro teórico esperar que a expansão dos salários seria capaz de reativar o ciclo de expansão, pois, pela ótica da análise departamental, o setor de “bens de consumo proletariado” (não duráveis, principalmente, alimentos e vestuário) tem um papel subordinado nas relações intersetoriais. Sua expansão depende do nível de renda e emprego dos dois outros setores: bens de consumo capitalista (duráveis) e bens de produção.¹⁰¹

¹⁰⁰ **J. M. Cardoso de Mello e Luís Gonzaga de Mello Belluzzo.** *Reflexões sobre a crise*. In: **L. G. M. Beluzzo E Renata Coutinho** (Org) *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. 4ed. Campinas: UNICAMP. IE, 1998. Entretanto, os autores reconhecem que a opção pela redistribuição da renda pessoal “para cima” pode ter originado uma pirâmide salarial que tornou curto o “fôlego” da expansão do setor de bens de consumo duráveis e, conseqüentemente, a expansão do ciclo como estava estruturado.

¹⁰¹ As afirmações de Belluzzo e Mello têm como referência teórica os trabalhos de Michal Kalecki. Para uma síntese do esquema departamental, de três setores de Kalecki, Cf. **Mario Luiz Possas e Paulo Eduardo Baltar.** *Demanda Efetiva e dinâmica em Kalecki. Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro: IPEA, v. 11, n°1, abr., 1981.

CAPÍTULO II

O TRATAMENTO CONVENCIONAL DA POBREZA NA ATUALIDADE

*“O discurso sobre a pobreza é, na maioria das vezes (e isto é verdade para todas as épocas), o fragmento explicitado de um discurso latente sobre o Estado e sobre o futuro da sociedade”.*¹⁰²

Nas últimas duas décadas, muitos países desenvolvidos se viram outra vez acostumando-se com a pobreza de parcelas significativas de sua população e, como ilustra Eric Hobsbawm, “(...) com a visão diária de mendigos nas ruas, e mesmo com o espetáculo mais chocante de desabrigados protegendo-se em vãos de portas e caixas de papelão, quando não eram recolhidos pela polícia (...). Durante algumas décadas, em meados do século, chegou a parecer que se havia descoberto maneiras de distribuir pelo menos parte dessa enorme riqueza com um certo grau de justiça entre trabalhadores dos países mais ricos, mas no final do século a desigualdade voltava a prevalecer. O reaparecimento de miseráveis (...) era parte do impressionante aumento da desigualdade social e econômica na nova era”.¹⁰³

Entre as décadas de 50 e 70, como afirma a citação acima, a relação salarial parecia, para muitos, estar eliminando a pobreza entre os assalariados e superando os problemas que haviam dominado a crítica ao capitalismo no século XIX e início do século XX, a exemplo da pobreza absoluta, da instabilidade e do desemprego em massa. Nas décadas de 80 e 90, no entanto, muitas evidências demonstram um excessivo otimismo daqueles que escreviam e avaliavam a situação das classes “de baixo” durante os “anos dourados do capitalismo” do século XX.

Nesses países, observou-se nas últimas duas décadas um aumento da pobreza associada aos baixos salários, fazendo crescer o interesse pelos *working poors*, como vem sendo chamada a parcela da população economicamente ativa que encontra-se em estado

¹⁰² **J. Carré** (1995). *Pauvreté et idéologie dans les enquêtes du XIX e siècle. Écrire la pauvreté. Les enquêtes sociales britanniques aux XIXème et XXème siècles*, sous la direction de J. Carré e J.P. Révauger, l' harmattan, Logiques Sociales, Paris. Citado por **Pierre Salama e Destremau**. *Op. Cit.*, 1999. p. 103.

de pobreza em razão dos baixos salários, do desemprego sem proteção ou por não terem acesso aos sistemas nacionais de proteção social, submetidos a freqüentes reformas.

Geralmente, o crescimento da pobreza relacionada ao regime de assalariamento e aos baixos salários é identificada pelos autores aqui estudados como resultado do avanço de um novo estágio de desenvolvimento do capitalismo e da reorganização do trabalho, particularmente, à precarização e a heterogeneidade dos mercados de trabalho nacionais e, conseqüentemente, ao aumento na desigualdade salarial, sobretudo em países como Estados Unidos, Reino Unido e Itália.¹⁰⁴ A evolução desfavorável da distribuição de salários provocou o aumento da participação dos trabalhadores de baixa remuneração que, só nos Estados Unidos representavam 25% dos ocupados entre 1993 e 1995.

Grande parte destes trabalhadores com baixos salários, ou salário de base - a parcela da força de trabalho com menor remuneração e mais sensível às oscilações do mercado de trabalho -, por não possuírem outra fonte de renda que não estes salários e por conta de sua estrutura familiar, encontram-se fadados à pobreza.¹⁰⁵

Nas economias periféricas, em particular na América Latina, o problema é, como podíamos esperar devido a motivos históricos, mais grave. Apesar da modernização comandada pela industrialização e das altas taxas de crescimento econômico verificado em alguns países entre as décadas de 50 e 70, a pobreza de parcelas significativas da população continuou a se manifestar e, em alguns casos, intensificou-se. Nas últimas duas décadas esses países viram suas economias estagnarem ou entrarem em um processo de regressão¹⁰⁶, o que agravou o problema.

¹⁰³ **Eric Hobsbawm.** *Era dos extremos: o breve século XX.* São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 21 e 396.

¹⁰⁴ **Márcio Pochmann.** *Políticas do trabalho e de garantia de renda no capitalismo em mudança.* Tese de Doutorado, 1993. Os dados apresentados são de **Claudio Salvadori Dedecca** (1997). *Racionalização Econômica e Trabalho no Capitalismo Avançado.* Campinas: Unicamp. IE, 1999, p. 223.

¹⁰⁵ Proliferam, principalmente, nos Estados Unidos e Europa os estudos sobre os “trabalhadores pobres” (*working poors*). A respeito, Cf. sobretudo no âmbito de agências oficiais, **U.S. Departament Of Labor.** *A profile of the working poor*, 2000 <<http://www.bls.gov/cps/cpswp2000.html>> e **European Industrial Relations Observatory.** *Low-wage workers and the working poor*, 2002. <<http://www.eiro.eurofound.ie/ComparativeStudies.html>>, Acessados em 13/07/2003.

¹⁰⁶ A propósito do conceito de “regressão”, Cf. **J. M. Cardoso de Mello.** Conseqüências do Neoliberalismo. Campinas, *Economia e Sociedade*, Revista do Instituto de Economia da UNICAMP, no. 1, agosto de 1.992. A visão de Cardoso de Mello está longe de ser opinião isolada. Simon Schwartzman, por exemplo, parece compartilhar desta visão ao afirmar que muitos países da América Latina, nas últimas décadas, “viram suas economias estagnarem ou entrarem em um processo de involução, ao mesmo tempo em que suas formas mais tradicionais de organização social e econômica eram destruídas, aumentando os níveis

No centro ou na periferia do sistema, portanto, houve inegavelmente uma ruptura da lógica que parecia afastar a miséria como consequência do desenvolvimento capitalista. Essa ruptura levou, nos países desenvolvidos, sobretudo da Europa Ocidental e na América do Norte, a um questionamento das formas institucionais e convenções implícitas desse período. No Brasil, especificamente, onde um Estado de Bem-Estar Social nunca chegou a se formar por completo¹⁰⁷ e onde a miséria e pobreza de parcelas significativas da população nunca foram afastadas, a ruptura com o padrão de crescimento econômico que teve seu auge entre as décadas de 50 e 70 está intimamente associado ao agravamento do problema, como defende este trabalho e outros anteriores que nos serviram de referencial.¹⁰⁸

É neste contexto econômico e social que o tema da pobreza readquiriu importância e se tornou objeto de atenção crescente de governos, organizações internacionais e trabalhos acadêmicos. Neste capítulo, nosso objetivo é justamente abordar o tratamento convencional dado ao tema da pobreza na atualidade, em particular no Brasil, destacando alguns dos principais pontos de consenso que se formaram e identificando algumas das principais instituições e autores que contribuíram para formar uma visão hegemônica sobre o tema nos últimos anos.¹⁰⁹

2.1. Crescimento, Estado e Pobreza: Linhas Gerais do Debate Atual

Para o caso brasileiro, dificilmente encontraremos autores defendendo a tese de que a miséria e pobreza recente observadas em nosso território seriam determinadas por uma

de pobreza absoluta, violência urbana e situações intermináveis de conflito armado nas áreas rurais” em **Simon Schwartzman**. Estatísticas da Pobreza. *Revista brasileira de Estatística*, jan/jun. 1997, p. 7-18.

¹⁰⁷ **Liana Aureliano e Sônia Mirian Draibe**. *A especificidade do welfare state brasileiro*. In: A política social em tempo de crise. Articulação institucional e descentralização. Volume I – Reflexões sobre a natureza do Estado de bem-estar. Brasília: MPAS/CEPAL, 1989.

¹⁰⁸ A exemplo de **Wlânê Henrique**. *O Capitalismo Selvagem: um estudo sobre desigualdade no Brasil*. Tese de doutoramento, Campinas, IE/UNICAMP, 1999, mimeo; e **Waldir Quadros**. *Aspectos da crise social no Brasil dos anos 80 e 90*. Tese de Livre - docência. Unicamp. IE, 2003. A proposta de uma análise histórico-estrutural sobre a evolução da pobreza no Brasil, tomando como marco a ruptura ocorrida no final dos anos 70 e início dos 80, também se encontra no documento do **Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho – CESIT**. *Agenda Prioritária de Pesquisa, 2004/2007*: Sugestões para Discussão. Campinas, jun. 2004, mimeo, p. 12.

¹⁰⁹ Embora o objetivo do capítulo seja abordar o tratamento convencional dado ao tema no Brasil, especialmente a partir de autores nacionais que ocupam lugar de destaque no debate, incluímos aqui estudos que tiveram grande repercussão na comunidade acadêmica nacional, entre pesquisadores e na opinião pública em geral, a exemplo de trabalhos do Banco Mundial ou de autores como Pierre Salama,

insuficiência dos recursos existentes em relação às necessidades de uma população com a amplitude da nossa, influenciados por idéias recentes que tiveram na obra de Malthus, discutido no capítulo anterior, sua referência maior, ditas neomalthusianas. A única herança, ou apenas semelhança, com o ideário de Malthus e seus discípulos fica por conta, na atualidade, da “arquitetura ideológica das sociedades de mercado e o imaginário social construído pela mídia eletrônica”. Assim como a corrente capitaneada pelo ministro protestante inglês, ligado à Igreja Anglicana, atribuía aos pobres a responsabilidade por sua condição de privação, nas economias de mercado atuais é sistemática a insistência em tentar “convencer as vítimas de que suas desgraças não passam de tragédias pessoais, entre tantas as que se desenrolam na vida social. Os fenômenos do desamparo, da desigualdade e da pobreza irrompem, no capitalismo, sob a forma diretamente social, como produtos de uma engrenagem que, em seu funcionamento maníaco, devasta a vida de milhões de pessoas e as entrega aos azares da liberdade negativa, mas é necessário apresentar tais acontecimentos como resultado do fracasso pessoal”.¹¹⁰

De fato, negada a insuficiência de recursos como fator determinante, talvez o único consenso que realmente exista na literatura que analisa o problema da pobreza no Brasil seja o reconhecimento de que a distribuição desigual dos recursos, particularmente a desigualdade de renda e acesso à propriedade, sejam os maiores determinantes de uma massa de pobres e miseráveis observados em todo território nacional. Mesmo quando pudemos observar uma redução significativa da pobreza no país, após o ciclo econômico expansivo do início da década de 70, o crescimento concomitante da desigualdade de renda determinava que,

(...) a reprodução da pobreza de massa estava inscrita naquele estilo de crescimento e vinha se consolidando em meio à opulência dos ricos e muitos ricos. Era assim no campo, onde o acesso à terra não se democratizava e os salários permaneciam baixos; era assim nas cidades, onde os salários relativos podiam ser maiores, mas muitos só obtinham um emprego instável e mal remunerado ou

economista francês que desde os anos 70 é um dos interlocutores preferenciais, no Brasil, em debates sobre a dinâmica das economias capitalistas e das sociedades periféricas.

¹¹⁰ **Luís Gonzaga de Mello Belluzzo.** *Prefácio.* In: **Pierre Salama e Blandine Destremou.** *O tamanho da pobreza: Economia Política da distribuição de renda.* Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

*então um trabalho por conta de baixo rendimento; era assim pelos estreitos limites em que operavam as políticas sociais.*¹¹¹

Duas décadas mais tarde, agora em meio a baixas taxas de crescimento econômico, instabilidade constante, altas taxas de inflação (até meados da década de 90) e diversos planos econômicos depois, a desigualdade continua sendo a principal variável explicativa para a pobreza no país:

*O diagnóstico básico referente à estrutura da pobreza entende que o Brasil, no limiar do século XXI, não é um país pobre, mas um país extremamente injusto e desigual, com muitos pobres. A desigualdade encontra-se na origem da pobreza (...). A sociedade brasileira não enfrenta problemas de escassez, absoluta ou relativa, de recursos para erradicar o seu atual nível de pobreza.*¹¹²

Poderíamos estender, exaustivamente, a lista de citações de outros estudos que afirmam a desigualdade como determinante central da massa de pobres e miseráveis existentes no país. No entanto, os consensos parecem cessar por aí. Se para o caso brasileiro o diagnóstico a respeito das causas da pobreza de parcelas significativas da população parecem convergir, mesmo entre autores com referências teóricas muito distintas, como demonstram as citações acima, o mesmo não ocorre na definição das estratégias de enfrentamento da pobreza no país. Discutiremos, neste item, duas linhas de interpretação que identificamos, ainda que de forma esquemática, tomando como critério a relação estabelecida entre crescimento econômico, pobreza e o lugar dos recursos públicos no tratamento do problema, e que têm polarizado o debate nacional.

¹¹¹ **Wilmês Henrique.** *Op. Cit.*, 1999, p. 100. A redução da pobreza no período posterior ao “milagre econômico brasileiro”, resultou não de um progresso social do país, mas devido única e exclusivamente ao crescimento da massa de salários – soma dos salários pagos na economia – ditado pelos altos índices de crescimento econômico e conseqüente geração de postos de trabalho, ainda que, predominantemente, com baixos salários. Cf o item 3.1 do terceiro capítulo desta dissertação.

¹¹² **Ricardo Paes de Barros** (*et. al.*). *A Estabilidade Inaceitável: Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, IPEA, 2001. (Texto para Discussão IPEA n.800), p. 23. Embora a enorme desigualdade social do país seja incontestável, a afirmação de que o Brasil não é um país pobre deve ser vista com muita cautela e merece uma reflexão mais apurada. O PIB *per capita* do país é, atualmente, um dos mais baixos entre os países denominados “em desenvolvimento”.

Em linhas gerais, a primeira linha de interpretação defende a importância do crescimento econômico do país como condição necessária, ainda que insuficiente, para reverter a evolução recente da pobreza no Brasil. Ainda que não veja relação automática entre crescimento econômico e redução da pobreza, os autores que defendem a necessidade do crescimento da economia nacional o fazem com base na possibilidade de efeitos positivos deste sobre o emprego, salários e sobre financiamento da seguridade social e outros programas sociais, fatores que surtem inegável efeito sobre o padrão de vida da população.¹¹³ No entanto, não se trata da interpretação hegemônica, atualmente, no país. Uma segunda linha de interpretação, predominante na academia, em boa parte dos institutos de pesquisa e órgãos públicos, e que vem ditando os rumos do debate, vê no crescimento econômico uma condição desnecessária à redução da pobreza no país.¹¹⁴ Seria suficiente, para seus defensores, realizar uma realocação dos recursos públicos existentes, em particular, aqueles que sustentam os gastos sociais de políticas universais, formulados ou reestruturados a partir da Constituição de 1988, e destiná-los de forma extremamente seletiva aos “mais pobres entre os pobres”.

Este é o motivo pelo qual, no centro das discussões recentes sobre a pobreza, está o destino do gasto social público.¹¹⁵ Desde o início dos anos 90 começa a ganhar força, até tornar-se hegemônica na opinião pública nacional, a crença de que o gasto social público seria não apenas “elevado”, mas também extremamente “ineficiente” e “mau direcionado”, pois não atingiria exatamente quem mais precisaria deles, ou seja, os grupos menos

¹¹³ Cf. as diretrizes dessa linha de interpretação em **Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho – CESIT**. *Agenda Prioritária de Pesquisa, 2004/2007*: Sugestões para Discussão. Campinas, jun. 2004, mimeo e **Waldir Quadros**. *Brasil, 25 anos de estagnação e crise*. Campinas, jun. 2004, mimeo.

¹¹⁴ Assumindo o risco de incorrer em generalizações, consideramos representativos desta linha de interpretação vários trabalhos produzidos pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS), Centro de Políticas Sociais do IBRE/FGV, as publicações anuais do Fórum Nacional, etc., a exemplo de **Ricardo Paes de Barros** (*et. al.*). *A Estabilidade Inaceitável: Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, IPEA, 2001. (Texto para Discussão IPEA n.800); **André Urani**. *Liberalization, Stabilization and Poverty in Latin America During the 1990's*. Rio de Janeiro, IPEA, 1996. (Textos para Discussão n. 455); **Sônia Rocha**. *Renda e Pobreza: Os Impactos do Plano Real*. Rio de Janeiro, IPEA, 1996. (Textos para Discussão n.439); **Idem**. *Pobreza no Brasil: Afinal, do que se trata?* Rio de Janeiro: FGV, 2003; **Marcelo Neri**. *Políticas Estruturais de Combate à Pobreza no Brasil*. In: **Ricardo Henriques** (org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, IPEA, 2000 e **Reis Velloso e Roberto C. Albuquerque** (org.) *Pobreza e mobilidade social*. São Paulo, Nobel, 1993;

¹¹⁵ Trataremos, resumidamente, do tema devido à relação íntima existente entre as interpretações teóricas sobre a pobreza e as ações (políticas públicas) propostas para seu enfrentamento, muito embora, esta seja uma tarefa que transcende os objetivos e limites deste trabalho.

favorecidos, em situação de miséria ou pobreza. Por este motivo, deveria sofrer profundas transformações, subordinadas, por sua vez, a um plano de estabilização dos preços e à contenção do déficit público.

Além de sua coerência com um plano de estabilização de preços e políticas fiscais restritivas, tidos como prioritários ao longo da década de 90, as propostas de maior seletividade no destino do gasto social público em substituição às políticas cuja cobertura seria, por lei e em teoria, universal, em nosso entendimento, apoiaram seus argumentos (de forma legítima ou não) em problemas reais da história recente dessas políticas no país, em particular: (1) na baixa capacidade de incorporação efetiva de grande parcela da população, sobretudo no período relativo ao regime militar (1964 – 1985), que impediu, inclusive, a expansão do acesso às políticas sociais através da eliminação de todos os canais de participação e vocalização da população – sobretudo dos trabalhadores – no processo decisório; (2) no fracasso em colocar em prática o novo padrão de financiamento institucionalizado após o fim do regime militar, devido a diversas distorções que impediram a plena implementação dos avanços formais da Constituição de 1988 como, por exemplo, a apropriação pelo Orçamento Geral da União, dos recursos previstos para o financiamento do Orçamento da Seguridade, que nunca saiu do papel.

2.1.2. O Gasto Social Público no Centro dos Debates sobre Pobreza no Brasil

Como afirmamos a pouco, no Brasil, onde um Estado de Bem-Estar Social nunca chegou a se formar por completo, a miséria e pobreza de grande parte da população nunca foi afastada, pois a baixa capacidade de incorporação deixou à margem de seus benefícios, principalmente, os grupos de baixa capacidade de organização e pressão, como os trabalhadores rurais e do setor informal, não por coincidência, aqueles historicamente mais sujeitos às condições de vida miseráveis.¹¹⁶

Após uma primeira fase de introdução, durante o período Vargas (1930 a 1945), as políticas sociais no Brasil começaram a se expandir durante os regimes democráticos que vigoraram entre 1945 e 1964. Durante duas décadas, aproximadamente, as políticas sociais gestadas e financiadas pelo Estado restringiam-se a uma parcela da população que, embora

¹¹⁶ **Paulo Renato de Sousa.** *Empregos, Salários e Pobreza*. Hucitec-Funcamp, 1980

pequena e estratificada, estava incorporada e participava de decisões importantes através de suas lideranças. Como afirma Werneck Vianna, “tratava-se de um clientelismo de horizontes limitados movendo-se num leito de mão-dupla que, se dificultava o aumento do número de cidadãos plenos, vinha sendo aos poucos corrigido por novas demandas propiciadas pelo jogo democrático (...) que sucedeu o Estado Novo varguista”.¹¹⁷ Este processo será interrompido pela ruptura da ordem institucional em 1964, através da eliminação de todos os canais de participação e vocalização da população – sobretudo dos trabalhadores – no processo decisório.

No entanto, durante quase 20 anos - de 1964 a 1982 - constituiu-se no Brasil uma forma particular de ação do Estado nos diferentes setores de política social (previdência, assistência social, saúde, habitação e saneamento, educação, entre outros), ou seja, um determinado padrão de intervenção, unanimemente classificado pela literatura especializada como inadequado para a redução da pobreza, particularmente, devido a seus mecanismos de financiamento, considerados extremamente regressivos.¹¹⁸ Esse padrão regressivo de financiamento das políticas sociais foi sustentado, neste período, por um ordenamento político fechado, repressor das demandas sociais e de influências populares.

De acordo com Draibe e Aureliano, não há dúvidas de que a intervenção social do Estado assumiu características bastante nítidas após 1964, que se expressam em “princípios de organização e financiamento perfeitamente coerentes com o modelo econômico conservador e socialmente excludente que se iniciava”.¹¹⁹ Neste sentido, o padrão de intervenção do Estado brasileiro nas políticas sociais, bem como suas particularidades setoriais e as características dos mecanismos de financiamento que lhe dão sustentação, só são compreendidos se analisados no contexto de reorganização do financiamento do setor público e da economia brasileira.

Após o ciclo de expansão industrial - o Plano de Metas, 1956 a 1961 - que implantou o setor de bens de produção capaz de garantir dinamismo autônomo à expansão econômica no país e a dominância do capital industrial no processo de acumulação, segue-se um período de desaceleração e crise econômica, que se estendeu de 1962 a 1967.

¹¹⁷ Werneck Vianna. *Op. Cit.*, 1998, 137.

¹¹⁸ Cf. Eduardo Fagnani; Braga; Silva. Recessão e financiamento das políticas sociais. *Revista de Administração Pública*. Brasília, n. 3, 1989; Werneck Vianna. *Op. Cit.*, 1998 e Liana Aureliano e Sônia Miriam Draibe. *Op. Cit.*, 1989.

¹¹⁹ Liana Aureliano e Sônia Miriam Draibe. *Op. Cit.*, 1989, p. 145.

A resposta a esta crise será dada pelo movimento político-militar que rompeu com a ordem institucional em 1964. A opção político-social escolhida, como se sabe, foi a de uma modernização conservadora, significando que o Estado desenvolvimentista autoritário concentrou seus esforços na criação de condições de recuperação e expansão de um novo ciclo econômico. Isto só foi possível devido às reformas institucionais promovidas (reforma fiscal, financeira, entre outras) e ao Plano de Ação Econômica (PAEG). Desta forma, a total prioridade dada ao combate à inflação - através de uma política ortodoxa tradicional - e à reorganização do quadro institucional, tiveram efeitos diretos sobre a constituição de um padrão de políticas sociais praticamente inacessível às camadas pobres do país, sobretudo, devido ao caráter residual do gasto social financiado com recursos fiscais.

O Estado gastava diretamente com políticas sociais uma proporção relativamente pequena do que arrecadava com impostos, sendo este gasto uma fração desprezível no conjunto do dispêndio social. A maior parte dos recursos para financiamento das políticas sociais recaiu, portanto, sobre as contribuições sociais e sobre salários ou folha salarial. Consequentemente, trabalhadores sem emprego estável, como aqueles empregados no setor informal e autônomos, núcleo onde concentrava-se a pobreza urbana no Brasil, eram excluídos do sistema de proteção social devido à necessidade de contribuir para ter direito aos benefícios e serviços das políticas sociais¹²⁰. Mesmo quem contribuía precisava, em diversos casos, pagar pelos bens e serviços públicos aos quais pretendia ter acesso, como tarifas de água e esgoto, prestações da casa própria e adicionais para o recebimento de serviços de saúde.

Como resultado do caráter residual do gasto social financiado com recursos fiscais e da maior participação das contribuições de empregados e empregadores houve uma divisão nítida dos setores de política social em dois grupos. O primeiro, absolutamente marginalizados na estratégia conservadora por dependerem totalmente de recursos do orçamento fiscal, incluía saúde pública, educação, transporte coletivo urbano e suplementação alimentar. O segundo grupo de setores era formado por previdência social, assistência médico-hospitalar, habitação e saneamento básico, onde foi possível criar fontes

¹²⁰ **Paulo Renato Sousa.** *Empregos, Salários e Pobreza*. Hucitec-Funcamp, 1980

de recursos autônomas em relação ao orçamento fiscal, baseadas nas contribuições de empregados e empregadores.¹²¹

Desta forma, o princípio do autofinanciamento, de acordo com Draibe e Aureliano, traduziu-se em “uma espécie de regra de ouro das políticas sociais” no período, onde os usuários deveriam pagar pelo que receberiam, exacerbando as características meritocrático-particularistas da proteção social no país.¹²² Essa “regra de ouro” teve como algumas de suas principais conseqüências, além da marginalização dos setores financiados por recursos fiscais, o fortalecimento do caráter regressivo da estrutura tributária nacional, devido ao aumento da carga de contribuição dos assalariados. No que se refere às contribuições das empresas, pode-se afirmar que, em geral, elas são repassadas aos preços dos produtos, o que significa que são pagos pelo conjunto dos consumidores, funcionando como “impostos indiretos”.

A maior parte das características das políticas sociais geradas nestes primeiros anos de autoritarismo militar (1964-67) permanecerão por todo o período da “estratégia conservadora”, embora o auge do ciclo de expansão industrial (1968-73) e sua posterior desaceleração, irão ter diferentes impactos sobre o financiamento das políticas sociais, como esperado, e que irão culminar com o esgotamento desta estratégia conservadora no início da década de 80.

Entre 1968 e 1973, período correspondente ao “Milagre” econômico brasileiro, de acordo com Fagnani, consolidou-se o padrão regressivo de financiamento do gasto social. Isso porque, apesar das altas taxas de crescimento econômico registradas no período, quando o PIB cresceu a taxas anuais de aproximadamente 11%, os recursos do orçamento fiscal continuaram a ser residuais no financiamento das políticas sociais. O avanço da intervenção estatal ocorreu somente nas áreas sociais onde foi possível a montagem de mecanismos de financiamento autônomos em relação ao orçamento fiscal. Apesar do arrocho salarial praticado no período, a massa salarial cresceu devido à elevação do nível de emprego, não só reduzindo a pobreza absoluta conseqüente da falta de renda, como

¹²¹ **Eduardo Fagnani.** Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964-92. *Cadernos FUNDAP*, n. 21, 1997, p. 61.

¹²² Ao usar o termo Meritocrático-particularista para descrever as políticas sociais no país, da década de 30 aos anos 70, a autora pretende destacar que neste modelo de proteção “é a posição que os indivíduos logram, por próprio mérito, alcançar no mercado que deve reger a base da equação emprego-renda-

discutiremos no capítulo seguinte, mas também ampliando as bases de financiamento das políticas sociais sobre a folha de salários.¹²³

Por este motivo, o chamado complexo previdenciário foi a locomotiva das políticas públicas voltadas para área social neste período. Desta forma, a cobertura da previdência se expandiu massivamente de forma a abranger a quase totalidade da população urbana e ainda parte da população rural. Além disso, a partir de 1968, expande-se o modelo médico-assistencial privatista, desenvolvido no âmbito da previdência social (medicina previdenciária). Como destacam Fleury Teixeira e Oliveira, a orientação da política nacional de saúde privilegiou a prática médica curativa, individual, assistencialista e especializada, em detrimento de medidas de saúde pública, de caráter preventivo e de interesse coletivo¹²⁴. Neste sentido, no que se refere ao financiamento, houve um decréscimo do orçamento do Ministério da Saúde no período e, através do Decreto-Lei 200/67, a assistência Médica Previdenciária passou a ser subordinada pela Política Nacional de Saúde.

Em virtude da causas acima citadas, a política de saúde ficou totalmente submetida a uma lógica empresarial. Assim, a intervenção estatal na área, optando pela prática médica curativa e individual veiculada por intermédio da Previdência Social, propiciou a criação de um complexo-médico-industrial, responsável pelas elevadas taxas de acumulação do capital das grandes empresas monopolistas internacionais na área de produção de medicamentos e de equipamentos médicos.¹²⁵

No entanto, da mesma forma que se ampliaram as bases de financiamento das políticas sociais sobre a folha de salários, em virtude do crescimento da massa salarial e da elevação do nível de emprego durante o auge do ciclo de expansão industrial, essas fontes serão duramente atingidas quando o ciclo começa a se desacelerar.

A crise do “Milagre” - reversão do ciclo de expansão econômica -, que culminou com o esgotamento do padrão de desenvolvimento que vigorou até o final da década de 70,

contribuições sociais- benefícios (proporcionais). É menos o princípio da igualdade, antes o da equanimidade que deve presidir a ação estatal”.

¹²³ **Eduardo Fagnani; Braga; Silva.** Recessão e financiamento das políticas sociais. *Revista de Administração Pública*. Brasília, n. 3, 1989, p. 136.

¹²⁴ **Sônia Fleury Teixeira e Jaime Oliveira.** (IN) *Previdência – 60 anos de Previdência social no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1986.

¹²⁵ **José Carlo Sousa Braga; S. G. Paulo.** *Saúde e Previdência: estudos de política social*. São Paulo: CEBES – HUCITEC, 1981.

é marcada pelo fim tanto do processo de financiamento em moeda estrangeira, patrocinado pelos bancos comerciais internacionalizados, como da capacidade de financiamento público da economia brasileira. Este segundo aspecto, sem dúvida, é o mais importante para a compreensão da manutenção regressividade das políticas sociais e exclusão da maior parte da população de seus benefícios - principalmente aquelas de mais baixa renda - após 1974.

A economia brasileira chegou ao final da década de 1970 marcada pela fragilidade financeira externa - materializada nos desequilíbrios do balanço de pagamentos - e do setor público, que havia se tornado o grande devedor em moeda estrangeira após a primeira etapa de um processo de estatização da dívida, iniciado em meados dos anos 70, como ressaltaremos adiante.¹²⁶

Tanto o endividamento do setor público quanto o declínio da atividade produtiva, devido à queda real da arrecadação tributária agravaram a situação de setores como educação, saúde pública (preventiva), transporte coletivo urbano e suplementação alimentar, que dependiam exclusivamente de recursos orçamentários.¹²⁷

Já os setores que vinham se “autofinanciando”, tiveram seus recursos “dilapidados” devido à depressão econômica, dado à sensibilidade cíclica de suas bases de financiamento, sobretudo as contribuições dos assalariados. Esse foi o caso das políticas de previdência social, assistência médico-hospitalar, habitação e saneamento básico.

A proteção social no Brasil chega à década de 1980 caracterizada por um modelo fundado no mérito, acirrado pelo padrão de intervenção do regime autoritário nas políticas sociais, onde cada vez mais era a posição que os indivíduos alcançavam no mercado de trabalho que definia a equação emprego – renda – contribuições sociais – benefícios (proporcionais)¹²⁸. O perfil regressivo do financiamento, fundado na capacidade contributiva do trabalhador, como discutimos, sancionava este padrão.

A partir de 1984, com a continuidade do processo de abertura tutelada – a famosa “abertura lenta, gradual e segura” - no governo Figueiredo, começam a se ampliar os canais de participação e vocalização dos interesses de diversos setores da sociedade, antes reprimidos pelo regime militar, sobretudo sindicatos, movimentos sociais urbanos e partidos de oposição. Como observou Werneck Vianna:

¹²⁶ Cf. o item 3.2.2 terceiro capítulo.

¹²⁷ **Eduardo Fagnani; Braga; Silva.** *Op. Cit.*, 1989, p. 138.

¹²⁸ **Liana Aureliano e Sônia Draibe,** *Op. Cit.*, 1989, p. 149.

A esperança da população não estava depositada nas grandes transformações de ordem estrutural, mas na possibilidade mínima de exercício da cidadania, não só do ponto de vista político, mas essencialmente na perspectiva de obter as condições essenciais para a sobrevivência – salários, alimentos, saúde, habitação – que lhes vinham sendo negadas.¹²⁹

A partir da Nova República, várias das principais forças políticas progressistas que conduziram a transição democrática, tentam implementar um amplo projeto para reformar as políticas sociais institucionalizadas durante o regime militar. Neste sentido, foram instituídos Grupos de Trabalho integrados por representantes sindicais, membros do governo, especialistas em políticas setoriais, intelectuais e lideranças políticas, onde foi sendo gestada uma agenda de reformas progressistas.

O diagnóstico implícito nas propostas era de que a dívida social do país resultava do padrão vigente de políticas sociais, caracterizado pelo excesso de burocratização, centralização decisória, pelo seu caráter excludente e permeável aos interesses privados. De acordo com Fagnani, as comissões formadas nos setores da previdência, saúde e assistência tiveram maior êxito do que as demais na viabilização de suas propostas, o que ficou expresso no texto final da Constituição.

Em outubro de 1988, o processo constituinte foi parcialmente concluído - pois ainda restava a regulamentação da legislação complementar - com a promulgação da nova Constituição, introduzindo diversos avanços formais, tendo sido ampliados direitos no campo trabalhista e de proteção social. Nas palavras de Dain:

A Constituição de 1988 foi uma tentativa de se desenvolver um arcabouço coerente com o Estado democrático, representando um marco no que diz respeito à cidadania e aos princípios federativos. Ela é também fruto de uma década de crise e da busca de novas formas de intervenção do Estado.¹³⁰

A nova Constituição identifica a Seguridade Social como o “conjunto de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à

¹²⁹ Maria Lúcia Werneck Vianna, *Op. Cit.*, 1998, p. 145.

¹³⁰ Sulamis Dain e Laura Tavares. *Reforma do Estado e políticas públicas: relações intergovernamentais e descentralização de 1988*. In: Marco Antônio Oliveira. (org). *Reforma do Estado & Políticas de emprego no Brasil*. Campinas: IE/UNICAMP, 1998, p. 37.

saúde, à previdência e à assistência social” (art. 194). A adoção do conceito de seguridade social - em inglês, *social security*, segurança social - também é significativo. Este conceito tem o sentido de contrapor-se à idéia de *social insurance*, o seguro social, um conceito mais estreito e associado à contribuição-pagamento do segurado, quebrando o vínculo contributivo do sistema anterior, reconhecendo que os direitos sociais básicos não se restringem ao contribuinte direto e universalizando, ao menos formalmente, o acesso aos sistemas de proteção.¹³¹

Entretanto, apesar da nova constituição ter introduzido diversos avanços formais, ampliado direitos no campo trabalhista e na proteção social, e ter sido uma tentativa de se desenvolver um arcabouço coerente com o Estado democrático, representando um marco no que diz respeito à cidadania, diversas distorções impediram sua plena implementação, sobretudo no que se refere à universalização da proteção social.¹³²

Como motivos das distorções na implementação da Constituição, Fagnani destaca as tentativas de obstruir, ainda durante a Constituinte, o processamento da agenda de reformas progressistas, impulsionada pelas forças conservadoras e a posterior implementação da Legislação Complementar à Constituição, logo após a promulgação desta e no início dos anos 90. Neste período houve desde o simples descumprimento das regras estabelecidas na Constituição, passando pelo “veto integral a projetos de lei aprovados pelo Congresso, à desconsideração dos prazos constitucionais estabelecidos para o encaminhamento dos projetos de legislação complementar de responsabilidade do Executivo, a interpretação espúria dos dispositivos legais e a descaracterização das propostas, pelo veto parcial a dispositivos essenciais”.¹³³

Igualmente determinante da não implementação plena dos direitos conquistados na Constituição de 1988, foi o fracasso em colocar em prática o novo padrão de financiamento institucionalizado¹³⁴. Dain destaca que a descentralização fiscal foi, de certa forma, revertida pelo desequilíbrio financeiro dos governos subnacionais ao longo dos anos 90 (e sua conseqüente perda de autonomia para o governo federal), assim como pela

¹³¹ **Maria Lúcia Werneck Vianna**, *Op. Cit.*, 1998

¹³² **Sulamis Dain e Laura Tavares**. *Op. Cit.*, 1998 e **Sulamis Dain**. *O financiamento público na perspectiva da política social*. In: Revista Economia e Sociedade, nº 13. Campinas: IE/UNICAMP, 2001.

¹³³ **Eduardo Fagnani**. *Op. Cit.* 1997.

recentralização promovida pela apropriação, pela OGU (Orçamento Geral da União), dos recursos previstos para o financiamento do Orçamento da Seguridade, que nunca saiu do papel.¹³⁵

Este aspecto também é destacado por Fagnani, ao observar que “o Plano de Organização e Custeio da Seguridade Social (Lei n. 8.213/91) introduziu profundas distorções na base financeira da seguridade, institucionalizando práticas ilegítimas iniciadas na gestão anterior”, tais como:

- * Uso dos recursos provenientes da contribuição das empresas sobre o faturamento e o lucro para o pagamento dos EPU (Encargos Previdenciários da União);
- * As contribuições da União deixaram de integrar o orçamento da seguridade social e passaram a ser adicionados a ele, na cobertura de eventuais insuficiências financeiras, desde que decorrentes do pagamento de prestação continuada da previdência, não se considerando insuficiências geradas nas políticas de saúde e assistência social.¹³⁶

Houve, desta forma, uma total inversão do artigo 195 da Constituição de 1988. Ao invés de ampliar-se a participação fiscal da União no financiamento da seguridade, com o Plano de Organização e Custeio da Seguridade Social parte dos recursos da seguridade foram apropriados pela União, visando pagamentos típicos do orçamento fiscal do Governo Federal.

2.1.3. As Propostas de Realocação dos Recursos Destinados ao Gasto Social Público ao Longo dos Anos 90

Como afirmamos a pouco, no início dos anos 90, começa a ganhar força, até tornar-se hegemônica na opinião pública nacional, a crítica ao gasto público que sustenta as políticas sociais universais, assim como foram formuladas pela Constituição de 1988, considerado por determinadas correntes de análise “elevado, ineficiente e mal direcionado”. Em razão do agravamento da pobreza, desde o início dos anos 80, e devido à persistência

¹³⁴ Diversidade de fontes de financiamento e o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com recursos provenientes da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e de contribuições sociais na formação de um orçamento único, o Orçamento da Seguridade Social.

¹³⁵ **Sulamis Dain e Laura Tavares.** *Op. Cit.*, 1998 e **Sulamis Dain.** *Op. Cit.*, 2001.

¹³⁶ **Eduardo Fagnani.** Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964-92. *Cadernos FUNDAP*, n. 21, 1997, p. 90.

da desigualdade – patrimonial e de renda - como o principal problema do país, essas mesmas correntes analíticas críticas ao padrão de gasto social público que emergiu ao final da “década perdida” passaram a defender, como solução para o problema da pobreza no Brasil, a realocação dos gastos do governo com despesas sociais (em particular, aquelas destinadas ao Orçamento da Seguridade Social, composta por previdência, saúde e assistência social) em programas extremamente seletivos.

É bem verdade que essas propostas de maior seletividade no destino do gasto social público em substituição às políticas cuja cobertura seria, por lei, universal, apoiaram seus argumentos em problemas concretos da história recente dessas políticas no país, ainda que se possa questionar a sua legitimidade. Em particular, as políticas sociais universais do país adentram a década de 90 com problemas como a baixa capacidade de incorporação efetiva de parcelas significativas da população, relacionada, principalmente, ao fracasso em colocar em prática o novo padrão de financiamento institucionalizado após o fim do regime militar, devido a diversas distorções que impediram a plena implementação dos avanços formais da Constituição de 1988 como, por exemplo, a apropriação pelo Orçamento Geral da União, dos recursos previstos para o financiamento do Orçamento da Seguridade.

No entanto, a maior motivação para essas propostas de enfrentamento da pobreza no Brasil através do redirecionamento do gasto social público para programas seletivos está relacionado à prioridade conferida, por estas mesmas linhas de interpretação, a um plano de estabilização dos preços e à contenção do déficit público. Posição esta que fica clara no documento publicado em 1990 pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, a FIESP, intitulado “Livre para Crescer” e elaborado por acadêmicos como, entre outros, José Pastore e Eduardo Gianetti da Fonseca:

É ilusão acreditar que a reforma social e uma onda de novos investimentos nessa área possam vir a ter precedência sobre a tarefa, ainda mais urgente, de um combate sem tréguas à inflação. Assim, tendo em vista a necessidade amplamente reconhecida da implementação de um plano de estabilização macroeconômica no curto prazo – com o objetivo de eliminar o déficit público, retomar o controle sobre a política monetária e reduzir a inflação de forma consistente -, o desafio para a política social nos próximos dois anos será encontrar meios para acelerar a formação de capital humano, mas sem que para isso seja necessário aumentar os gastos do setor público na área. Para alcançar essa meta é preciso

*reformular a estrutura de gastos sociais do setor público, aumentar a eficiência do governo em programas sociais (...).*¹³⁷

O trecho acima, extraído do referido documento, embora extenso, sintetiza bem opiniões que irão se consagrar, ao longo da década, a respeito do gasto social público no Brasil, ineficiente - devido ao “desperdício verificado na própria administração de recursos e programas sociais do governo” - e elevado, prescindindo de aumento de seu valor e devendo ser caudatário do controle inflacionário e do combate ao déficit público. No entanto, ainda de acordo com o Documento FIESP de agosto de 1990, o problema principal do gasto social público, além de elevado e ineficiente, seria o seu mau direcionamento, ou seja:

*O fato de os gastos sociais do setor público terminarem não atingindo exatamente quem mais precisaria deles, ou seja, os grupos menos favorecidos, mais vulneráveis e com maior potencial econômico da sociedade.*¹³⁸

A partir deste diagnóstico, o documento propunha que a prioridade máxima para o setor público na área social nos anos 90 deveria ser a formação de capital humano em todos os níveis, mediante a adoção de políticas de educação, treinamento, saúde e planejamento familiar.

No mesmo ano, o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial do BIRD foi dedicado, exclusivamente, ao tema da pobreza. Neste relatório de 1990, em olhar retrospectivo sobre a década de 80, a principal recomendação realizada pela instituição aos governos é a de concentrar esforços sobre o “aprimoramento do capital humano dos pobres empregáveis”. Esta medida permitiria integrar à economia, como trabalhadores, essa parcela da população, cujos benefícios do crescimento seriam diretamente proporcionais “à sua produtividade marginal dentro da economia”. Esta estratégia, composta por dois elementos, é assim descrita na seguinte passagem:

¹³⁷ **DOCUMENTO FIESP** - *Livre para crescer*. Proposta para um Brasil moderno. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1990, p. 210

¹³⁸ **DOCUMENTO FIESP** - *Livre para crescer*. Proposta para um Brasil moderno. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1990, p. 213

*O primeiro elemento dessa estratégia é a busca de um modelo de crescimento que garanta o uso produtivo do bem mais abundante entre os pobres – o trabalho. O segundo elemento é o provimento amplo de serviços sociais básicos aos pobres, sobretudo de educação primária, assistência médica básica e planejamento familiar. O primeiro componente cria oportunidades; o segundo capacita o pobre a tirar proveito dessas oportunidades. A estratégia precisa ser complementada por transferências bem seletivas, para ajudar os que não se beneficiam dessas políticas, e por esquemas de segurança, para proteger os que se acham expostos a choques.*¹³⁹

Os gastos recomendados em educação, mas apenas primária; saúde, desde que básica; e planejamento familiar deveriam, ainda segundo esta instituição, ser direcionados e bem seletivos para que seu nível não precisasse ser elevado:

*A experiência mostra que é possível direcionar a despesa pública em favor dos pobres, mesmo dentro de um contexto de disciplina fiscal, e é possível também definir com mais precisão as clientela-alvo das transferências*¹⁴⁰.

Note-se a convergência das propostas da maior entidade representativa dos interesses do empresariado nacional e a de uma instituição multilateral como o Banco Mundial. Embora seja pública e notória a influência das publicações desta instituição na opinião pública nacional,¹⁴¹ a coincidência das sugestões para o enfrentamento da pobreza está relacionada, em nossa interpretação, à sua coerência com as diretrizes de política econômica defendidas. Da mesma forma que o documento da Fiesp elege, como prioridade

¹³⁹ **BIRD**. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial: A Pobreza*. São Paulo: FGV, 1990, Prefácio, p. iii.

¹⁴⁰ Idem, *Ibidem*, p. 3.

¹⁴¹ O mesmo aplica-se aos governos recentes. A aceitação da influência de instituições multilaterais, pré-condição para a obtenção de recursos e empréstimos junto a estas, não se limita ao Bird. Em 1998, a carta de intenções do governo brasileiro apresentada ao Fundo Monetário Internacional, assinada pelo ministro da fazenda Pedro Malan e pelo Presidente do Banco Central, Gustavo Franco, é exemplar. No que se refere ao combate à pobreza, declara-se que: “Programas sociais com metas claras e bem definidas desempenham um papel vital na redução da pobreza e no desenvolvimento do capital humano. (...) A meta básica do governo federal será a de aumentar a parcela do orçamento destinada aos níveis primários de ensino e à assistência médica; para promover o uso mais eficiente e o financiamento da saúde e do ensino, particularmente nos níveis mais elevados; e para melhor direcionar as despesas sociais para os pobres. Para tanto, o governo federal minimizará os cortes orçamentários nos programas sociais que beneficiem os pobres, esforçando-se para melhorar seu objetivo e eficiência. Esses esforços devem receber o apoio do Banco Mundial e do BID”. **FOLHA DE SÃO PAULO**. Íntegra da carta de intenções do governo brasileiro apresentada ao FMI (Fundo Monetário Internacional), 14/11/1998. Grifo meu.

máxima do poder público no início da década passada, a busca pela estabilidade de preços e a redução dos gastos públicos, na mesma linha, no que se refere ao contexto macroeconômico, além da disciplina fiscal, o relatório do Bird afirma que “será mais fácil reduzir a pobreza partindo de uma base de inflação baixa, taxas de juros reais mais baixas e comércio exterior aberto (...)”.¹⁴²

Ao longo de toda a década de 90, essas recomendações serão repetidas exaustivamente. A redução da pobreza no país, de acordo com esta linha de interpretação, só poderia ser alcançada com investimentos em capital humano (educação e saúde básicas, qualificação profissional e planejamento familiar), complementados por programas muito seletivos de transferência de renda. No entanto, desde que esses investimentos não comprometessem o equilíbrio das finanças públicas. Podemos observar, inclusive, propostas simplórias como a de que a transferência de 4% do PIB ou “apenas” 25 % dos gastos sociais públicos seriam suficientes para erradicar a pobreza no Brasil, na hipótese – heróica –, entretanto, de perfeita focalização das transferências e sem provisão para os custos administrativos para gerenciar esses programas.¹⁴³

Atualmente, essas propostas tiveram alterações que, entretanto, mantiveram as linhas mestras das recomendações anteriores. Ao polêmico incentivo ao capital humano (escolaridade, educação técnica, saúde básica) como principal medida de redução da pobreza, somam-se recomendações de fornecer às populações em estado de pobreza “ativos produtivos”: capital físico (ativos financeiros, bens duráveis, moradia, serviços públicos e transporte) e capital social (participação política, em associações, sindicatos). De acordo com Marcelo Néri, a posse desses ativos por pessoas pobres aumentaria sua capacidade de geração de renda, permitindo reduzir as medidas – padrão de enfrentamento do problema. Como sintetiza o autor:

Defendo um choque de capitalismo nos pobres. Eles não precisam ser protegidos, precisam de meios para sobreviver em

¹⁴² Idem, *Ibidem*, p. 7.

¹⁴³ Os números são de Ricardo Paes de Barros. De acordo com seus estudos, o volume de recursos necessários para erradicar a pobreza no país tem variado entre R\$ 19 bilhões em 1986 e R\$ 34 bilhões em 93. Em termos relativos, esses números variaram entre 3 e 7 % do PIB, nos últimos 15 anos. **Ricardo Paes de Barros e Miguel Foguel.** Focalização dos gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil. Em: **Ricardo Henriques** (org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, IPEA, 2000, p. 722.

*uma economia de mercado, precisam de capacidade de geração de renda.*¹⁴⁴

O Banco Mundial, em seu Relatório para o Desenvolvimento Mundial de 2000/2001 reforça a necessidade de “promover oportunidades econômicas” às populações pobres, mediante a acumulação de recursos humanos (“reforçar as aptidões e capacidade para o trabalho”), físicos (como acesso à infra-estrutura) e financeiros (acesso ao crédito).¹⁴⁵ Medidas estas que só seriam possíveis, na interpretação dessa instituição e reproduzindo a opinião do relatório anterior, de 1990, “concentrando o gasto público nos pobres”. Em razão das frustrações sofridas pelas teses econômicas liberais ao longo da década passada, as medidas macroeconômicas julgadas coerentes com as políticas para o enfrentamento da pobreza são assumidas com maior cautela. Assim, observa-se nesse relatório o reconhecimento de que “a abertura comercial também pode prejudicar alguns grupos” e, por isso, “deve ser bem planejada”. Sugere-se ainda que “a abertura da conta de capital deve ser feita de maneira prudente (...) para reduzir o risco de alta volatilidade nos fluxos de capital”.¹⁴⁶ Reconhecimentos estes que não chegam a refutar as propostas elaboradas por esta instituição ao longo dos anos 90, como continuidade das “reformas segunda as leis de mercado” e “estabilidade macroeconômica (representada por déficits orçamentários moderados e ausência de alta inflação), um sistema financeiro bem desenvolvido e um governo de tamanho moderado”.¹⁴⁷

Por fim, seria interessante assinalar alguns problemas claramente identificáveis nas propostas da linha de interpretação da pobreza no Brasil que discutimos até aqui. Apesar de seu reconhecimento de que a desigualdade está na origem do problema e de sugerir uma realocação de recursos, essa proposta tem horizontes estreitos. Limita-se, como pudemos observar na bibliografia que defende essa postura, a propor o redirecionamento apenas dos recursos públicos, em especial, aqueles destinados aos gastos com políticas sociais universais, como discutido até o momento. Outros gastos públicos, em particular, aqueles referentes às despesas financeiras não são questionados, ou melhor, não se levanta a possibilidade de realocá-los em outras áreas essenciais para o enfrentamento do problema.

¹⁴⁴ ÉPOCA. *Pobres Capitalistas*. Entrevista cedida na edição de 19/01/2004.

¹⁴⁵ BIRD. Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000 /2001: Luta Contra a Pobreza <http://www.worldbank.org/poverty/portuguese/wdr/>, p. 8 e 34.

¹⁴⁶ Idem, *Ibidem*, p. 8.

Além disso, propriedade e patrimônio não fazem parte, de acordo com as propostas hegemônicas, de qualquer estratégia de redução da pobreza. Daí a ênfase na distribuição de renda e, jamais citada, distribuição patrimonial. Ao contrário, pondera-se que “a desapropriação de bens em grande escala pode resultar em agitação política e violência e solapar o crescimento. E, às vezes, as tentativas de redistribuição podem reduzir os incentivos à poupança, investimento e trabalho”.¹⁴⁸

Essa postura teórica é perfeitamente coerente com os anseios das elites nacionais, em particular, as elites empresariais, como comprova estudo de Elisa Reis.¹⁴⁹ Como fica claro no quadro abaixo (Tabela 1), erradicar a pobreza e reduzir a desigualdade não chegam a ser uma prioridades para as elites brasileiras, em especial, para as elites econômicas. Não por acaso, menos de 10% dos empresários nacionais entrevistados no estudo de Reis acreditam serem estes os principais objetivos do país. Acredita-se, principalmente entre os empresários, que problemas como desigualdade e pobreza devem ser creditados ao Estado. As respostas mais comuns apontadas pelas elites sugerem sua crença de que o problema poderia ser equacionado se houvesse “vontade política” e se o Estado cumprisse adequadamente aquilo que elas julgam ser as suas funções (cf. o Tabela 3). Como destaca Reis, este seria um consenso entre as elites – acrescentamos que, sobretudo, à elite econômica e grupos organicamente ligados a elas -, percepção esta tão difundida quanto a idéia de que reduzir o Estado é uma transformação extremamente positiva.

Ao contrário, expandir gastos sociais, promover a reforma agrária, aumentar a participação dos trabalhadores nos lucros das empresas ou mesmo instituir a taxação da riqueza são medidas prontamente rechaçadas no combate à desigualdade, como observamos no Tabela 2.

¹⁴⁷ Idem, *Ibidem*, p. 49.

¹⁴⁸ Idem, *Ibidem*, p. 58.

¹⁴⁹ **Elisa Reis.** Percepções da Elite sobre pobreza e desigualdade. In: **Ricardo Henriques** (org). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. A autora enfatiza a importância das elites na manutenção ou transformação de determinada ordenação social: “A questão da visão das elites não pode ser subestimada, pois o papel delas na formulação e implementação de políticas sociais é inquestionável. A menos que – por questões interesseiras ou altruístas – elas percebam uma política como necessária ou desejável, esta não terá chance de ser implementada. (...) a maneira como as elites reagem, suas ações e inações são aspectos centrais quando se quer entender a dinâmica das desigualdades e/ou identificar maneiras de combater a pobreza e reduzir as desigualdades”. p. 488-489.

TABELA 1. Principais objetivos nacionais a médio prazo segundo as elites (em %)

Objetivos	Total	(1)	(2)	(3)	(4)
Melhorar os níveis educacionais	23,0	14,8	24,7	29,8	18,5
Reduzir o tamanho do Estado	18,2	22,2	13,5	33,0	3,7
Eradicar a pobreza e reduzir a desigualdade	17,6	25,9	19,1	9,6	19,8
Aumentar a participação popular nas decisões políticas	16,4	5,6	14,6	5,3	38,3
Preservar o regime democrático	11,3	20,4	7,9	8,5	12,3
Garantir o crescimento econômico	9,7	7,3	14,6	10,6	4,9
Integrar a economia no mercado internacional	2,2	1,9	2,2	3,2	1,2
Garantir a ordem	0,9	1,9	2,2	-	-
Integrar mais o país ao Mercosul	0,3	-	1,1	-	-
Proteger o ambiente	0,3	-	-	-	1,2
Total	99,9 (n=318)	100,0 (n=54)	99,9 (n=89)	100,0 (n=94)	99,9 (n=81)

Fonte: Elisa Reis (2000, p. 493)

Nota: (1) Elites políticas, (2) Elites burocráticas, (3) Elites empresariais e (4) Elites sindicais.

TABELA 2. Políticas prioritárias no combate à desigualdade segundo as elites (em %)

Iniciativas	Total	(1)	(2)	(3)	(4)
Promover a reforma agrária	31,1	35,3	32,6	6,8	53,8
Aumentar a eficiência dos serviços públicos	16,4	21,6	17,4	21,6	6,3
Controlar o crescimento da população	13,4	7,8	14,0	26,1	2,5
Desregulamentar a economia	10,2	5,9	4,7	26,1	1,3
Tornar a tributação da renda mais progressiva	9,5	11,8	12,8	9,1	5,0
Expandir os gastos sociais	8,5	9,8	10,5	5,7	8,8
Implementar a participação do trabalhador nos lucros	8,2	5,9	5,8	3,4	17,5
Taxar a riqueza	2,6	2,0	2,3	1,1	5,0
Total	99,9 (n=305)	100,1 (n=51)	100,1 (n=86)	99,9 (n=88)	100,2 (n=80)

Fonte: Elisa Reis (2000, p. 494)

Nota: (1) Elites políticas, (2) Elites burocráticas, (3) Elites empresariais e (4) Elites sindicais

Outra recomendação teórica que discutimos e que tem se popularizado frente às elites nacionais refere-se à educação enquanto panacéia para solução do problema da pobreza. É amplamente difundida a concepção da educação como forma de redução não apenas da pobreza mas das desigualdades, particularmente, de renda no Brasil.

A ênfase na educação (básica e profissionalizante) como política de redução da pobreza deve-se, ao menos no campo teórico, a uma interpretação particular a respeito do mercado de trabalho. Parte-se do pressuposto principal de que as desigualdades de rendimentos no mercado de trabalho não seriam criadas devido à sua segmentação e à presença de fatores como a discriminação, mas sim devido a diferenças educacionais entre os indivíduos.¹⁵⁰ No que diz respeito à relação entre pobreza, educação e as oportunidades geradas por esta última no mercado de trabalho, Sônia Rocha sintetiza a visão hegemônica sobre os assunto, ao defender a tese de que a baixa qualificação da mão-de-obra, em descompasso com o nível produtivo atingido pelo país têm implicações sobre a incidência de pobreza através da limitação das possibilidades de crescimento econômico e conseqüentemente do aumento da renda e, principalmente, ao servir de base à manutenção de elevados níveis de desigualdade do rendimento, que, como afirma a autora, é um determinante da persistência da pobreza absoluta no país.¹⁵¹

Estranho observar, no entanto, que a maior parte dos trabalhos que defendem esta postura não levantam o problema de saber se a estrutura ocupacional pode ou não proporcionar os empregos que os indivíduos, depois de qualificados, irão necessitar, ainda mais em um quadro de estagnação econômica e altas taxas de desemprego como as observadas no Brasil.

No campo das disputas sociais e decisões políticas, a preferência das elites pela educação enquanto medida central de redução da pobreza ocorre, supostamente, como afirma Elisa Reis, pelo fato de ser uma solução relativamente barata e que não significa custos diretos para as elites econômicas, se comparada a outras medidas, como promover a reforma agrária, tornar a tributação da renda mais progressiva ou taxar a riqueza. Desta forma, “prioridade conferida à educação expressa a crença amplamente difundida segundo a qual a escola cria oportunidades de mobilidade social. Estas poderiam, assim, ascender socialmente sem, contudo, provocar a mobilidade descendente de outros setores. Em suma, as elites apostam na possibilidade de melhoria para os pobres sem custos diretos para os não-pobres”.¹⁵²

¹⁵⁰ **Francisco H. G. Ferreira.** Os determinantes da desigualdade de renda no Brasil: luta de classes ou heterogeneidade educacional? In: **Ricardo Henriques** (org). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000

¹⁵¹ **Sônia Rocha.** *Op. Cit.*, p. 186, 2003.

¹⁵² **Elisa Reis.** *Op. Cit.*, p. 492 – 93.

TABELA 3. Explicações para o fracasso de políticas sociais segundo as elites (em %)

Razões	Total	(1)	(2)	(3)	(4)
Mal planejamento e execução	29,3	34,6	33,7	33,7	16,0
Falta de vontade política/baixa prioridade	18,8	19,2	19,1	14,1	23,5
Uso político e/ou pessoal dessas políticas	12,7	7,7	4,5	15,2	22,2
Corrupção	8,6	9,6	10,1	6,5	8,6
Características das elites (a)	5,4	5,8	5,6	2,2	8,6
Paternalismo e/ou natureza paliativa das políticas	5,7	7,7	5,6	6,5	3,7
Prioridade conferida pelo estado a outras áreas (b)	5,4	3,8	4,5	7,6	4,9
Escassez de recursos (c)	4,5	3,8	6,7	4,3	2,5
Falta de participação da sociedade civil	3,8	-	5,6	4,3	3,7
Problemas econômicos estruturais	2,2	5,8	1,1	1,1	2,5
Falta de participação privada na execução das políticas	1,3	1,9	-	3,3	-
Outros	2,2	-	3,4	1,1	3,7
Total	99,9 (n=314)	99,9 (n=52)	99,9 (n=89)	99,9 (n=92)	99,9 (n=81)

Fonte: Elisa Reis, *Op. Cit.*, 2000, p. 495.

Nota: (1) Elites políticas, (2) Elites burocráticas, (3) Elites empresariais e (4) Elites sindicais.

(a) Egoísmo, falta de visão, autoritarismo, etc.

(b) Isto é, o estado é visto como muito grande e também como demasiado envolvido diretamente em atividades econômicas, o que desviaria recursos humanos e de capital das áreas sociais.

(c) Este item diz respeito não às críticas às atividades do estado, mas sim à percepção de que os recursos são escassos para levar adiante a agenda de políticas sociais.

Por fim, podemos questionar também o alcance das políticas seletivas de transferência de renda enquanto instrumento de redução da pobreza em um ambiente de severa crise social e econômica. Em estudo recente visando captar o efeito potencial de redução da pobreza das políticas de transferência de renda do governo federal (nos anos de 1999 e 2003), Sônia Rocha conclui que os programas seletivos criados durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (somados o bolsa-escola, bolsa alimentação e auxílio gás), potencialmente, poderiam declinar os índices de pobreza, definida como insuficiência de renda, em menos de 1%. No ano de 2003, as transferências teóricas do programa Fome Zero teriam o potencial de reduzir de forma apenas um pouco mais acentuada os índices de pobreza, de 34% para 31%, de acordo com seus cálculos.¹⁵³

¹⁵³ Sônia Rocha. *Impacto sobre a pobreza dos novos programas federais de transferência de renda*. 32º Encontro Nacional de Economia 2004. <http://www.anpec.org.br/encontro2004/artigos/A04A137.pdf>. Os números indicados não se referem a resultados efetivos, mas apenas simulações de impacto caso os programas atendessem a totalidade da “população-alvo” (de acordo com as normas de cada um), sem distorções na focalização.

Para concluir nosso objetivo, neste capítulo, de abordar o tratamento convencional dado ao tema da pobreza no país atualmente, destacaremos em seguida as metodologias de mensuração da miséria e da pobreza predominantes em órgãos públicos, institutos de pesquisa e no ambiente acadêmico, e que merecem atenção a parte.

2.3. Análise Crítica dos Métodos de Mensuração: Significado, Alcance e Limitações

Com a intensificação dos estudos sobre o tema, é notável a ênfase dos trabalhos atuais nos métodos de mensuração e apreciação estatística da pobreza. Um exemplo marcante desta ênfase é a fundação, no âmbito das Nações Unidas, de um "Grupo de Especialistas" (*Expert Group*), comandado pela Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina (CEPAL). Em reunião realizada em Santiago do Chile, em maio de 1997, para examinar o estado da arte na produção de estatísticas sobre pobreza em diversas partes do mundo, fundou-se um "Grupo de Especialistas" que têm dado continuidade a este trabalho através de reuniões periódicas, preparando recomendações que possam ser de utilidade para os institutos de estatística e demais interessados na produção, análise e uso de informações estatísticas a este respeito.¹⁵⁴

Apesar da atenção recente, essas “estatísticas da pobreza”, como denominam alguns autores os métodos empíricos de tratamento do tema, têm uma história de, aproximadamente, dois séculos. Tiveram suas primeiras formulações, na Europa, em fins do século XVIII e ao longo de todo século XIX, período em que os problemas sociais gerados pela industrialização fizeram aumentar o interesse pela compilação de dados sobre o assunto. Ao longo da história, o desenvolvimento dessas estatísticas tem sido visto como uma forma de diagnóstico, estando primordialmente ligado às intenções de intervir sobre o problema, fosse essa intervenção pública ou privadas, com objetivos administrativos, repressivos ou caritativos.

Apesar do reconhecimento de sua importância, sobretudo como suporte para a elaboração de políticas públicas, é necessário também ressaltar suas limitações e evidenciar

¹⁵⁴ Um documento de referência que foi preparado neste encontro é ECLAC. *Poverty Measurement - Present status of concepts and methods*. <<http://www.lisproject.org/links/canberra/denhaagreport/eclacpap.pdf>> Acessado em 16/02/2004.

as interpretações teóricas e concepções por trás das diversas formas de tratamento empírico do tema. Como afirmam Salama & Blandine:

*(...) os indicadores de pobreza refletem, na escolha dos critérios e dos patamares, a definição dada à pobreza, o julgamento de valor projetado sobre ela e sobre os pobres, o quadro filosófico, ético e ideológico no qual a operação se inscreve, e, forçosamente também, a organização, a instituição, o interventor ou outros prescritores que executam o projeto.*¹⁵⁵

Tomando a afirmação acima como referência, classificamos as estatísticas de pobreza que se desenvolveram nos últimos anos em dois tipos principais. A primeira busca medir a *pobreza absoluta*, estreitamente ligada às questões de sobrevivência física, ao não atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital, especialmente enfatizada nos países subdesenvolvidos, onde esta noção ainda é considerada muito relevante. O segundo tipo de estatísticas de mensuração refere-se à *pobreza relativa*, definindo necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão. Daí o adjetivo “relativo” atribuído a esta forma de definir o conceito de pobreza. É predominantemente utilizada nos países desenvolvidos e possui a vantagem de incorporar a redução da desigualdade de meios como objetivo social.¹⁵⁶

Em ambos os casos, a renda monetária tem sido utilizada como principal indicador, sobretudo em economias modernas e monetizadas, onde o atendimento às necessidades é operacionalizado de forma indireta, através da renda, construindo-se durante o processo de mensuração as chamadas linhas de pobreza, abaixo das quais os indivíduos ou famílias são considerados pobres. No caso da medição da pobreza absoluta, trata-se de identificar as pessoas cujos rendimentos são inferiores ao necessário para adquirir um mínimo de bens e serviços vitais.

¹⁵⁵ Pierre Salama e Blandine Destremou, *Op. Cit.*, 1999, p.107.

¹⁵⁶ As informações deste item estão todas baseadas em **Sonia Rocha**. *Pobreza no Brasil*: Afinal, do que se trata? Rio de Janeiro: FGV, 2003, sobretudo, os Capítulos 1 e 3; e em **Simon Schwartzman**. Estatísticas da Pobreza. *Revista brasileira de Estatística*, jan/jun. 1997 p. 7-18. Para informações mais detalhadas Cf. **Sonia Rocha**. *On Statistical Mapping of Poverty: Social Reality, Concepts and Measurement*. Rio de Janeiro, Ipea, 1998. (Textos para Discussão n. 553); **Rodolfo Hoffmann**. *Mensuração da desigualdade e da pobreza no Brasil*: In: **Ricardo Henriques** (org.) *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro,

QUADRO 1

Comparação de alguns métodos para mensuração da pobreza absoluta e da miséria/indigência no Brasil

Método	Vantagens	Desvantagens	Dados mais Recentes	Fonte
% da população abaixo da linha de pobreza				
% da população com renda familiar per capita < ¼ s.m. (R\$ 46, 15 em setembro de 1999)	Medida mais prática e transparente	- Valor do s.m. não é uma medida adequada das necessidades básicas da população - Mesma linha para o país	18,1% da população em 1999	Hoffmann (2001)
% da população com renda < US\$ 1,00 por dia	Permite comparações internacionais diretas	- Não leva em consideração a diferença de custo de vida entre países e dentro do país - Taxa de câmbio pode Ter grande variação ao longo do tempo	5,1% da população em 1997	Banco Mundial (2000)
% da população abaixo da linha de indigência				
Linha de indigência da Cepal		- Valor não atualizado (fonte dos dados é o Endef de 1974/75) - Diferença da LI entre áreas rurais e metropolitanas únicas e arbitrárias (25%)	1990: 31.679.095 pessoas ou 21,94% da população	IPEA/Mapa da Fome
Linha de indigência da comissão composta por IBGE, IPEA e Cepal	Estudo bastante detalhado, buscando suprir as deficiências dos demais métodos	- valor não atualizado. Para áreas urbanas e rurais foi calculada a média simples da cesta do Endef (de 1974) com a cesta metropolitana calculada com base na POF 1987/88	1997: 13% da população	Árias (1999)
Linha de indigência de Sônia Rocha (linha em 1999 varia de R\$ 20,37 – no Centro Oeste rural – a R\$ 41, 86 – na RM RJ)	Série histórica longa, bastante detalhada, sendo referência nacional para os estudos de pobreza	- utiliza mesma estrutura de consumo regional entre áreas rurais e urbanas do Endef de 1974/75	1999: 13,6 milhões ou 8,7% da população	IPEA/Sônia Rocha
Linha de indigência de Ferreira, Lanjouw e Neri (2000) e Camargo (linha em 1999 de R\$ 75) *	Utilizam dados atuais para a estrutura regional de consumo	- utilizam a PPV, que teve baixa abrangência amostral (só regiões Nordeste e Sudeste e só 5.000 Domicílios) e questionários e metodologias com restrições	1999: 29% das pessoas	Ferreira, Lanjouw e Néri; Camargo e Fereira (PUC-RJ, Banco Mundial e FGV)

Fonte: **Mauro Eduardo Del Grossi, José Graziano da Silva e Maya Takagi.** *Pobreza e Fome*: em busca de uma metodologia para a mensuração do problema no Brasil. Texto para Discussão. IE/UNICAMP. n. 101, jul. 2001, p. 18; e **Idem.** *Evolução da Pobreza no Brasil*, 1995/99. Texto para Discussão. IE/UNICAMP .n. 104, nov. 2001, p. 5.¹⁵⁷

Ipea, 2000; **Rodolfo Hoffmann.** *O limite entre os “relativamente pobres” e os “relativamente ricos”*. Unicamp. IE, 2001.

¹⁵⁷ Em julho de 2001 a FGV lançou o Mapa do Fim da fome (www.fgv.br), com uma linha de R\$ 80,00 referente à Região Metropolitana de São Paulo, chegando ao valor de R\$ 49,8 milhões de pobres ou 29,3%

Quando se trata especificamente de necessidades nutricionais, esse valor é denominado linha de indigência, miséria ou de pobreza extrema. Um critério muito utilizado na atualidade, e geralmente considerado “objetivo” pelos pesquisadores para delimitar a população em situação de miséria ou indigência, consiste em definir um volume mínimo de calorias indispensável, por exemplo, entre 1900 e 2200 calorias/pessoa/dia, recomendados pela FAO/ONU. A partir desse procedimento mede-se o custo de uma cesta básica de alimentos suficientes para este total de calorias, definindo assim uma linha de pobreza extrema ou indigência para determinada região e momento. Indigência ou miséria refere-se, portanto, a um subconjunto da população em estado de pobreza absoluta.¹⁵⁸

O quadro acima exemplifica alguns métodos para mensuração da pobreza absoluta e seu subconjunto, a indigência/miséria no Brasil, todos baseados nos rendimentos, abordagem classificada como sendo unidimensional, por definir a pobreza enquanto insuficiência de renda. As diferenças nos valores relativos à porcentagem de pobres e indigentes no país ocorrem em função das distintas metodologias, que adotam desde múltiplos do salário mínimo até dólares como linhas para delimitar a população pobre. No caso específico da utilização de dólares para estabelecer linhas de pobreza monetárias, apesar deste procedimento permitir simplificar as comparações internacionais, gera enormes distorções em caso de mudanças cambiais. Note-se também que, apesar da maioria dos métodos com base em linhas de pobreza monetária utilizarem um único valor para todo o território nacional, o que desconsidera diferenças regiões no custo de vida e padrão de consumo, existem estudos que definem linhas com valores diferenciados levando-se em conta a especificidade das regiões, como é o caso da metodologia de Sônia Rocha.

No caso da pobreza relativa, por fim, são identificadas como pobres aquelas pessoas cujos rendimentos se situam abaixo de um ponto qualquer da distribuição de renda, por exemplo, aquelas pessoas cujos rendimentos não alcançam 50 ou 60 % da renda média ou mediana da população. Trata-se, portanto, de identificar aquelas pessoas ou famílias cujo padrão de vida é inferior ao padrão médio da população geral.

da população. O trabalho quantifica a pobreza nos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes. Obs: POF – Pesquisa de Orçamento Familiar, PPV – Pesquisa sobre Padrões de Vida.

¹⁵⁸ Cf. o terceiro capítulo de **Sônia Rocha**. *Op. Cit.*, 2000. No Brasil, as fontes geralmente utilizadas, neste caso, são a Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) e o Estudo Nacional de Despesa Familiar (ENDEF), ambos fornecidos pelo IBGE.

Entretanto, estas abordagens baseadas, exclusivamente, na variável renda são freqüentemente questionadas por diversos motivos: (1) Geralmente as informações fornecidas pelos indivíduos são imprecisas;¹⁵⁹ (2) Normalmente a renda declarada é a renda presente, quando a renda permanente seria a variável relevante; (3) O custo de vida varia de uma região a outra no mesmo país;¹⁶⁰ (4) Populações mais pobres muitas vezes possuem rendas não monetárias ou produzem para o autoconsumo; (5) A utilização exclusiva da variável renda não leva em conta o efeito do patrimônio das famílias, seu acesso diferenciado a bens e serviços públicos e seus efeitos sobre o padrão de vida; (6) Por fim, qualquer linha de pobreza definida pela renda é necessariamente arbitrária, pois não existem critérios objetivos para defini-las. Procedimentos metodológicos distintos, portanto, conduzem a valores necessariamente diferentes.

Essas críticas levaram muitos pesquisadores a utilizar outros indicadores que não a renda monetária para identificar a pobreza absoluta, como associá-la à desnutrição e outros problemas, recorrendo a indicadores físicos da população para medir a sua incidência, como baixo peso entre os adultos, baixa estatura para a idade entre crianças, além de taxas de mortalidade elevadas, etc, chamados indicadores diretos de pobreza, em contraposição ao indicador indireto de incidência do problema, a renda. Outro exemplo que não recorre à renda monetária para medir a pobreza é o caso da metodologia das necessidades básicas não satisfeitas, onde são utilizados como parâmetros dados sobre habitação, nutrição, educação, saúde, entre outros, independentemente da renda. Por levar em conta diversos aspectos da pobreza é tida como uma abordagem multidimensional.

As necessidades básicas têm como característica principal o fato de serem consideradas universais, comuns aos homens de diferentes culturas e civilizações, como se alimentar, ter acesso ao tratamento de doenças para as quais existe uma profilaxia, conhecer, etc. A elaboração da concepção de necessidades básicas remonta, como afirmam Salama e Destremau, os debates de caráter filosófico sobre a própria noção de necessidade, por exemplo, elaborados pelo Iluminismo filosófico e na Declaração Universal dos Direitos

¹⁵⁹ No Brasil, as fontes usuais para estas informações são as pesquisas domiciliares anuais, coma a PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio) e os Censos decenais.

¹⁶⁰ Este problema é contornado, em parte, estabelecendo-se linhas diferenciadas de acordo com as regiões de um país, como o faz Sônia Rocha ao estabelecer 23 diferentes linhas de pobreza para o Brasil. Cf. **Sônia**

do Homem. Essas se constituem em necessidades físicas e psíquicas que podem ser satisfeitas segundo modalidades econômicas extremamente variadas, mas que são comuns a todos os homens.

A discussão contemporânea sobre as necessidades básicas (*basic needs*), ou fundamentais, e sua relação com a definição e medida da pobreza, está associada à emergência da reflexão sobre o subdesenvolvimento, noção esta que conheceu um sucesso raro a partir dos anos 50 quando se constituiu num dos principais critérios de definição do subdesenvolvimento. Em geral, a bibliografia especializada define as necessidades fundamentais, na prática, como composta pelo mínimo necessário a uma família a título de consumo individual, como comida, casa, roupas adequadas, alguns objetos de casa e móveis (“necessidades biológicas”) e pelos serviços básicos fornecidos e utilizados, simultaneamente, pela coletividade em seu conjunto, como água potável, sistema de coleta de lixo e de esgotos, serviços sanitários, meios de transporte público e serviços de educação.¹⁶¹ Existem ainda estudos que preferem utilizar a renda e os indicadores de necessidades básicas como critérios complementares, geralmente construindo um único indicador sintético.¹⁶²

Mesmo a utilização de indicadores não monetários, como na metodologia das necessidades básicas não satisfeitas, discutida acima, é problemática. O conceito de “necessidade básica”, ainda que tenha raízes filosóficas e históricas bem definidas, na prática, é subjetivo e sujeito a variações culturais, o que permite muitos julgamentos de valor associados à sua definição.

Alguns autores consideram um avanço teórico importante a passagem da noção de pobreza com base na renda monetária ou nas necessidades básicas insatisfeitas à de *Human Capabilities*, ou seja, a “noção de capacidades ou potencialidades de que os indivíduos dispõem para levar uma vida decente, digna, que manifeste o exercício da liberdade e o respeito aos direitos (...), [pois]ela tende a analisar as lacunas dos diferentes processos de distribuição e de acesso aos recursos privados e coletivos”.¹⁶³ A abordagem das

Rocha. *Opções Metodológicas para a Estimação de Linhas de Indigência e de pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, abril de 2000 (Texto para Discussão n.º 720).

¹⁶¹ Cf. **Pierre Salama e Blandine Destremou**, *Op. Cit.*, 1999, p. 74 – 75.

¹⁶² É o método utilizado, por exemplo, em **Roberto C. Albuquerque**. *Pobreza e exclusão social*. In: **Raul Velloso e Albuquerque** (org.) *Pobreza e mobilidade social*. São Paulo, Nobel, 1993.

¹⁶³ **Pierre Salama e Blandine Destremou**, *Op. Cit.*, 1999.

capacitações define a pobreza relativamente à capacidade dos indivíduos de exercerem suas liberdades bem como de fazerem respeitar seus direitos, analisando as diferentes formas de distribuição e acesso aos recursos privados e coletivos. Ao considerar a possibilidade dos indivíduos exercerem sua cidadania e representatividade social e não apenas seu acesso a bens materiais, públicos ou privados, alguns autores consideram a abordagem das capacidades mais abrangente que a abordagem das necessidades básicas.¹⁶⁴

O desenvolvimento teórico da noção de capacidades ou potencialidades é atribuído, principalmente, aos trabalhos do economista indiano Amartya Sen, que também tiveram influência considerável na abordagem da pobreza realizada atualmente pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), na elaboração tanto do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) quanto, especificamente no tratamento do tema da pobreza, do Índice de Pobreza Humana (IPH).

A definição de pobreza elaborada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, PNUD, difere-se muito em relação às demais abordagens de instituições multilaterais, a exemplo do Banco Mundial.¹⁶⁵ Ao contrário desse último, que define a pobreza, basicamente, como insuficiência de renda, o PNUD considera a pobreza um fenômeno de múltiplas dimensões, “de muitos rostos”, que vai bem além do baixo nível de renda. Considera em sua acepção de pobreza, além da ausência do que é necessário ao bem-estar material - como condições de saúde e educação – as impossibilidades e ausência de oportunidades de escolhas essenciais ao desenvolvimento humano, como a falta de acesso ao saber e às possibilidades de comunicação, a impossibilidade de exercer direitos políticos, além de características subjetivas como a ausência de dignidade, de confiança e de respeito próprio.

O PNUD elaborou, em 1996, um indicador de pobreza chamado Indicador de Penúria das Capacidades (IPC), com o objetivo de verificar a percentagem de indivíduos que não possuem oportunidades de acesso a condições de vida minimamente adequadas,

¹⁶⁴ **Pierre Salama**, *Op. Cit.*, 1999.

¹⁶⁵ Na verdade, em seu Relatório para o Desenvolvimento Mundial de 2000/2001, o Bird amplia seu conceito de pobreza, englobando não apenas a renda e consumo baixos, mas também níveis baixos de educação, saúde, nutrição e outras áreas do desenvolvimento humano, como a falta de poder e voz nas instituições públicas, reconhecendo as múltiplas dimensões do fenômeno. Propõe, inclusive, novas metodologias. Entretanto, esse conceito ampliado não foi utilizado nas estatísticas deste relatório, que continuam se baseando exclusivamente na renda. **BIRD**. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000 /2001: Luta Contra a Pobreza* <http://www.worldbank.org/poverty/portuguese/wdr/>, Prefácio, p. v; e Capítulo 1, p. 22.

medida por três critérios: a alimentação e saúde (medido pela proporção de crianças de menos de cinco anos sofrendo de uma insuficiência de peso), à oportunidade de dar a luz em condições salubres (representado pela proporção de partos ocorridos sem ajuda de pessoal de saúde competente) e, por fim, poder se instruir e se formar (medido pela taxa de analfabetismo das mulheres).¹⁶⁶ O IPC tem como diferencial o fato de não considerar a renda isoladamente, qualificando sua ausência ou baixo nível como apenas uma das manifestações da miséria, um meio para atingir-se o bem-estar. Ao contrário, os outros critérios utilizados referem-se diretamente aos fins, ou seja, ao bem-estar alcançado.¹⁶⁷

No ano seguinte, o PNUD substitui o IPC por um outro indicador, o Indicador de Pobreza Humana (IPH), cujas variáveis são distintas apesar de adotar as mesmas premissas de seu antecessor. Trata-se, inicialmente, de um indicador elaborado visando as condições de pobreza específicas de países subdesenvolvidos, em função das particularidades desse fenômeno em países com distintos graus de desenvolvimento.¹⁶⁸ Este indicador se baseia em variáveis como a porcentagem de indivíduos suscetíveis de falecer antes dos quarenta anos, a quantidade de adultos analfabetos e os serviços fornecidos pela economia no seu conjunto.

¹⁶⁶ **Pierre Salama**, *Op. Cit.*, 1999, p. 88-89. O Indicador de Desenvolvimento Humano, o IDH, é anterior ao IPC, tendo sido elaborado e divulgado pela primeira vez em 1990. Entretanto, o IDH visa a apreciação global do nível de desenvolvimento de um país, debruçando-se sobre os valores médios dos critérios adotados e, portanto, tratando indistintamente ricos e pobres.¹⁶⁶ Em outras palavras, o objetivo do IDH é indicar o nível de vida médio de um país, comparando, posteriormente, este nível médio com o de outros países. Portanto, não é, especificamente, um indicador de pobreza. Ao contrário, o IPC objetiva definir um subconjunto particular da população, aquela que vive na miséria, definindo a sua abrangência, ou seja, a porcentagem da população que sofre determinadas carências que a impedem de ter acesso a condições de vida minimamente adequadas.

¹⁶⁷ “Para cada variável, monta-se o percentual de pessoas vivendo fora de uma norma admitida internacionalmente, em seguida, os três componentes, afetadas por uma ponderação igual, são agregadas por adição das porcentagens (...). De acordo com cada uma das três dimensões dadas, alguns grupos familiares podem ser pobres em apenas um dos três campos, enquanto outros podem acumular déficit no conjunto dos critérios dados”. Idem, *Ibidem*, p. 89.

¹⁶⁸ Posteriormente, no ano de 1998, o PNUD desenvolveu o IPH-2, semelhante ao IPH (renomeado IPH-1) mas com adaptações específicas para a análise da pobreza em países desenvolvidos, com medidas que refletem melhor as condições econômicas e sociais desses países. As variáveis utilizadas possuem tetos mais elevados que o IPH-1 ou então foram introduzidas novas variáveis: 1) déficit de sobrevida, medido pela porcentagem da população correndo o risco de morrer antes de sessenta anos de idade; 2) déficit de instrução, medido pela porcentagem da população analfabeta (referente ao analfabetismo funcional); 3) pobreza monetária, medida pela proporção de pessoas cuja renda individual disponível é inferior à meia-mediana nacional; 4) exclusão, medida pela porcentagem de desempregados por tempo prolongado (doze meses ou mais). Idem, *Ibidem*, p. 94-95.

Este tipo de abordagem desenvolvido pelo PNUD, dita multidimensional pela literatura concernente ao tema, ao mesmo tempo em que nos oferece uma imagem mais exata e completa do problema, por outro lado multiplica o risco de erros e extrapolações. Portanto, qualquer uma das metodologias acima descritas possui, apesar da maior ou menor sofisticação e precisão entre elas, um grande número de suposições e decisões arbitrárias, que irão influenciar no resultado final, aumentando ou diminuindo, em vários milhares de pessoas ou famílias, o número de pobres reconhecidos.

CAPÍTULO III

O TÉRMINO DE UM PADRÃO DE CRESCIMENTO E CRISE ECONÔMICA

O debate referido no capítulo anterior, a respeito da relação entre pobreza, crescimento econômico e o lugar que deve ocupar os recursos públicos no tratamento do problema, têm se concentrado, talvez de forma exagerada, em torno da avaliação dos efeitos do plano de estabilização posto em prática no ano de 1994, onde predomina a opinião de que este teria tido efeitos positivos sobre a redução da pobreza se considerarmos, exclusivamente, sua definição a partir do critério renda.¹⁶⁹ Muitos questionam se essa redução não seria consequência exclusiva do fim do imposto inflacionário e, portanto, sempre que tivéssemos um aumento da inflação, haveria o risco de reversão deste processo. Nesta perspectiva, a “redução” da pobreza propiciada pela estabilização monetária não refletiria uma maior inserção dessas pessoas nos circuitos de produção, consumo e direitos sociais.¹⁷⁰

Para além de um determinado plano econômico ou governo, entretanto, nos parece importante analisar a evolução da pobreza após o término do padrão de crescimento econômico predominante até o final da década de 70, ou seja, suas características estruturais e a tendência de sua evolução em um contexto de estagnação econômica.

Para tanto, iniciamos o terceiro capítulo deste trabalho destacando “o saldo” de pobreza remanescente da década de 70, quando em razão dos elevados níveis de crescimento econômico e do aumento da massa salarial, houve uma redução significativa da pobreza absoluta e miséria no país, ainda que concomitantemente ao crescimento da desigualdade de renda (grosso modo, poderíamos afirmar, com crescimento da pobreza relativa). Ao menos é o que apontam estudos como o de José Pastore e Hélio Zylberstajn, realizados logo no início da década de 1980, mas também estudos recentes, como o de

¹⁶⁹ De acordo com Sônia Rocha, tomando como critério exclusivamente a renda monetária, a pobreza no país que havia ficado em torno dos 44% da população entre 1989 e 1993, teria sido reduzida ao patamar dos 34% e permanecido estável desde então. **Sônia Rocha**. *Pobreza no Brasil: Afinal, do que se trata?* Rio de Janeiro: FGV, 2003.

¹⁷⁰ **Carlos Lessa; Laura Tavares; Cláudio Salm; Sulamis Dain**. Pobreza e política salarial nos anos 90. *Praga – Estudos Marxistas* nº 3.

Sônia Rocha.¹⁷¹ Em seguida, na revisão a respeito do término do padrão de crescimento vigente até a década de 70 e as diretrizes posteriores da economia nacional, nos interessa, principalmente, alguns dos principais determinantes ou variáveis estruturais que merecem atenção na análise recente da pobreza no Brasil. O primeiro, diz respeito ao agravamento do problema à medida que a aceleração da inflação impunha perdas consideráveis às camadas de menor rendimento da sociedade – o chamado “imposto inflacionário” –, justamente aquelas desprovidas de meios de impedir a desvalorização de sua renda através de acesso ao sistema bancário. A relação entre crescimento da inflação e agravamento da pobreza absoluta persistiu durante toda a década de 80 e meados dos anos noventa. O segundo diz respeito à crise financeira do Estado brasileiro, desde o final dos 70, após os processos de estatização da dívida privada, agravada pela crise da dívida externa no início dos anos 80 e, por fim, pelas características do plano de estabilização colocado em prática em 1994. Crise financeira esta que determinou a impossibilidade de realização de investimentos produtivos, em infra-estrutura e de sustentar um sistema de proteção social universal. Um terceiro determinante da evolução da pobreza, já na segunda metade dos anos 90, diz respeito aos problemas gerados pela crise econômica e reestruturação produtiva no mercado de trabalho: redução dos postos de trabalho paralelamente ao aumento das baixas remunerações, da alta rotatividade e da má qualidade dos empregos.

3.1. O Saldo da Década de 70: O “Paradoxo” do Declínio da Pobreza com Crescimento da Desigualdade

No final da década de 70, o crescimento econômico acelerado havia promovido uma redução significativa do “estoque” de pobreza no país, embora mantendo-se em níveis ainda muito elevados se consideramos o desenvolvimento produtivo alcançado. Ao menos é o que afirmam, unanimemente, estudos do início dos anos 80 e outros atuais.

Um bom exemplo é o estudo clássico de Pastore *et al.*, realizado em 1983, onde os autores concentraram suas atenções nas famílias pobres, definindo-as como a unidade domiciliar que contava com ¼ de salário mínimo de então (como renda *per capita*), um nível de rendimento bastante baixo, permitindo qualificar as famílias nele incluídas como

¹⁷¹ José Pastore e Hélio Zylberstajn, *Mudança Social e Pobreza no Brasil: 1970 – 1980*. São Paulo: FIPE, Pioneira, 1983; e Sônia Rocha, *Pobreza no Brasil: Afinal, do que se trata?* Rio de Janeiro: FGV, 2003.

vivendo em extrema pobreza. A partir dos dados dos Censos Demográficos dos anos de 1970 e 1980, verificaram uma grande redução da proporção de famílias pobres no Brasil após o “Milagre” econômico brasileiro. Apesar de um crescimento significativo do Produto Interno Bruto na década de 60 (mesmo com o desaquecimento posterior ao ciclo de expansão econômica de 1955/56 a 1961) o país mantinha, no ano censitário de 1970, 44% das famílias brasileiras vivendo em situação de extrema pobreza. A continuidade desse crescimento acelerado ao longo dos anos 70 permitiu reduzir essa proporção a menos de 18% no ano de 1980, como ilustra a Tabela abaixo, retirada do referido estudo.¹⁷²

TABELA 4
Renda *Per capita* das Famílias Brasileiras – 1970 a 1980 (%)

Em Salários Mínimos <i>Per capita</i>											
Menos de ¼		¼ a ½		½ a 1		1 a 2		2 ou mais		Total	
1970	1980	1970	1980	1970	1980	1970	1980	1970	1980	1970	1980
43,9	17,7	25,2	23,2	16,6	25,5	8,5	17,4	5,7	16,2	100,00	100,00

Fonte: José Pastore, Hélio Zylbertajn e Carmen Silvia Pagotto. *Op. Cit.*, 1983, p. 21.

Os autores atribuem tal redução a fatores como a expansão do nível de emprego, consequência do elevado nível de crescimento e investimentos ocorridos na década de 70 e, ainda, à continuidade da urbanização que seguiu o processo de industrialização de décadas anteriores. A rápida transferência da população economicamente ativa do setor primário para os setores secundário e terciário, causada por esse processo de industrialização e urbanização, teve implicações positivas na renda familiar porque, como argumentam os autores, geralmente o trabalho da indústria, comércio e serviços tende a ser mais bem remunerado e com maior nível de formalização, nesse caso, garantindo também proteção social e trabalhista. Soma-se a esses fatores tipicamente econômicos, determinantes demográficos, como a diminuição do tamanho das famílias, possibilitando impacto redutor no denominador do cálculo da renda *per capita*, permitindo que essa aumentasse mesmo se o rendimento familiar (total) não tivesse sofrido alteração alguma.

¹⁷² O mesmo resultado é apontado por **Sônica Rocha**, *Op. Cit.*, 2003, p.

No entanto, um exame precipitado desses números poderia levar a conclusões equivocadas e excessivamente otimistas em relação a este período. Ao contrário, sabe-se que houve, nessa mesma década, um crescimento inigualável na história recente do país da desigualdade de renda. Esse quadro de elevação da desigualdade de renda concomitante à redução da pobreza absoluta poderia parecer paradoxal aos olhos de muitos observadores. No entanto, como afirmam os autores, nada tem de inconsistente pois, simplesmente, “(...) os ricos enriqueceram mais depressa; e os pobres saíram da pobreza – os que conseguiram – mais lentamente”.¹⁷³

Cabe recordar, para complementar essa explicação, as condições e as opções políticas sobre as quais o vertiginoso crescimento econômico da década de 70 ocorreu. O ciclo expansivo ocorrido no Brasil nessa década sustentou-se sob um regime fechado, repressor das reivindicações sociais (banindo sindicatos, alterando o quadro partidário, etc.) e adotou como solução para a crise econômica do início dos anos 60 uma estratégia conservadora que consistiu em alterar a composição da demanda, não redistribuindo renda, mas sim a concentrando em favor das camadas médias e altas através de uma política salarial de compressão das remunerações da massa de trabalhadores menos qualificados, o que permitiu uma maior diferenciação salarial e a criação de mercado consumidor para os bens de consumo duráveis, eixo da acumulação nesse período.

Apesar do crescimento da desigualdade de renda, a pobreza absoluta pôde ser reduzida, principalmente, através do crescimento do nível de emprego e da massa salarial (a soma de todos os salários pagos na economia), ainda que predominassem, para a maioria da população, os baixos salários. Pastore (*et. al.*) constataram, por exemplo, uma sensível redução do subemprego (no sentido estrito de emprego com jornada de trabalho reduzida ou poucos meses trabalhados no ano) e um grande aumento da sobrecarga das famílias, em dois sentidos: em primeiro lugar, observou-se que os membros empregados vieram a trabalhar excessivamente em termos de número de horas e, em segundo lugar, para sobreviver, as famílias haviam lançado mão de seus membros não disponíveis ou que estavam desempregados no período anterior.¹⁷⁴

¹⁷³ Pastore (*et. al.*). *Op. Cit.*, 1983, p. 28.

¹⁷⁴ Idem, *Ibidem*, p. 18.

É essa a situação da pobreza absoluta no Brasil que, a partir dos primeiros anos da década de 80, irá se confrontar com uma nova realidade econômica: a do crescimento lento, percebido por todos como uma situação de estagnação.

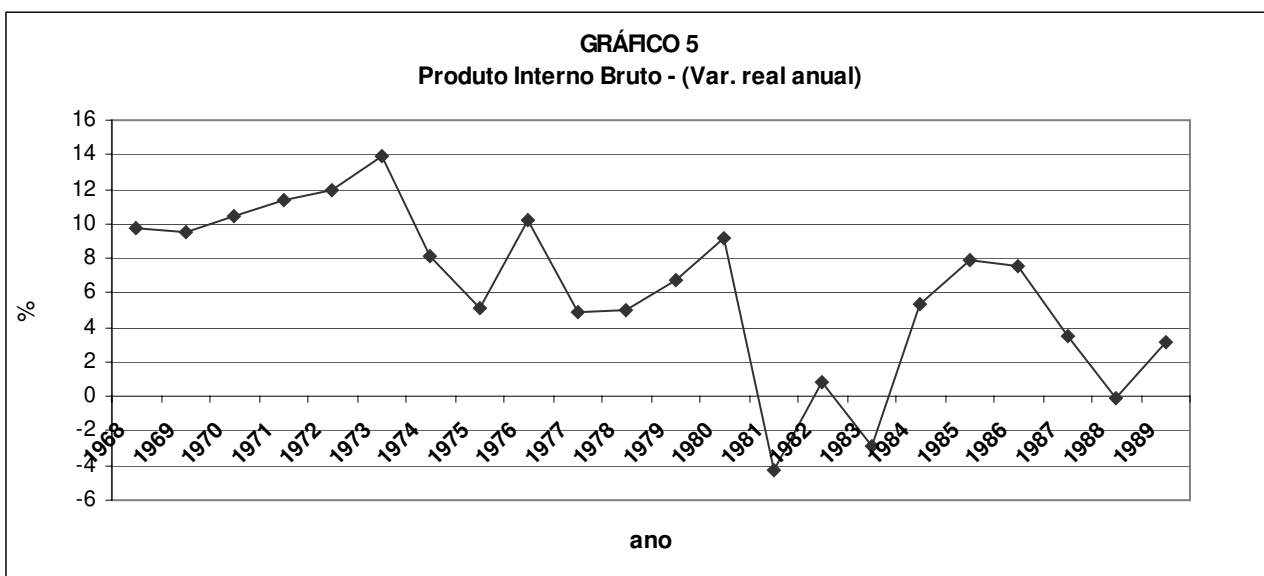
3.2. Crise Econômica na Década de 1980

A década de 1980 é caracterizada pela crise do padrão de desenvolvimento iniciado com a industrialização pesada - implantação do setor de bens de produção - durante o Plano de Metas, entre 1955-56 e 1961, mediante a entrada decisiva do Estado e das empresas internacionais neste processo.¹⁷⁵ Esta crise, que culmina com o esgotamento deste padrão de desenvolvimento, é marcada pelo fim tanto do processo de financiamento em moeda estrangeira - patrocinado pelos bancos comerciais internacionalizados - como da capacidade de financiamento público da economia brasileira.

A ruptura do financiamento externo, excluindo o Brasil - e todos os outros países da América Latina - do circuito financeiro internacional, significou uma crescente transferência de recursos reais para o exterior, visando o pagamento da dívida externa, principalmente no período entre 1983 e 1989.¹⁷⁶ Fica claro, portanto, que o desequilíbrio externo, devido à necessidade de transferir recursos reais ao exterior para pagamento da dívida, foi determinante para os problemas de gestão macroeconômica, crise fiscal, alta inflação, convergindo todas estas questões para a restrição ao crescimento do país durante toda a década de 1980, a famigerada “década perdida” (em termos de crescimento econômico, como podemos observar no Gráfico 5).

¹⁷⁵ **Maria da Conceição Tavares.** *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Campinas, SP: UNICAMP, I.E, 1998. Cap. 3.

¹⁷⁶ **Ricardo Carneiro.** *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Editora da UNESP, 2002.



Fonte: IPEADATA

As freqüentes mudanças na política cambial às quais os sucessivos governos se viram forçados a praticar desde os eventos de 1979 (após o reajuste dos preços do petróleo e da elevação das taxas de juros americanas) fez com que essa se tornasse, durante toda a década, ponto central dos problemas de gestão macroeconômica, determinando a forma de execução dos tradicionais instrumentos de política fiscal e monetária.

Para tentar compreender melhor como estas questões se interagiam e as dificuldades que o país tinha para superá-las, seria interessante isolar alguns aspectos para a análise mais detida. Dado a extensão do período aqui tratado e do objetivo desta pesquisa, será dada atenção apenas às questões de desequilíbrio estruturais responsáveis pela crise dos anos 80, e às políticas econômicas que prevaleceram durante esta década, evitando muitas periodizações e questões meramente conjunturais.

3.2.1. A Fragilidade Financeira da Economia Brasileira que antecedeu a Crise da Dívida

A economia brasileira chegou ao final da década de 1970 marcada pela fragilidade financeira externa - materializada nos desequilíbrios do balanço de pagamentos - e do setor

público, que havia se tornado o grande devedor em moeda estrangeira, após a primeira etapa de um processo de estatização da dívida, iniciado em meados dos anos 70.¹⁷⁷

Esta estatização da dívida externa brasileira começa logo após o ciclo de expansão industrial ocorrido entre 1968-73. Com a desaceleração do ciclo, o governo de Geisel põe em andamento um ambicioso projeto, o II Plano Nacional de Desenvolvimento, acreditando que para retomar o crescimento era necessário corrigir a estrutura produtiva industrial, ou seja, alterar as prioridades da industrialização brasileira, fazendo grandes investimentos públicos no setor de bens de produção, tendo como “personagem-chave” da reestruturação proposta as empresas públicas.¹⁷⁸

Assim, enquanto a taxa de investimento privado declinava, bem como sua captação direta de recursos no exterior, numa conjuntura onde, contraditoriamente, ampliavam-se as necessidades de recursos externos para colocar em marcha os projetos do II PND, a participação cada vez maior do setor público foi a única forma de assegurar a captação destes recursos. Mesmo realizando uma política francamente de estímulo ao endividamento externo privado, via captação direta (Lei 4.131) e mecanismos de proteção contra as perdas em virtude de modificações cambiais (Res. 432), os resultados foram modestos. Coube às empresas estatais, sob restrições para conseguir crédito interno, a captação direta de recursos externos, sobretudo nos anos de 1977-78, de farta disponibilidade de crédito no euromercado.¹⁷⁹

Dessa forma, a dívida externa que nasce e ganha volume sob a forma predominantemente privada, sobretudo no auge do ciclo expansivo (1968-73), transforma-se em dívida essencialmente pública. Além disso, ao final da década de 70, o estoque da dívida já era significativo e crescente, graças ao peso de seu componente financeiro, ou seja, ao enorme custo desta dívida, determinando seu caráter “auto-acumulativo”, responsável pela crescente fragilidade do balanço de pagamentos brasileiro.

Essa situação de fragilidade financeira externa e do setor público tornava o país muito vulnerável a choques externos. Em 1979, estes choques vieram através de um novo reajuste dos preços do petróleo e da elevação das taxas de juros americanas. O aumento dos

¹⁷⁷ **Paulo Davidoff Cruz.** Endividamento externo e transferência de recursos reais para o exterior: os setores público e privado na crise dos anos oitenta. *Nova Economia*, v. 4, n. 1, ago. 1985.

¹⁷⁸ **Carlos Lessa.** Visão crítica do II PND. In: *Revista Tíbirica*, n. 6, jan/mar. 1977.

¹⁷⁹ **Paulo Davidoff Cruz.** Notas sobre o endividamento externo brasileiro nos anos setenta. In: **Belluzzo e Renata Coutinho** (orgs.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil*. Campinas, SP: UNICAMP, I.E., 1998.

preços do petróleo significou para o país maiores gastos com importação - consequentemente, maior vulnerabilidade do balanço de pagamentos - , além de transmitir seus efeitos inflacionários pelos mecanismos de indexação que já contaminavam a economia brasileira. Entretanto, foi a elevação brutal da taxa de juros pelo Federal Reserve dos Estados Unidos, que causou maiores “estragos”, impondo ao Brasil e a todos os países devedores a carga de estabilização da economia norte-americana, da defesa do dólar enquanto reserva universal de valor e, consequentemente, da recuperação de sua hegemonia na economia mundial. Para Conceição Tavares, “todos os países foram obrigados, nestas circunstâncias, a praticar políticas monetárias e fiscais restritivas e superávits comerciais crescentes, que esterilizam o seu potencial de crescimento endógeno e convertem seus déficits públicos em déficits financeiros estruturais, inúteis para uma política de reativação da economia”.¹⁸⁰

A partir destes eventos, a política cambial irá se tornar o principal instrumento para a geração de superávits comerciais, visando as transferências reais ao exterior, para pagamento dos serviços da dívida externa. Desta forma, após a elevação da taxa de juros americana, visando enfrentar a deterioração do déficit em transações correntes - agravado também em virtude do desequilíbrio do balanço comercial causado pela alta do petróleo -, no mesmo ano, o governo reagiu desvalorizando o cruzeiro em 30%. O mesmo ocorreu em 1983, quando o governo realiza uma nova maxidesvalorização. Para sustentar a paridade da moeda doméstica em relação ao dólar, num ambiente de aceleração da inflação, recorria-se a minidesvalorizações que, a partir de 1985, tornaram diárias.

Qual a consequência destas sucessivas mudanças na taxa de câmbio? Como já foi ressaltado, o Estado emerge como o maior devedor em moeda estrangeira da economia brasileira, ao final dos anos 70. Portanto, a consequência dessa política cambial que, só no início da crise compreendeu duas maxidesvalorizações e contínuas minidesvalorizações, foi o crescimento, em termos reais, do estoque da dívida externa sob responsabilidade do setor público, agravando ainda mais seu desequilíbrio patrimonial.

Por que, então, o governo se viu obrigado a fazer uma política cambial ativa de desvalorizações, se estas agravavam seu desequilíbrio patrimonial? A resposta está na

¹⁸⁰ Maria da Conceição Tavares, *Op. Cit.*, 1985, p.7.

necessidade de obter "mega-superávits" na conta de comércio exterior para pagar o serviço da dívida, usando esta política como instrumento de competitividade das exportações.

O superávit comercial deveria ser suficiente para cobrir o déficit de serviços - sobretudo juros e amortizações da dívida, mas também remessa de lucros, entre outros -, originando um processo de transferência real de recursos.¹⁸¹ As exportações eram vistas, portanto, como a fonte de dinamismo do crescimento do país, não apenas uma política de curto prazo, conectando o maior número possível de setores produtivos ao mercado internacional.¹⁸²

3.2.2. Ajustamento e Política Fiscal Restritiva

Segundo a interpretação defendida pelo ministro que estava à frente deste processo, Delfim Neto, o “ajustamento estrutural” realizado na economia brasileira nos três primeiros anos da década de 80 impediria que tivéssemos problemas de restrição externa, ou seja, a transferência de recursos reais para o exterior não era fator de limitação a este “novo modelo de crescimento econômico” baseado nas exportações.

Embora outra linha de interpretação importante na época negasse que este ajustamento recessivo fosse importante para reordenar a economia brasileira, como defendido por Delfim, suas teses convergem ao negarem que as transferências ao exterior fossem limitação ao crescimento. Para Castro e Sousa, a crise cambial teria sido superada, não devido ao ajustamento, mas sim às mudanças estruturais resultantes da implantação do II PND, que estavam atingindo sua maturação naquele momento, quase uma década após terem sido realizados os investimentos.¹⁸³

Sem desconhecer o papel desempenhado pelos grandes projetos de investimento público da segunda metade dos anos 70, Teixeira observa que não se pode minimizar o

¹⁸¹ **Aloísio Teixeira.** *Vinte anos de política econômica*. UNICAMP: mimeo, 1991; e **Ricardo Carneiro.** *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Editora da UNESP, 2002.

¹⁸² **Antônio Delfim Neto.** *Mudanças estruturais da economia no governo Figueiredo*. Palestra realizada na ESG. Brasília: Seplan, 13 jun. 1984.

¹⁸³ **Antônio Barros de Castro e F. E. Sousa.** *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

impacto da recessão na obtenção de superávits comerciais neste período.¹⁸⁴ Na mesma linha, Carneiro ressalta que o padrão de ajustamento adotado não só no “segundo delfinato”, mas ao longo da década, sempre privilegiou o corte de investimentos como mecanismo de ajuste fiscal (investimentos das estatais, das operações do BNDE, entre outros). Para o autor, esta é a expressão maior da impossibilidade de conciliar geração de superávits comerciais com crescimento e dinamismo econômico:

*No período recessivo, quando o investimento se retrai, ocorre uma redução proporcional das importações e uma aceleração do crescimento das exportações. Na retomada do crescimento interno, quando o investimento volta a crescer, ampliam-se as importações e cai a taxa de crescimento das exportações”, o que demonstra a insustentabilidade do ritmo ascendente das exportações ante o crescimento da absorção doméstica.*¹⁸⁵

Diante do comportamento dos investimentos estatais, os investimentos privados também declinaram, embora, com uma diferença crucial entre os setores: ao contrário do setor público que se encontrava numa crise fiscal e de desequilíbrio patrimonial, o setor privado emergiu do ajuste recessivo da primeira metade da década financeiramente saneado, graças a uma segunda etapa de estatização da dívida externa.

Nesta etapa, o Banco Central é transformado em “depositário crescente de passivos denominados em moeda estrangeira, seja através da transferência maciça de dívidas velhas, contratadas originalmente pelo setor privado, seja através dos depósitos de projetos oriundos da sistemática de negociação instituída em 1982, após a interrupção das linhas voluntárias de crédito”.¹⁸⁶

¹⁸⁴ Se as restrições externas eram ou não barreira para a retomada do dinamismo econômico sustentável, tema de amplo debate teórico, o fato foi que a economia brasileira experimentou uma recuperação - embora conjuntural, entre 1984-86 -, puxada pelo setor exportador, tornado possível pelos gigantescos déficits comerciais praticados pelos Estados Unidos. A consequência desse processo de geração de superávit comercial, recuperação e transferência de recursos para o exterior foi a estabilização da dívida total nominal junto aos bancos comerciais a partir de 1986. Após 1988, o declínio do valor nominal expressava uma depreciação acelerada da dívida em termos reais. O “bom desempenho”, no entanto, era ambíguo, meramente conjuntural. Permaneceram os problemas estruturais de alta inflação e desequilíbrio patrimonial do setor público. O aumento da dívida pública interna e a aceleração da inflação foram a outra face da política de geração de excedente comerciais e transferências.

¹⁸⁵ **Ricardo Carneiro**, *Op. Cit.*, 2002, p. 115.

3.2.3. Dívida Pública, Política Monetária e Aceleração da Inflação

A política econômica voltada para a geração de superávits comerciais pelo setor privado envolvia a compra dessas divisas pelo setor público, o grande devedor em moeda estrangeira. Para isso, o governo era obrigado a emitir dívida pública dolarizada - ou seja, indexada ao dólar -, ou papéis denominados em cruzeiros com taxas de juros elevadas. As altas taxas de juros, ao mesmo tempo que permitiam o financiamento do setor público, inibiam o investimento do setor privado.

A finalidade desta política de expansão da dívida pública era também, num primeiro momento, reduzir a liquidez indesejada gerada pelo amplo superávit exterior. Na tentativa também de reduzir a liquidez e, conseqüentemente, diminuir a absorção interna com vistas às transferências, impunha-se uma política monetária restritiva.¹⁸⁷

Porém, como observou Teixeira, era difícil atingir os objetivos macroeconômicos com recurso exclusivo à política monetária restritiva. A esta altura, havia se instalado um ambiente em que predominavam os títulos da dívida pública renegociados diariamente, conferindo extrema liquidez aos demais conceitos de meios de pagamento, que se tornaram efetivamente moedas, impedindo que uma política monetária tradicional fosse eficiente.

O processo inflacionário, após o ajustamento externo, decorre da flexibilização das margens de lucro das empresas em razão da instabilidade dos preços macroeconômicos (câmbio e juros). A aceleração da inflação, por sua vez, conduz à substituição da moeda corrente pela moeda indexada, ampliando ainda mais a participação dos títulos públicos, além de outros meios de pagamentos, eliminando, na prática, a distinção entre moeda e poupança. Ou seja, houve praticamente uma eliminação dos depósitos à vista nos bancos, substituídos por depósitos remunerados e a utilização dos títulos públicos como lastro para esses depósitos.¹⁸⁸

O Plano Cruzado, de 1986, tentou “barrar” este processo de aceleração da inflação e expansão da moeda indexada, recorrendo fundamentalmente a uma reforma monetária seguida de desindexação e do congelamento de preços. Embora tenha tido êxito

¹⁸⁶ **Paulo Davidoff Cruz.** Endividamento externo e transferência de recursos reais para o exterior: os setores público e privado na crise dos anos oitenta. *Nova Economia*, v. 4, n. 1, ago. 1985, p. 125.

¹⁸⁷ **Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo e Júlio de Almeida.** *Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

¹⁸⁸ **Ricardo Carneiro,** *Op. Cit.*, 2002, p. 210.

inicialmente, reduzindo a inflação, elevando o PIB, o produto industrial e os salários reais, este não durou mais que alguns meses. O debate em torno das causas do retorno da incerteza e da inflação após seis meses de plano Cruzado é extenso, sendo atribuído a inúmeras razões, entre elas reações desfavoráveis à manutenção do congelamento por parte de grupos enriquecidos da sociedade.

Para Teixeira, no entanto, a concepção de fundo do Plano Cruzado estava equivocada ao supor o caráter inercial da inflação. Por inflação inercial entendia-se que, grosso modo, as cláusulas de indexação dos contratos na economia eram responsáveis pela aceleração da inflação. De outra forma, a inflação torna-se inercial quando os contratos tem cláusulas de indexação que restabelecem seu valor real após intervalos fixos de tempo.¹⁸⁹ Assim,

*A arquitetura central do Plano tinha por finalidade eliminar o componente inercial da inflação, ficavam de fora de sua ação os desequilíbrios estruturais da economia brasileira, particularmente aqueles que eram responsáveis pela aceleração inflacionária recente: o desequilíbrio externo e o desequilíbrio financeiro.*¹⁹⁰

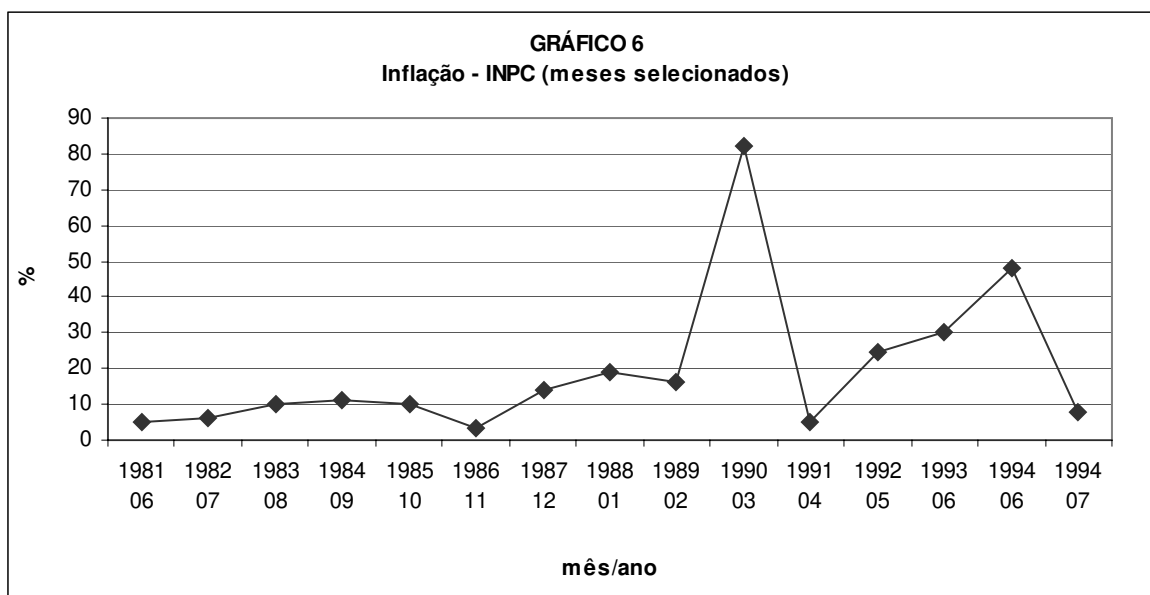
Por fim, encaminhando-se para o final da década de 80, após o fracasso do Plano Cruzado, a inflação começou a se acelerar continuamente (como aponta o Gráfico 6), resultando na “financeirização dos preços”, ou seja, a utilização das taxas de juros de curtíssimo prazo - o *overnight* - como critério de reajuste de preços, considerado um instrumento que incorporava a expectativa de variação corrente da inflação.

Para Belluzzo e Almeida, a situação devia-se à incapacidade da política monetária em “construir um ambiente econômico que encaminhasse as decisões privadas de investimento produtivo e a fixação de preços fundado nos critérios de custo de produção e de margens normais de lucro”. O resultado da aceleração contínua e da financeirização dos preços foi um processo de rejeição da própria moeda indexada, intensificando a hiperinflação, já iniciando-se a década de 90.

Ao que parece, as demais tentativas de estabilizar a economia e recobrar a confiança na moeda nacional, na segunda metade da década de 80, em linhas gerais, pecaram pelos mesmos motivos que as tentativas que ocorreram ao longo da década: não atacar a restrição

¹⁸⁹ **Pérsio Arida e André Lara Resende.** Inflação inercial e reforma monetária : Brasil. In: **Arida** (org.), *Inflação zero*: Brasil, Argentina e Israel. Paz e Terra, 1986.

externa como centro dos problemas macroeconômicos, falhando em compatibilizar o ajustamento do balanço de pagamentos com a reordenação das finanças públicas.



Fonte: IPEAdata

3.3. Plano de Estabilização de Preços, Desequilíbrio Externo e nas Contas Públicas nos anos 90

Os diversos planos de estabilização implementados durante os anos 80 fracassaram no controle do processo inflacionário. A década termina, portanto, marcada pela hiperinflação, desorganização das finanças públicas, queda das taxas de investimento e crescimento e pela deformação da riqueza privada, acumulada sob a forma de dinheiro indexado.

Grande parte dos trabalhos que estudam a pobreza no Brasil durante os anos 90 apontam pelo menos dois momentos distintos de agravamento do problema nesta década. Em primeiro lugar, o período de 1990-93, quando a inflação foi responsabilizada por baixas importantes dos rendimentos das camadas sociais de menor renda e considerada o principal agravante dos altos níveis de pobreza verificados no país. Em um segundo momento, posterior a 1996-97, aponta-se os problemas ligados ao mercado de trabalho, ao desemprego e às formas de trabalho precário e informal como os principais fatores

¹⁹⁰ Aloísio Teixeira, *Op. Cit.*, 1991, p. 43.

explicativos da evolução da pobreza recente no país. Acrescentamos aos problemas gerados pela inflação e desestruturação do mercado de trabalho nacional às populações pobres, o agravamento da crise financeira do Estado em razão de características inerentes ao Plano Real, como discutiremos a seguir, sobretudo após o ano de 1999 e com a imposição de gerarem-se superávits primários pela equipe econômica desde então. O crescimento, concomitante, da dívida pública e dos superávits primários gerados anualmente, tem impedido os investimentos estatais contra-cíclicos e a sustentação das políticas sociais universais tal qual haviam sido formuladas na Constituição de 1988.

Particularmente, o plano de estabilização implementado em 1994 estabelece uma fronteira clara e controversa entre os estudos que analisam a evolução da pobreza ao longo da década. Muitos são aqueles que viram grande êxito na redução da pobreza, propiciado pelas reformas estruturais e pelas políticas de estabilização empreendidas após o Plano Real.¹⁹¹ Para Sônia Rocha, imediatamente após a sua implementação, a estabilização teria propiciado um sólido processo de criação de empregos e de ganhos significativos da renda do trabalho, projetando impactos positivos na redução da pobreza. A autora destaca ainda o fim do “imposto inflacionário” sobre as rendas de base, o comportamento moderado dos preços alimentares e o aumento do salário mínimo em 42% em maio de 1995, entre outros aspectos. De acordo com seus cálculos, a proporção de pobres teria passado de 44%, em 1993, para 33,3% em 1995. Em seus estudos, Rocha verificou ainda uma queda da desigualdade entre os pobres, pois, mesmo aqueles que permaneceram pobres depois da estabilização, teriam tido sua renda aumentada. No entanto, a autora reconhece também que já em 1996, os efeitos positivos do plano sobre a redução da pobreza haviam se esgotado, com a proporção de pobres tendo encontrado um novo patamar de resistência, em torno de 34%.¹⁹²

A diminuição recente do número de brasileiros abaixo da linha de pobreza absoluta, entre 1994 e 96, suscita uma questão central: esta redução da pobreza decorre da sustentação de baixas taxas de inflação - fim do “imposto inflacionário” - e, portanto, seria

¹⁹¹ Cf. entre outros, **Roberto Albuquerque**. Pobreza e Exclusão Social. In: **Velloso & Albuquerque** (org.) *Pobreza e Mobilidade Social*. São Paulo, Nobel, 1993; **Ricardo Paes de Barros, Ricardo Henriques, R. Mendonça**. - *A Estabilidade Inaceitável: Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, Ipea, 2001. (Texto para Discussão IPEA n.800); **Sônia Rocha**. *Renda e Pobreza: Os Impactos do Plano Real*. Rio de Janeiro, Ipea, 1996. (Textos para Discussão n.439); **André Urani**. *Liberalization, Stabilization and Poverty in Latin America During the 1990's*. Rio de Janeiro, IPEA, 1996. (Textos para Discussão n. 455).

revertida sempre que houvesse aumento da inflação ou há, efetivamente, uma tendência de maior integração dos pobres aos circuitos da produção, do consumo e ao acesso a bens e serviços públicos?¹⁹³

Nesta mesma linha e na contramão das avaliações mais otimistas do impacto da política de estabilização e das reformas estruturais sobre a evolução da pobreza na década de 1990, Baltar (*et.al.*) negam uma possível maior integração dos pobres aos circuitos da produção e acesso a bens e serviços públicos. Ao contrário, defende que o crescimento da pobreza, sobretudo nas regiões metropolitanas, está estreitamente vinculado à dinâmica produtiva e seus efeitos sobre o mercado de trabalho, bem como à imobilização do Estado devido ao elevado nível da dívida pública, impossibilitando o investimento em políticas de desenvolvimento e a expansão ou mesmo sustentação das políticas sociais.¹⁹⁴

Para os autores, o padrão de desenvolvimento que vigorou entre 1930 e o final da década de 70, gerou uma sociedade heterogênea, onde a pobreza e a exclusão social eram consequência do não enfrentamento do problema agrário e da reprodução de uma força de trabalho mal remunerada.¹⁹⁵ Por outro lado, o modelo de desenvolvimento recente tem feito emergir uma “nova forma de pobreza”, resultado da expulsão de massas de trabalhadores dos segmentos industriais e não-industriais urbanos mais estruturados.¹⁹⁶

Nesta perspectiva, o problema recente da pobreza no Brasil é visto, antes de tudo, como um problema urbano e concentrado nas grandes metrópoles nacionais. Os efeitos das mudanças propiciadas pelo novo “modelo de desenvolvimento” foram sentidos com mais força nas grandes metrópoles, por concentrarem o núcleo da estrutura produtiva brasileira. Alguns estudos apontam, como principais vítimas desse processo, as populações da Grande São Paulo, Belo Horizonte e Brasília, onde teriam ocorrido os maiores crescimentos da

¹⁹² **Sônia Rocha.** *Pobreza no Brasil: Afinal, do que se trata?* Rio de Janeiro: FGV, 2003, Capítulo 5.

¹⁹³ **Carlos Lessa; Laura Tavares; Cláudio Salm; Sulamis Dain.** Pobreza e política salarial nos anos 90. *Praga – Estudos Marxistas* nº 3.

¹⁹⁴ **Paulo Eduardo Baltar; Claudio Dedecca e Wilnês Henrique.** Mercado de Trabalho e Exclusão Social no Brasil. In: **Oliveira & Mattoso** (org.). *Crise e Trabalho no Brasil: Modernidade ou volta ao Passado.* São Paulo: Scritta, 1996.

¹⁹⁵ Carlos A B.Oliveira e Wilnês Henrique propõem um roteiro de estudos para o tema com ênfase nos determinantes estruturais e na análise em perspectiva histórica que busque as razões da reprodução da pobreza no Brasil a partir de três eixos explicativos: (1) A especificidade do mercado de trabalho brasileiro, (2) A maneira como foi encaminhada a questão agrária e (3) A natureza das políticas sociais consideradas em seu traços histórico-estruturais. Cf., **Carlos Alonso Barbosa de Oliveira e Wilnês Henrique.** Determinantes da pobreza no Brasil: um roteiro de estudo. *Revista da Fundação SEADE*, vol. 4, nº 2, 1990.

¹⁹⁶ **Paulo Eduardo Baltar** (*et. al.*), *Op. Cit.*, 1996.

proporção de pobres em relação à população total, bem como Rio de Janeiro, Fortaleza, Salvador e Recife, onde a proporção de pobres teria sido mantida em níveis elevadíssimos.¹⁹⁷

Para tentar compreender melhor a evolução do Plano Real e seus desdobramentos ao longo da década de 90 e, particularmente, seus possíveis efeitos sobre a pobreza no país, destacamos seus pré-requisitos e supostos, tendo como suporte a nova ordem internacional marcada pela grande mobilidade dos capitais. É também importante destacar alguns aspectos para a análise mais detida, no que se refere ao sucesso na estabilização dos preços, mas tendo como contrapartida um grande desequilíbrio externo, o acúmulo de uma enorme dívida pelo setor público e uma política monetária restritiva e imobilizada, marcada por altas taxas de juros e câmbio artificialmente valorizado. O “custo” do controle sobre a inflação, como veremos, levou vários críticos do Plano Real a defenderem, no limite, a incompatibilidade entre a estabilidade, da forma como foi alcançada, com o crescimento econômico, redução da desigualdade e, o que mais nos interessa nesta pesquisa, redução da pobreza absoluta.

3.3.1. Livre Mobilidade de Capitais e a Abertura Financeira

Compreender o processo de crescente mobilidade de capitais, desde a recessão de 1974-75, é essencial para explicar porque um plano de estabilização no país, baseado na âncora cambial, nos moldes do Plano Real, ocorreu na década de 1990 e não em períodos anteriores.

Esta temática da mobilidade de capitais foi muito tratada por François Chesnais, e seus trabalhos se tornaram referência obrigatória na abordagem do tema. De acordo com o autor, o capital industrial e, principalmente, o capital financeiro, voltaram a ter liberdade para se movimentar e desenvolver em âmbito internacional como não se via desde 1914. As duas guerras mundiais do século passado, a crise dos anos 30 e, sobretudo, a “ameaça” revolucionária que marcou o pós Segunda Guerra Mundial, fizeram com que as classes sociais dominantes no centro capitalista se vissem obrigadas a aceitar um controle mais ativo do Estado sobre a economia, a ceder às reivindicações dos assalariados e conceder-

¹⁹⁷ **Sonia Rocha.** O empobrecimento das metrópoles no período pós-estabilização. In: *Pobreza no Brasil: Afinal, do que se trata?* Rio de Janeiro: FGV, 2003

lhes um conjunto de direitos, garantias e proteção (no âmbito interno), bem como se submeter a limitações e restrições de ações e movimentação de seus capitais, dado pela ordem externa firmada em Breton Woods.¹⁹⁸

Porém, desde a recessão de meados dos anos 70, os capitais vêm conseguindo grande mobilidade internacional tendo como auge a década de 90. Este resultado teria sido alcançado, de um lado, graças à longa fase de acumulação que o capital conseguiu nos “trinta anos gloriosos”, e de outro, ao apoio por parte dos principais Estados nacionais capitalistas, sob a forma de políticas de liberalização, desregulamentação e privatização, adotadas desde o final dos anos 70 e início dos 80, sendo os governos de Thatcher, na Inglaterra, e de Reagan, nos Estados Unidos, emblemáticos.

No entanto, a crescente “mundialização do capital”, nos termos de Chesnais, teria como característica central a sua hierarquização. Ou seja, o autor sustenta a hipótese do “crepúsculo de um ciclo unificado de valorização sob a dominação do capital industrial”. O capital-dinheiro (valorizado por meio de empréstimos e aplicações) estaria firmando uma crescente autonomia perante o capital industrial e comercial (hoje, a grande distribuidora concentrada). A consequência deste processo seria uma “financeirização do capitalismo”, ou seja, a promoção do capital-dinheiro a um status em que parece se desligar da produção e da troca.¹⁹⁹

Ricardo Carneiro, ao tratar do processo de inserção dos países periféricos na globalização financeira, adota como hipótese central, as conclusões a que chegaram, por exemplo, Chesnais e Braga : “a globalização é a resultante da interação de dois movimentos básicos: no plano doméstico, da progressiva liberalização financeira e, no plano internacional, da crescente mobilidade de capitais. Está implícita na hipótese anterior, a idéia de que a globalização produtiva, embora relevante, é um fenômeno subordinado”.²⁰⁰

¹⁹⁸ **François Chesnais.** A globalização e o curso do capitalismo de fim de século. *Economia e Sociedade*, dez. 1995.

¹⁹⁹ Entretanto, a esfera produtiva e financeira não são dois mundos separados. Este processo de financeirização ocultaria “os mecanismos pelos quais a esfera financeira alimenta-se de transferências de riqueza totalmente concretas, antes de poder instaurar circuitos fechados de distribuição interna dos ganhos e das perdas puramente financeira”, ou seja, um “regime de acumulação predominantemente rentista”. **François Chesnais**, *Op. Cit.*, 1985, p. 21. Esse processo de “financeirização do capitalismo” também é analisado e descrito por **José Carlo Sousa Braga**. *Temporalidade da riqueza: teoria da dinâmica e financeirização do capitalismo*. Campinas: Instituto de Economia, 1998.

²⁰⁰ **Ricardo Carneiro.** *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Editora da UNESP, 2002, 227.

O movimento de globalização durante os anos 90 não trás, de acordo com Carneiro, nenhuma alteração substantiva no que se refere aos fluxos de capitais entre países do centro capitalista. A década se destaca, no entanto, pela reincorporação dos países periféricos ao mercado de capitais. Após uma década de exclusão, há a retomada do fluxo de capitais em direção à periferia, predominantemente capitais privados, sobretudo, *portfólio*, Investimento Direto Estrangeiro (IDE) e empréstimo bancário de curto prazo, em ordem de importância.

As principais causas desta retomada do fluxo de capitais em direção à periferia estão ligadas ao crescimento da poupança financeira, à diversificação dos investimentos institucionais (fundos de pensão e *mutual funds*) e à queda de nível de atividades e rendimentos nos países centrais a partir do início da década de 1990. Soma-se a estes fatores, as modificações nos marcos regulatórios nacionais, cujo objetivo principal era adaptar a legislação às exigências dos mercados centrais, marcados pelo domínio de operações securitizadas e pela necessidade de flexibilidade nas entradas e saídas de capitais.²⁰¹

Esta retomada do fluxo de capitais em direção à periferia foi o principal pré-requisito do Plano Real e da estratégia liberal de desenvolvimento, do qual este foi parte integrante. Para a aplicação de um plano de estabilização baseado na âncora cambial - ou seja, na recuperação da confiança na moeda nacional, por meio da garantia do valor externo desta - era, portanto, necessário a constituição de reservas internacionais que permitissem desencorajar tentativas de especulação contra a paridade estabelecida. Esta é a razão pela qual o Plano Real dependia fundamentalmente de uma ordem internacional de grande mobilidade de capitais e, claro, da reincorporação dos países periféricos ao mercado de capitais. Eis também a razão pela qual um plano de estabilização nestes moldes não poderia ser adotado na década anterior, quando o país se viu excluído dos fluxos de capitais externos.

De acordo com Belluzzo e Almeida, as reservas internacionais do país, que ficaram em torno de US\$8 bilhões entre 1989 e 1991, alcançaram US\$40 bilhões no momento da Reforma Monetária, sustentando a aposta na ancoragem cambial. As condições da balança comercial e da conta de transações correntes também eram consideradas em bom estado no

momento do lançamento do plano, sendo o superávit comercial da ordem de US\$13,3 bilhões e um déficit de apenas US\$592 milhões em transações correntes.²⁰²

Além das condições adequadas de financiamento do balanço de pagamentos, outro pré-requisito essencial à estabilidade fundada na âncora cambial refere-se às condições de financiamento do setor público. Para Carneiro, a ausência de crises de confiança sobre a dívida pública parece ser também um requisito para implementar esse tipo de programa de estabilização, devido às suas implicações fiscais. A situação ideal seria, portanto, um baixo estoque de dívida e um pequeno déficit corrente, garantindo o não desencadeamento de desequilíbrios nas finanças públicas.

Neste sentido, a herança do período anterior, deixada pelo governo de Fernando Collor de Mello era de um patamar extremamente reduzido de dívida interna, devido ao confisco de ativos financeiros pelo Plano Collor de 1990. A dívida externa pública havia se reduzido também, devido ao deságio permitido pela renegociação no âmbito do Plano Brady e por conta do acúmulo de reservas internacionais. Embora o Plano Collor também tivesse transformado o volumoso déficit fiscal de 1989 em superávit no ano seguinte, o equilíbrio corrente do setor público era considerado uma questão mais complexa que a patrimonial naquele momento.²⁰³

Por isso, em 1993, um ano antes da implementação da Reforma Monetária, foi criado o Fundo Social de Emergência (depois, chamado Fundo de Estabilização Fiscal) que permitia a desvinculação de receitas orçamentárias, com efeitos nocivos sobretudo para a recém estruturada, cinco anos atrás, Seguridade Social do país. Assim, nada fazia crer, segundo Carneiro, que as condições patrimoniais e correntes do setor público pudessem ameaçar a confiança na moeda.

Por fim, dada as condições internas favoráveis à implementação do plano e com a volta dos capitais externos, de acordo com Belluzzo, “foi possível revigorar antigos ideais do liberalismo econômico, apresentados como o último grito da moda econômica, já lançados, diga-se, por Reagan e Thatcher no circuito Nova York – Londres”.²⁰⁴ Desta

²⁰¹ **Freita e Prates.** A abertura financeira no governo FHC: impactos e conseqüências. *Economia e Sociedade*, dez. 2001.

²⁰² **Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo e Júlio de Almeida.** *Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 366.

²⁰³ **Ricardo Carneiro,** *Op. Cit.*, 2002.

²⁰⁴ **Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo.** *Prefácio.* In: **Ricardo Carneiro,** *Op. Cit.*, 2002, p. 17.

perspectiva, o Plano Real, enquanto plano de estabilização de preços, recorrendo à utilização clássica da âncora cambial, seria apenas parte de um objetivo mais amplo:

*Estávamos diante de um projeto de desenvolvimento liberal que supõe a convergência relativamente rápida das estruturas produtivas e da produtividade da economia brasileira na direção dos padrões ‘competitivos’ e ‘modernos’ das economias avançadas.*²⁰⁵

“O novo modelo de crescimento” colocar-se-ia como uma alternativa radical ao padrão de crescimento anteriormente referido e predominante entre as décadas de 30 e 70, ao definir a concorrência como motor primordial do processo. A abertura comercial, somada à valorização cambial, iriam impor, de acordo com os supostos deste “novo modelo”, disciplina competitiva aos produtores domésticos, forçando-os a realizar ganhos substanciais de produtividade. A liberalização cambial atrairia poupança externa em escala suficiente para financiar o déficit em conta corrente e ainda complementar o esforço de investimento doméstico. O investimento estrangeiro e as privatizações, por sua vez, removeriam gargalos de oferta na indústria e na infra-estrutura, reduzindo custos e melhorando a eficiência. Nada disso, porém, seria possível sem a estabilidade de preços, tida como responsável pela criação de condições para o cálculo econômico de longo prazo e estímulo ao investimento privado.”²⁰⁶

3.3.2. Reforma monetária e os instrumentos de sustentação do Plano Real (1994-99): as políticas monetária e fiscal

A estabilidade de preços que viabilizaria a implementação de um projeto de desenvolvimento de inspiração liberal tinha, em 1994, todas as condições iniciais de equilíbrio fiscal e do balanço de pagamentos para ser iniciado.

Na primeira etapa de implementação do plano, portanto, foi instituída a Unidade Real de Valor (URV), que se propunha ser uma unidade de valor constante quando medida na moeda antiga, o cruzeiro. Desta forma, a URV constituía-se em um “superindexador”,

²⁰⁵ Idem, *Ibidem*, p. 373.

²⁰⁶ Ricardo Carneiro, *Op. Cit.*, 2002.

cujo valor era alterado diariamente em razão da desvalorização ou variação de preços na moeda corrente. De acordo com Delfim Neto, enquanto “superindexador”, a URV foi um mecanismo capaz de reproduzir as condições de uma hiperinflação, sem acarretar os prejuízos desta. O autor explica que uma hiperinflação, que precede uma estabilização, produz correções tão rápidas no sistema de preços e de salários que, a partir de um certo momento, irá quase garantir uma meta de valor real constante.²⁰⁷

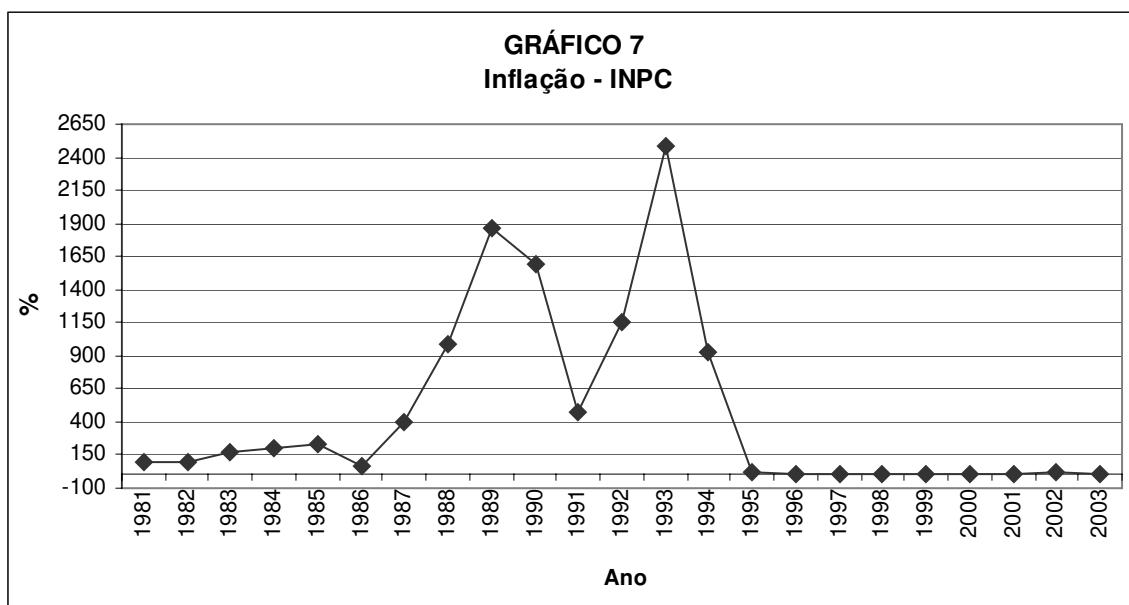
Ao longo da vigência da URV, entre março e junho de 1994, os principais preços da economia passaram a ser referidos na nova unidade de conta: câmbio (a desvalorização diária passou a ser idêntica à da URV); bens comercializáveis (cujos preços estavam fixados concomitantemente em dólar e URV); salários (utilizando a média do poder de compra dos quatro meses anteriores); tributos e insumos básicos. Com isso, o governo deu a todos os produtores de bens não-comercializáveis uma referência essencial para o cálculo de preços na nova unidade de conta. O mesmo ocorreu com todo setor privado, que recebeu os parâmetros necessários para o estabelecimento de preços na nova moeda, embora o governo houvesse se eximido de definir regras para a conversão de contratos privados.

A utilização da URV teve também como ponto positivo não interferir nos processos de mudança de preços relativos, ao contrário das experiências com planos heterodoxos, que haviam demonstrado a inconveniência da passagem abrupta via congelamento de preços. Estes, no momento do congelamento, nunca estavam em “equilíbrio”, necessitando de correções posteriores para minimizar as distorções.

Ao final do período de vigência da URV, no dia primeiro de julho de 1994, foi feita a conversão desta para o Real. Estabeleceu-se que 2750 cruzeiros (a “cotação” do dia da URV) seriam iguais a R\$ 1. Igualou-se também a nova moeda ao dólar (R\$ 1 = US\$ 1). Neste instante - ao entrar em vigor a nova moeda, ao mesmo tempo em que se introduziu a âncora cambial - ficou caracterizada a queda permanente da inflação na nova moeda, como aponta o Gráfico 7, mas que já se evidenciara na unidade de conta, a URV. Retirado, com sucesso, o componente inercial da inflação, restou ainda uma inflação residual, algo em torno de 1 a 1,5% ao mês.²⁰⁸

²⁰⁷ **Antônio Delfim Neto.** O Plano Real e armadilha do crescimento econômico, In **Mercadante.** (org.) *O Brasil Pós-Real*. Campinas: Unicamp, 1998.

²⁰⁸ Idem, *Ibidem*, 1998.



Fonte: IPEAdata

Passado a Reforma Monetária que introduziu o Real, era preciso sustentar a estabilidade recém alcançada. O que se viu, porém, foi o uso abusivo da âncora cambial e dos juros elevados para sustentar este plano de estabilização. No que se refere ao câmbio, no início do programa, a forte valorização da taxa de câmbio nominal visou a uma convergência rápida entre a taxa de inflação doméstica (residual que havia restado) e a que prevalecia nos Estados Unidos. A valorização, por sua vez, só seria possível através de altas taxas de juros nominais internas.

A partir deste momento, a taxa de juros básica na economia brasileira passou a ter um piso, pois não podiam ser reduzidos abaixo de determinados limites estabelecidos pelos *spreads* exigidos pelos investidores estrangeiros para adquirir e manter em carteira um ativo denominado em moeda fraca e artificialmente valorizada. As altas taxas de juros tiveram também a função de controlar o consumo, limitando o crescimento excessivo da demanda agregada e a aceleração da inflação.

Mas, ao contrário do que sustentava a equipe econômica, os juros altos com o objetivo de controlar o consumo doméstico foram utilizados somente no início do plano. Posteriormente, sua função foi, sobretudo, a de atrair capital externo para financiar o déficit em conta corrente e/ou acumular reservas internacionais.

Neste mesmo sentido, visando o controle do consumo, a política monetária também foi utilizada de forma extremamente restritiva ao limitar o volume de crédito disponível. No

que se refere às condições de liquidez, portanto, a política monetária esteve totalmente imobilizada, sendo determinada pelas flutuações das reservas cambiais que serviam de lastro ao estoque de ativos domésticos líquidos.

Por sua vez, a política fiscal da década de 90 pode ser dividida em dois períodos distintos para análise, segundo Carneiro. O primeiro refere-se ao período de vigência do Plano Real, entre 1994 e 1998. Este período ficou caracterizado por uma política relativamente neutra, financiando por meio de emissão de dívida pública os déficits em conta corrente relativos ao pagamento de juros e à atração de capitais externos para sustentar o câmbio valorizado. Os gastos corrente foram ampliados, mas graças ao crescimento da carga tributária, passando de 22% do PIB em 1994 para um nível próximo a 30% em 1998. O segundo período de que fala Carneiro refere-se aos anos de 1999 e 2000, quando, a rigor, o Plano Real havia sido encerrado. A política macroeconomia, porém, teria alterado pouco suas diretrizes. Uma das poucas exceções teria sido justamente a política fiscal que passou a ser abertamente restritiva, como veremos adiante.²⁰⁹

Desta breve síntese dos instrumentos de política econômica que sustentaram o Plano Real, podemos concluir que os regimes cambial e monetário geravam, endogenamente, um déficit externo e desequilíbrio do setor público insustentáveis.

3.3.3. Desequilíbrio no Balanço de Pagamentos e nas Contas Públicas

Apesar do êxito na conquista da estabilidade dos preços, este tipo de programa trás sérios problemas em sua formulação. Um deles refere-se ao câmbio fixo. A base do plano era a recuperação da confiança na moeda nacional, por meio da garantia de seu valor externo via âncora cambial, ou melhor, um regime de conversibilidade limitada, com taxas semi-fixas. Mas qual a taxa de câmbio adequada? De acordo com Carneiro, em tese, a taxa adequada é aquela que permite o equilíbrio do balanço de pagamentos. Neste sentido, o câmbio teria sido valorizado em demasia, pois a situação externa do país começou a piorar desde a implantação do plano.²¹⁰

Para manter a valorização cambial, base do plano, houve um aumento inédito da dependência do país em relação aos capitais externos (para acumular divisas e/ou cobrir o

²⁰⁹ Ricardo Carneiro, *Op. Cit.*, 2002, p. 393.

déficit em contas correntes), principal causa da vulnerabilidade da economia nacional aos ciclos de investimentos e crises internacionais. Estas, a partir de meados da década de 90, passaram a ser sucessivas, iniciando-se no México, em 1995, passando pela Ásia em 1997 e Rússia em 1998. A crise de 1997, no entanto, significou mais que qualquer outra um ponto de inflexão, reduzindo-se substancialmente o fluxo de capitais para os países periféricos em geral.

Porém, não foi apenas o plano de estabilização em si que levou à vulnerabilidade externa do país. Esta foi agravada por outros aspectos fundamentais do projeto liberal de desenvolvimento, como o programa de privatizações e a abertura comercial, sobretudo, devido ao aumento no fluxo de remessas de lucros, *royalties*, dividendos, juros e pelos consecutivos anos de déficit comercial após a abertura comercial combinada à valorização cambial.

As privatizações do setor produtivo e de serviços públicos como eletricidade, telefonia, água e esgoto deram grande contribuição ao desequilíbrio do balanço de serviços. Essas atividades compram em moeda nacional, mas remetem lucros e dividendos em dólares. O programa de privatização, portanto, além de desnacionalizar a economia, piorou a situação do balanço de pagamentos, agravando a vulnerabilidade externa.²¹¹ Por sua vez, a abertura comercial associada à valorização cambial e às mudanças na estrutura produtiva, tiveram grande impacto sobre o saldo comercial. “Esse passa rapidamente de valores positivos e elevados (cerca de US\$ 12 bilhões anuais na primeira metade da década), para valores negativos (aproximadamente US\$ 6 bilhões por ano na segunda metade).²¹²

A menor capacidade brasileira em gerar saldos positivos na balança comercial reforçou, portanto, a dependência da entrada de capitais externos, tornando ainda mais agudas e freqüentes as crises de confiança dos investidores estrangeiros e demandando uma política fiscal mais ativa, no sentido de geração de superávits primários. O resultado foi a subordinação da política fiscal à política monetária, que por sua vez, nas palavras de

²¹⁰ Idem, *Ibidem*, 2002.

²¹¹ **Maria da Conceição Tavares**. Desnacionalização e vulnerabilidade externa. FOLHA DE SÃO PAULO, 3/12/2000.

²¹² **Ricardo Carneiro**, *Op. Cit.*, 2002, p. 383.

Belluzzo, “prostra-se de joelhos, sempre disposta a suplicar por um sinal de confiança dos investidores externos”.²¹³

Naquele momento, diante do desequilíbrio externo do país, “sair da armadilha, portanto, significava ter que aumentar robustamente as exportações. O governo escolheu o caminho que é aumentar as exportações sem mexer no câmbio. Isso é uma coisa que resta provar se vai ter sucesso. Tenho minhas dúvidas”, questionava Delfim Neto, refletindo a opinião dos setores da sociedade críticos à âncora cambial, alicerce do plano de estabilização até então.²¹⁴ A resposta a esta indagação seria dada em janeiro de 1999.

Sobretudo depois da crise asiática de 1997, o desequilíbrio externo do país começou a se tornar insustentável. Como observou Delfim Neto, nesse instante o governo se viu obrigado a limitar o crescimento interno, pois, se o produto continuasse crescendo muito rápido, o mesmo ocorreria com as importações. A situação era agravada pelo fato de que o crescimento das importações não ocorreria com o suporte de divisas gerado pelas exportações. Estas estavam sendo estranguladas pelo câmbio sobrevalorizado. Quando mais crescesse a economia, maior seria o déficit em conta corrente do país. Esta seria a “armadilha” do crescimento que tanto propalava Delfim Neto.²¹⁵

De acordo com Belluzzo & Almeida (2002: 398), o custo da “sobrevivência” desta política econômica em 1998 foi extraordinário: um total aproximadamente de US\$ 45 bilhões foi o valor que deixou o país diante da iminência de queda do Real.

De fato, como previa Delfim Neto, sem mexer no câmbio o governo se viu diante da impossibilidade de reduzir, via exportações, o desequilíbrio externo e a vulnerabilidade causada por este. Em janeiro de 1999 tentou-se uma desvalorização tímida do câmbio (algo e torno de 8,26%). Esta, em vez de reconquistar a confiança dos investidores externos, gerou uma fuga de capitais sem precedentes- US\$ 4 bilhões saíram do país em apenas três dias. Não esquecendo, também, que a má desvalorização elevou a dívida pública externa e US\$ 13 bilhões em apenas três dias.²¹⁶

²¹³ **Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo.** *A vulnerabilidade externa: caiu a ficha?* VALOR, p. A16, 27, 28 e 29/11/2000.

²¹⁴ **Antônio Delfim Neto.** O Plano Real e armadilha do crescimento econômico, In **Mercadante.** (org.) *O Brasil Pós-Real*. Campinas: Unicamp, 1998.

²¹⁵ Idem, *Ibidem*, 1998.

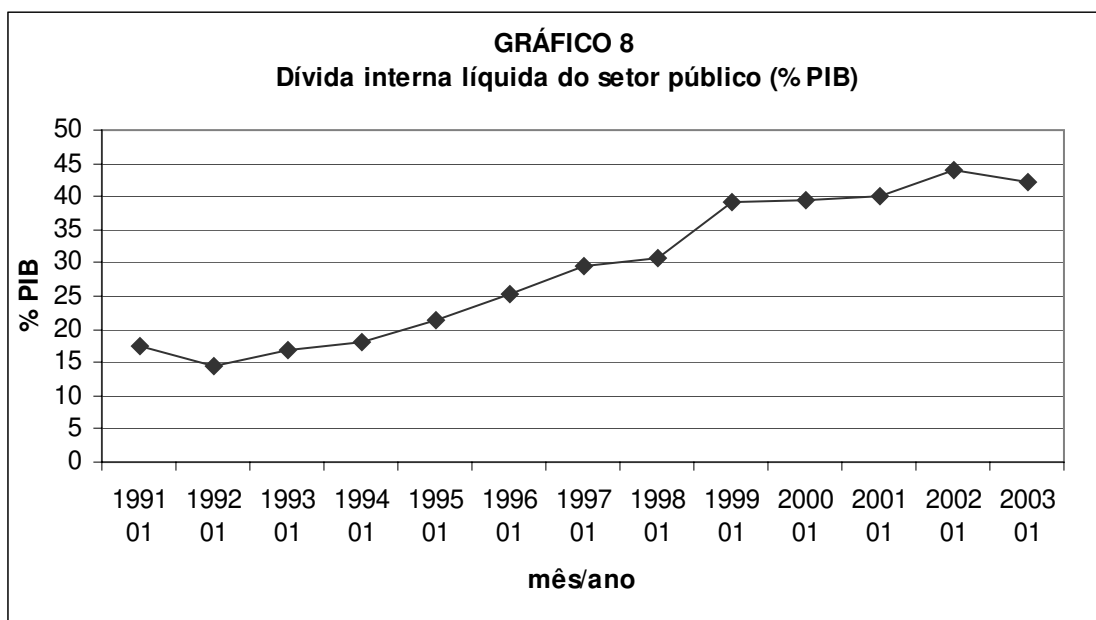
²¹⁶ **Istoé,** *Os Novos Rumos do Real*, 20/01/1999, p. 18-26.

Depois da maxidesvalorização ocorrida ainda em janeiro de 1999, imaginou-se que a taxa de câmbio flutuante permitiria resolver o problema de insustentabilidade do balanço de pagamentos, viabilizando a redução lenta (porém consistente) do alto patamar da taxa de juros. Segundo Coutinho, a política de flutuação cambial funcionou enquanto houve grande entrada de Investimento Direto Estrangeiro (em torno de US\$ 30 bilhões por ano entre 1999 e 2000).²¹⁷

Entretanto, quando o fluxo de IDE começou a reduzir-se, desde o final de 2000, cresceu também o déficit em conta corrente com o exterior, pressionando a taxa de câmbio (continuamente depreciada). Persistiu, portanto, a vulnerabilidade das contas externas. A taxa de juros permaneceu alta (após um breve período de redução, cujo piso foi de 15,25%). Dada a dependência dos capitais externos, a política monetária do período pós-desvalorização manteve a taxa de juros em níveis muito elevados porque era necessário respeitar o diferencial de juros requerido pelos investidores que mantêm ativos denominados em reais.

No que diz respeito à política fiscal, de acordo com Coutinho, essa mantém-se insustentável após a desvalorização de 1999. Enquanto no período de vigência do Plano Real (1994-98) a esterilização do excesso de moeda gerado pela rápida acumulação de reservas internacionais (mediante a colocação de títulos do governo e taxa de juros reais elevadas) provocou o crescimento acelerado da dívida pública doméstica de pouco mais de 15% para o patamar dos 40% do PIB entre 1994-99, como ilustramos a baixo, a partir de 1999, a dívida continuou crescendo por dois motivos, principalmente.

²¹⁷ Cf. **Luciano Coutinho**. *A difícil redução da vulnerabilidade*. FOLHA DE SÃO PAULO, 10/12/2001; ou Idem. *A insustentabilidade fiscal da atual política macro*. VALOR, p. A15, 1e 2/09/2001.



Fonte: IPEADATA

De um lado, devido às notas do tesouro com correção cambial, a dívida dolarizada, que tem crescido em razão da depreciação da taxa de câmbio. Outra razão para seu crescimento foi a continuidade de uma política de juros altos.²¹⁸ Desta interdependência entre a política monetária e fiscal, Belluzzo e Almeida concluem que o sucesso do plano de estabilização e o crescente desajuste fiscal caminham juntos e são “faces de uma mesma moeda”.²¹⁹

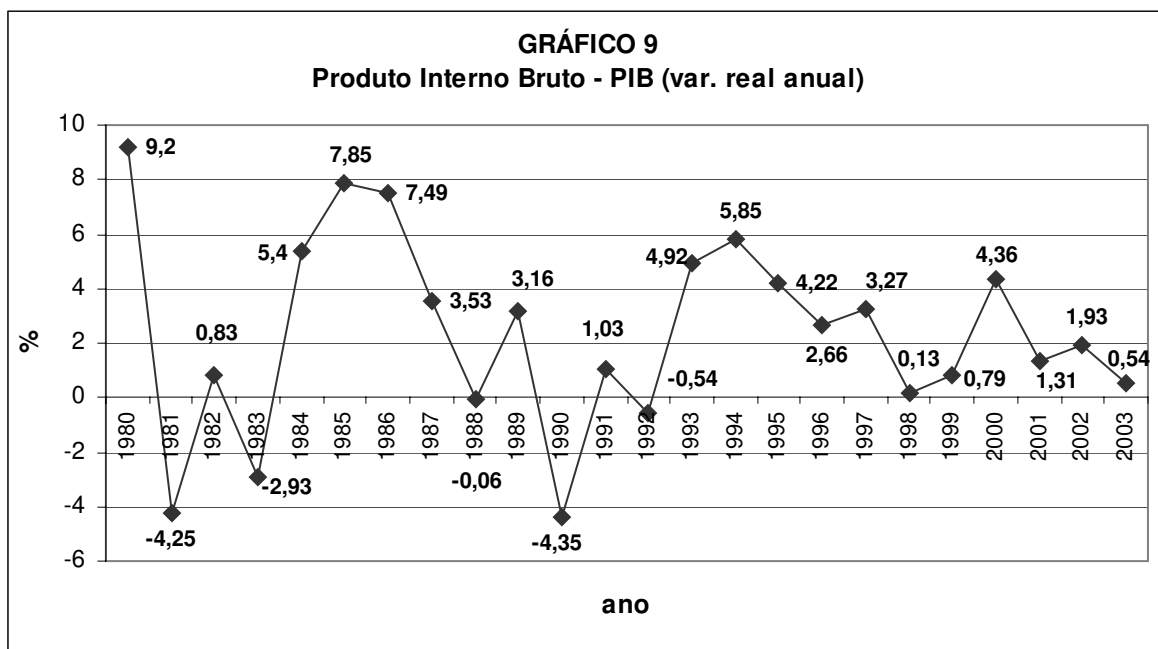
3.4. Restrições ao crescimento, emprego e renda

As mais de duas décadas de crescimento lento e baixo nível de investimentos que compõem o período estudado – 1981 a 2003 – possuem, ao menos, dois traços comuns: a vulnerabilidade financeira externa e a fragilidade das contas do setor público. Se nos anos 80 o problema das finanças externas do país foi consequência da interrupção das linhas de financiamento patrocinadas por bancos comerciais estrangeiros, nos anos 90, ao contrário, em um quadro financeiro internacional de alta liquidez, a vulnerabilidade do país deveu-se à necessidade constante de entrada de capitais para manter a estabilidade cambial. A crise

²¹⁸ **Luciano Coutinho.** *O resgate da esperança e da soberania.* FOLHA DE SÃO PAULO, 26/01/2003.

²¹⁹ **Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo e Júlio de Almeida,** *Op. Cit.*, 2002.

financeira do setor público, por sua vez, foi uma constante ao longo dos 23 anos aqui estudados. Foram dois “ciclos de estatização” da dívida externa privada, entre o final dos anos 70 e início dos anos 80, como discutimos, um crescimento vertiginoso da dívida doméstica desde o plano de estabilização de 1994.



Fonte: IPEADATA

Ambos os problemas, vulnerabilidade financeira externa e crise das contas públicas, foram determinantes para os baixos níveis de emprego e renda durante as duas décadas tratadas, em função das restrições que causaram ao investimento (público e privado) e, conseqüentemente, ao crescimento econômico (Gráfico 10, acima). No entanto, a década de 90 guarda uma importante particularidade em relação à anterior no que se refere à geração de emprego e renda. Se nos anos 80 as restrições ao crescimento econômico “apenas” impediram a expansão do emprego e da renda, nos anos 90, as mudanças via mercado de trabalho foram bem mais expressivas. A eliminação de empregos preexistentes, sem a devida compensação pela criação de novos empregos, foi conseqüência não apenas das restrições ao crescimento, mas também em razão das mudanças estruturais ocorridas na economia brasileira, como a desintegração das cadeias produtivas e à crescente racionalização das empresas, sobretudo de grande porte, submetidas a uma intensa concorrência externa após a liberalização das importações simultaneamente à valorização

do câmbio. As transformações das oportunidades de ocupação são, principalmente para a década de 90, um eixo privilegiado para analisarmos a evolução da pobreza absoluta a partir da metodologia que utilizaremos.

CAPITULO IV

POBREZA ABSOLUTA E MISÉRIA NO BRASIL DURANTE O PERÍODO DE ESTAGNAÇÃO ECONÔMICA, 1981 - 2003

4.1. A Proposta Metodológica para Delimitação da População Pobre e Miserável no Brasil

Para o estudo empírico dessa dissertação nos valem da metodologia elaborada por Quadros.²²⁰ Essa metodologia, originalmente, não visava o estudo do tema pobreza, em particular. Seu objetivo consistia em descrever e analisar a estrutura social brasileira contemporânea, retomando conceitos clássicos como o de classes sociais e resgatando a centralidade atribuída à divisão social do trabalho na estruturação da sociedade.²²¹

O recurso ao conceito de classe social, equivocadamente tida como anacrônica por parte considerável dos trabalhos acadêmicos recentes, permite superar limitações de estudos onde indivíduos indiferenciados são agregados, exclusivamente, por faixas de rendimento e, portanto, iguais em todos os aspectos a não ser por suas diferenças de renda. Como ressalta Quadros, trata-se de uma abordagem inadequada,²²² sobre muitos aspectos, pois “(...) em termos de horizontes de vida (acesso às oportunidades, direitos efetivos, ‘interesses estratégicos’, etc.), indivíduos de uma mesma faixa de rendimentos, mas com diferentes situações de classe, podem revelar distinções cruciais. Por exemplo, se forem confrontadas as expectativas e realidades vigentes em famílias de baixa classe média e de operários especializados, que a rigor situam-se na mesma faixa, seguramente serão

²²⁰ **Waldir Quadros.** *Aspectos da crise social no Brasil dos anos 80 e 90.* Tese de Livre - docência. Unicamp. IE, 2003. Essa metodologia tem recebido freqüentes atualizações. Uma versão mais atual pode ser encontrada em *Idem.* Gênero e Raça na Desigualdade Social Brasileira Recente. *Estudos Avançados.* IEA-USP, v. 18, n° 50, jan/abr, 2004.

²²¹ Para o estudo de nosso tema específico procedemos algumas modificações na metodologia original. A adoção dessa metodologia baseada em classes ou camadas sociais realizou-se visando superar as limitações da abordagem empírica da pobreza exclusivamente através da ótica dos rendimentos, ou seja, da pobreza monetária.

²²² Ou melhor, como observa Quadros, adequada sim em determinadas situações, como em pesquisas mercadológicas, pois capta corretamente os indivíduos enquanto consumidores massificados pela publicidade e meios de comunicação, a exemplo das classificações de consumidores em “classes” A, B, C, D, E, de acordo com o nível de renda.

detectadas várias diferenças que podem ser atribuídas à sobre-determinação pela situação de classe”.²²³

A partir dessa opção teórico-analítica, surgem duas dificuldades metodológicas. A primeira diz respeito à necessidade de adotar-se um conceito de classes sociais historicamente atual, em razão da crescente complexidade das estruturas sociais promovida pelo desenvolvimento capitalista, desde as primeiras formulações desse conceito ainda no século XIX. Uma segunda dificuldade refere-se à operacionalização do conceito de classes, tendo em vista a realização de estudos empíricos.

Quadros procurou superar esses problemas a partir da adoção, como referência teórica, dos estudos de Wright Mills que, em síntese, busca compreender a organização da sociedade a partir de sua estrutura ocupacional.²²⁴

Wright Mills parte da observação de que, entre a última metade do século XIX e a primeira metade do século XX, a sociedade norte-americana conheceu uma transformação fundamental em suas estruturas. Os Estados Unidos haviam se estruturado a partir da divisão, de um lado, entre grandes proprietários rurais e comerciantes e, de outro, pequenos agricultores, pequenos comerciantes e produtores. Aproximadamente quatro quintos das pessoas livres eram proprietárias, na primeira metade do século XIX. Aqueles que não possuíam propriedade eram, eles mesmos, propriedade de outros, em geral, escravos pertencentes ao grande proprietário rural ou ao pequeno agricultor independente. Desta forma, fica claro o papel da propriedade na estruturação dessa sociedade até meados do século XIX, dando base ao *status* social e aos padrões de vida de cada classe social. Trabalho e propriedade estavam, como afirma o autor, ligados de maneira inseparável.²²⁵

No entanto, a centralização da propriedade, processo constitutivo da passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista, pôs um fim na união trabalho-propriedade, resultando em uma transformação essencial. Para a maior parte dos norte-americanos, os Estados Unidos se tornou uma nação de empregados, sem a menor possibilidade de acesso à propriedade independente. A partir desse período, como sintetiza o autor, “suas oportunidades de receber uma renda, de exercer o poder, de gozar de prestígio, de adquirir e utilizar habilidades são determinadas pelo mercado de trabalho, e não pelo controle de uma

²²³ Waldir Quadros, *Op. Cit.*, 2003, p. 2.

²²⁴ Em particular, Wright Mills (1951). *A nova Classe Média: White Collar*. Rio de Janeiro: Zahar, 1969.

²²⁵ Wright Mills. *Op. Cit.*, 1969, segundo capítulo “A Transformação da Propriedade”, p. 34 – 54.

propriedade”. A “antiga classe média” norte-americana, nos termos de Mills, predominante até o século XIX e formada por pequenos proprietários e comerciantes, seria suplantada (em número e importância) pela “nova classe média”, em meados do século XX (formada não por pequenos proprietários mas sim por trabalhadores assalariados) e pelos operários, grosso modo, os trabalhadores assalariados da indústria.²²⁶ Essa nova classe média, ou “*White Collars*” (colarinhos brancos), era produto da crescente complexidade das estruturas sociais promovida pelo desenvolvimento do capitalismo norte-americano e formada, principalmente, por gerentes, profissionais liberais assalariados, vendedores e empregados de escritório. Eram trabalhadores empregados no escritório racionalizado, na repartição pública, na empresa industrial, nos antigos “magazines”, etc.²²⁷

Desnecessário salientar, entretanto, que Mills tem em mente, em seus estudos, a estrutura ocupacional de uma economia capitalista desenvolvida, ou seja, a economia norte-americana de meados do século XX, o que impossibilita a adoção das mesmas camadas e classes sociais na estratificação da sociedade brasileira, em razão das abismais diferenças e particularidades históricas. Por esse motivo Quadros desenvolveu uma estrutura equivalente para o Brasil, teoricamente influenciado por Mills²²⁸ e levando em conta as possibilidades oferecidas pelos inquéritos domiciliares da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o IBGE, como os Censos Decenais e as Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios, PNAD.

Após explorar vários caminhos alternativos, o primeiro passo foi separar os indivíduos ocupados segundo sua situação na ocupação. A primeira divisão se deu entre empregadores e não empregadores de mão-de-obra assalariada., constituindo-se o grupo ocupacional dos Proprietários Empregadores (A) [subdividido em dois subgrupos, os Empregadores com até 10 empregados (A1) e os com mais de 10 empregados assalariados (A2)].

²²⁶ Para diferenciar, no seio do trabalho assalariado, operário e nova classe média, Mills baseia-se no caráter “não produtor de bens” desses últimos. Acrescenta, ainda, como critério para distingui-los o salário-hora ou salário-dia (típico de ocupações operárias) e salário-mês ou “ordenado”, típico das ocupações de classe média. O próprio termo “*White collars*” ajuda a diferenciá-los. A nova classe média era chamada de “trabalhadores de colarinho branco” devido ao fato de usarem roupas de passeio no trabalho ao invés de uniformes, como os operários (tradicionalmente azuis, o que os levou a serem chamados de *blue collars*). **Wright Mills. Op. Cit.**, 1969, p. 372 – 80.

²²⁷ Idem, *Ibidem*, p. 83 –96.

²²⁸ Cf. as primeiras formulações em **Waldir Quadros. O “milagre brasileiro” e a expansão da nova classe média.** Tese de Doutorado, 1991.

Em seguida, entre os não empregadores, uma agregação evidente diz respeito às aquelas ocupações ligadas a atividades agrícolas, onde foram definidos, de acordo com a atividade desempenhada, os grupos sócio-ocupacionais de pequenos agricultores familiares ou “conta-própria”, como são freqüentemente denominados (H1), Trabalhadores Autônomos Agrícolas (H2), Assalariados Agrícolas Permanentes (H3), Assalariados Agrícolas Temporários (H4), Trabalhadores Não-Remunerados Agrícolas [subdividido entre aqueles com jornada de trabalho igual ou superior a 15 horas semanais (J2) e aqueles com jornada inferior a 15 horas semanais (J4)] e, por fim, aqueles indivíduos dedicados a atividades ligadas exclusivamente ao autoconsumo (N).

Ainda entre os não empregadores de mão-de-obra assalariada, diferenciam-se dessa “massa agrícola” descrita acima, nas possibilidades empíricas oferecidas pelas PNAD's, os Trabalhadores Domésticos (I), os Trabalhadores Não-Remunerados Não-Agrícolas [com jornada igual ou superior a 15 horas semanais (J1) e inferior a 15 horas semanais (J3)] e os indivíduos dedicados à Autoconstrução (M).

Restaram, desta forma, os trabalhadores assalariados, o trabalho autônomo e o pequeno negócio familiar urbano. Buscando qualificar esse conjunto numeroso e heterogêneo de ocupações, Quadros distinguiu aquelas ocupações com perfil de “classe média”, seguindo a abordagem desenvolvida e os critérios sugeridos por Wright Mills, a pouco comentados. Foram construídos, assim, os grupos ocupacionais da Classe Média Assalariada (D) e da Classe Média Autônoma (C), bem como dos Trabalhadores Assalariados (G) e dos Trabalhadores Autônomos (F).²²⁹

Visando conferir maior abrangência a esta metodologia, foram contemplados aqueles indivíduos que apesar de não ocupados declararam rendimentos, os Sem Ocupação Com Renda (SO). Trata-se, principalmente, de aposentados e pensionistas e, em menor medida, de desempregados com alguma renda (derivada, por exemplo, de seguro desemprego, programas de transferência de renda, etc.).²³⁰ Por fim, o grupo dos Sem Ocupação sem renda (SOF) diz respeito aos desempregados não ocupados em atividades de autoconstrução e/ou auto - consumo.

²²⁹ Em ambos os casos, os autônomos incorporam o pequeno negócio familiar urbano. A composição de cada grupo sócio-ocupacional está descrita no anexo estatístico desse trabalho.

²³⁰ Aqueles indivíduos ocupados que, entretanto, não declararam sua ocupação foram denominados “Ignorados”, e trata-se de uma proporção bastante residual da população que não deve interferir na análise.

A partir desses procedimentos, elaborou-se a Estrutura Ocupacional Individual da sociedade brasileira. No entanto, para o estudo de um tema como “pobreza”, referente a padrões de vida ou bem-estar, em particular, àquele insuficiente para garantir a satisfação de necessidades ligadas a um mínimo vital, uma abordagem realista da estrutura social requer a agregação familiar dos indivíduos, pois nesse âmbito se definem as condições de vida e bem-estar individuais. Assim, seguindo os mesmos critérios até agora descritos, as famílias domiciliares foram classificadas segundo o membro ocupado mais bem situado na estrutura ocupacional individual, fosse ele chefe da família ou não, conformando a Estrutura Ocupacional Familiar, ilustrada pelo QUADRO 2, referente ao ano de 2003, abaixo.

A agregação familiar dos indivíduos em estudos sobre pobreza é um procedimento consolidado na literatura especializada. Em trabalho de 1983, Pastore (*et. al.*) propunham a adoção do domicílio familiar enquanto unidade de análise para avaliar o padrão de vida ou nível de bem-estar das pessoas, argumentando ser esse o “laboratório no qual diferentes estratégias são combinadas para atingir-se o nível de bem-estar final da família e de cada um de seus membros. Particularmente nas horas de dificuldade – do desemprego, do subemprego e da baixa remuneração – a unidade familiar opera como um sistema de vasos comunicantes onde um membro passa a ajudar o outro”.²³¹ De fato, raramente, como argumentam os autores, surgirá o caso de uma família-domiciliar onde um membro desfrutava de um alto padrão de vida e o outro se encontrava em situação de pobreza ou miséria. Da mesma forma, um indivíduo pode gozar de remuneração relativamente alta em razão do emprego conseguido, mas se for chefe de uma família numerosa, onde poucos trabalham ou aqueles que trabalham recebem baixos salários, o seu próprio nível de vida será rebaixado. Assim sendo, analogamente à estrutura ocupacional dos indivíduos, a estrutura ocupacional que iremos utilizar foi construída com base na forma como as famílias estão inseridas na divisão social do trabalho, especificamente, a partir da ocupação do membro mais bem situado nessa estrutura, como afirmamos.

²³¹ **José Pastore e Hélio Zylberstajn**, *Mudança Social e Pobreza no Brasil: 1970 – 1980*. São Paulo: FIPE, Pioneira, 1983, Apresentação e p. 4.

QUADRO 2
Estrutura Ocupacional Familiar da População Brasileira em 2003

Grupos sócio-ocupacionais		Número de Famílias (mil)	(%)	Número de Pessoas (mil)	(%)
A-1	Empregadores (> 10)	321.703	0,60	1.107.348	0,64
A-2	Empregadores (< = 10)	2.279.731	4,25	7.745.455	4,45
C	Classe Média Autônoma	2.591.656	4,84	8.502.247	4,89
D	Classe Média Assalariada	12.126.411	22,62	39.602.288	22,76
F	Trabalhadores Autônomos	5.005.563	9,34	17.181.375	9,88
G	Trabalhadores Assalariados	10.696.726	19,96	38.161.041	21,94
I	Trabalhadores Domésticos	2.309.439	4,31	6.524.503	3,75
J-1	Trabalhadores não-remun. (> = 15h) – urbanos	91.863	0,17	250.974	0,14
J-3	Trabalhadores não-remun. (< = 15h) – urbanos	31.167	0,06	80.432	0,05
M	Auto Construção	29.643	0,06	93.641	0,05
H-1	Proprietários Conta Própria – agrícolas	2.719.959	5,07	10.203.499	5,87
H-2	Trabalhadores Autônomos – agrícolas	179.440	0,33	668.856	0,38
H-3	Assalariados Agrícolas Permanentes	1.470.811	2,74	5.582.714	3,21
H-4	Assalariados Agrícolas Temporários	1.030.865	1,92	3.901.165	2,24
J-2	Trabalhadores não-remun. (> = 15h) – agrícolas	99.820	0,19	309.179	0,18
J-4	Trabalhadores não-remun. (< = 15h) – agrícolas	13.751	0,03	52.112	0,03
N	Autoconsumo	686.966	1,28	1.914.357	1,10
SO	Sem Ocupação com renda	10.219.510	19,07	27.797.511	15,98
SOF	Sem Ocupação sem renda	1.673.536	3,12	4.225.948	2,43
Ignorado		18.945	0,04	61.851	0,04
TOTAL		53.597.505	100,00	173.966.496	100,00

Elaboração: **Waldir Quadros**. *Estrutura Sócio-Ocupacional Brasileira: Notas Metodológicas*. CESIT/I.E. – Unicamp, out/nov. de 2004, mimeo.

Fonte: PNAD 1981 a 2003 (IBGE)

Nesse primeiro momento de elaboração da metodologia, note-se, a posição que as famílias e pessoas ocupam nos grupos sócio-ocupacionais independe de seus rendimentos. O passo seguinte refere-se à estratificação dessas famílias, já classificadas de acordo com sua situação na ocupação, por faixas de rendimentos. É importante ressaltar que os rendimentos auferidos por essas famílias não interferem em sua situação na ocupação, ou melhor, em sua posição de classe. A metodologia estabelece uma diferenciação importante

entre posição de classe (“ocupações típicas de uma determinada camada ou classe social”) e padrões de vida ou bem-estar.

Como observamos na estratificação por níveis de rendimento da TABELA 5, abaixo, os níveis superior de renda, médio, baixo, inferior, pobres e miseráveis não dizem respeito a camadas ou classes sociais. Recorreu-se à renda das famílias apenas como *proxy* ou indicador do seu nível de bem-estar ou de seu padrão de vida. Não existe, portanto, uma classe social “pobre”, ou então, uma classe social “miserável”. Ambos são termos descritivos e utilizados para caracterizar um estado, um determinado padrão de vida, ou seja, aquele insuficiente para garantir a sobrevivência física (necessidades exclusivamente alimentares), no caso da miséria, ou então, um padrão de vida insuficiente para garantir um conjunto um pouco mais amplo de necessidades, no caso da pobreza absoluta.

TABELA 5
Estratificação por Níveis de Rendimento, Brasil - 2003

Nível de Rendimento	Renda familiar <i>per capita</i> mensal (em R\$)	Renda familiar Real mensal (em R\$)
Nível Superior de Renda	Acima de 1.563	Acima de 5.000
Nível Médio de Renda	782 a 1.563	2.500 a 5.000
Nível Baixo de Renda	313 a 782	1.000 a 2.500
Nível Inferior de Renda	156 a 313	500 a 1000
Pobres	Até 156	Até 500
Miseráveis	Abaixo de 78	Abaixo de 250

Elaboração: **Waldir Quadros**. *Estrutura Sócio-Ocupacional Brasileira*: Notas Metodológicas. CESIT/IE. – Unicamp, out/nov. de 2004, mimeo.

Nota: Os valores relativos ao rendimento *per capita* acima referidos, adotados como referência ou “linhas de corte” na delimitação da proporção da população presente em cada estrato de renda, dizem respeito, exclusivamente, ao Brasil (dados agregados) no ano de 2003. A metodologia leva em conta linhas de pobreza anualizadas de acordo com o tamanho da família em cada ano. Os valores são obtidos dividindo-se a renda familiar mensal real pelo tamanho médio da família em cada um dos anos da série estudada. As razões para a adoção desse procedimento serão discutidas adiante, nesse mesmo item. Cf. as linhas anualizadas para o Brasil, Regiões Metropolitanas Agregadas, RMSP e RMRJ no Apêndice Metodológico.

Por essa razão, após a estratificação dessas famílias por rendimentos, poderemos observar, como ilustra os QUADROS 3 e 4, que iremos discutir adiante, famílias de classe média (ou seja, que possuem ocupações típicas de classe média) em estado de pobreza em razão de seus baixos rendimentos e, conseqüentemente, baixo padrão de vida.

Realizada essa distinção fundamental (posição de classe e padrão de vida ou nível de bem-estar) podemos passar à discussão, polêmica, a respeito da adoção da insuficiência de renda enquanto indicador de pobreza absoluta e miséria. Como discutimos no segundo

capítulo deste trabalho, a renda monetária tem sido utilizada como principal indicador de pobreza nos estudo sobre o tema, construindo-se durante o processo de mensuração as chamadas linhas de pobreza, abaixo das quais os indivíduos ou famílias são considerados pobres. No caso da medição da pobreza absoluta, trata-se de identificar as pessoas cujos rendimentos são inferiores ao necessário para adquirir um mínimo de bens e serviços vitais (como alimentação, vestuário, habitação e saneamento, por exemplo). Quando se trata especificamente de necessidades nutricionais, esse valor é denominado linha de indigência, miséria ou de pobreza extrema.

Entretanto, a adoção da insuficiência de renda enquanto parâmetro para delimitar a população em estado de pobreza absoluta ou miséria, como realizamos neste trabalho, possui algumas limitações. Em primeiro lugar, o fato do custo de vida variar de uma região a outra, pode gerar distorções na estimação da amplitude do problema no Brasil.²³² No entanto, em nossa opinião, a principal limitação à utilização exclusiva da variável renda ocorre devido ao fato de não levar em conta o efeito do patrimônio e do acesso diferenciado a bens e serviços públicos que, inegavelmente, têm grande impacto sobre o padrão de vida dessas famílias.

Cabe reconhecer, no entanto, apesar dessas limitações, tratar-se de uma abordagem útil, sobretudo por ser adotada em uma economia monetizada, onde o atendimento da maior parte das necessidades é realizado de forma indireta, através da renda, sobretudo nas metrópoles e demais áreas urbanas, onde a produção para autoconsumo, típico de áreas rurais, é muito reduzida. A afirmação torna-se ainda mais precisa nos anos 90, a partir de transformações profundas na economia nacional. É de conhecimento amplo os gastos crescentes com serviços considerados antes, quase exclusivamente públicos, como o crescente dispêndio com educação em escolas particulares, planos privados de saúde, previdência complementar, etc.

Ademais, trata-se de um procedimento que não deve comprometer o objetivo principal dessa dissertação, ou seja, apontar as mudanças estruturais ocorridas ao longo das últimas duas décadas na composição social da pobreza e a tendência de sua evolução em

²³² Este problema é contornado, em parte, em outros estudos que estabelecem linhas diferenciadas de acordo com as regiões de um país, como o faz Sônia Rocha ao estabelecer 23 diferentes linhas de pobreza para o Brasil. Cf. **Sônia Rocha**. *Opções Metodológicas para a Estimação de Linhas de Indigência e de pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, abril de 2000 (Texto para Discussão n.º 720).

um contexto de crescimento econômico lento. Se por um lado a estimativa da amplitude do problema pode divergir em relação a outros estudos em razão dos valores e patamares adotados como linha de pobreza, utilizando-se a renda enquanto parâmetro único, a adoção desta é suficiente para evidenciar a tendência que queremos destacar: a de um aumento tanto absoluto quanto relativo da pobreza absoluta no país. Assim, o problema de qualquer linha de pobreza definida pela renda ser, necessariamente, arbitrária,²³³ não nos impede de evidenciar a tendência apontada, mesmo assumindo diferentes patamares de rendimentos como linhas de pobreza.

Por fim, cabe pontuar algumas observações técnicas. Os valores adotados para cada estrato de rendimento, como descrito na TABELA 5, são múltiplos do salário mínimo de janeiro de 2004, aproximadamente, e foram definidos de forma a refletir o custo de atendimento das necessidades básicas.²³⁴ Todos os valores referidos nesse trabalho estão expressos em preços desta mesma data, utilizando-se o Índice Nacional de Pesquisa ao Consumidor, o INPC, corrigido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA.

Um diferencial importante das linhas de pobreza e miséria aqui estabelecidas em relação à maioria dos estudos sobre mensuração do problema, tendo por base a insuficiência de renda, refere-se às linhas de pobreza “anualizadas” de acordo com o tamanho médio da família brasileira.²³⁵ Assim, em cada ano, as faixas de renda familiar real apresentadas acima foram divididas pelo tamanho médio da família naquele mesmo ano. Os valores *per capita* apresentados na TABELA 5 são, portanto, exclusivamente para o ano de 2003. Essa linha de pobreza “móvel” foi concebida visando superar uma distorção

²³³ Pois não existem critérios suficientemente objetivos para defini-las, o que leva a procedimentos metodológicos distintos conduzirem a valores necessariamente diferentes.

²³⁴ Nos anos 90, esse critério baseado em múltiplos do salário mínimo como forma de estabelecer “linhas de pobreza” tem sido preterido pelo método do consumo observado. Nesse último delimita-se, primeiro, a população em situação de miséria ou indigência e, depois, em estado de pobreza absoluta a partir da definição de um volume mínimo de calorias indispensáveis à sobrevivência física de uma pessoa (por exemplo, entre 1900 e 2200 calorias/pessoa/dia). Esses valores se baseiam em recomendações da FAO/ONU. A partir desse procedimento mede-se o custo de uma cesta básica de alimentos suficientes para este total de calorias, definindo assim uma linha de pobreza extrema, miséria ou indigência para determinada região e momento. Como os gastos com alimentação constituem apenas uma parcela dos gastos totais, para delimitar a população em estado de pobreza, o passo seguinte é estimar os gastos não alimentares básicos (como vestuário, habitação, etc.). Indigência ou miséria refere-se, portanto, a um subconjunto da população em estado de pobreza absoluta.

²³⁵ Não descrevemos detalhadamente os valores referentes a cada linha de pobreza anual para o Brasil e para as Regiões Metropolitanas estudadas, em razão da indisponibilidade dessas informações na Base de Dados que utilizamos, no momento do fechamento da versão do trabalho para defesa.

freqüente na análise causada pela diminuição do tamanho da família. Como nos estudos correntes a renda familiar *per capita* é tida como a relevante na análise do tema e não a renda familiar total (em queda no período aqui estudado), a diminuição do tamanho da família tem impacto redutor no denominador durante o cálculo da renda *per capita*, podendo apontar uma estabilidade ou mesmo um leve aumento dessa que não reflete uma melhoria nas condições econômicas de fato.

4.2. Os Números da Pobreza Absoluta e da Miséria no Brasil entre 1981 e 2003

Historicamente, a reprodução da pobreza no país deve-se, em síntese, à forma como a questão agrária foi encaminhada, ao padrão de políticas sociais colocado em prática pelo Estado brasileiro e a problemas estruturais do mercado de trabalho nacional.²³⁶ Assim, a miséria das massas rurais, impedidas de ter acesso à posse da terra devido a uma estrutura fundiária baseada na grande propriedade e impulsionada pela automação que reduziu a capacidade de retenção de mão-de-obra no campo, migrou para as cidades ao mesmo tempo que o processo de urbanização ganhava velocidade no país. A velocidade desse processo migratório determinou uma conformação do mercado de trabalho urbano desfavorável aos trabalhadores. No entanto, os baixos salários, no Brasil, tiveram outros determinantes históricos, como um movimento sindical incapaz de equilibrar a correlação de forças entre trabalho e capital. As políticas salariais são um exemplo disso. Ademais, tanto as políticas salariais do governo quanto as políticas sociais ineficazes na geração de distribuição de renda refletem as características do Estado brasileiro, dominado por interesses privados e coalizões de classes que excluem a presença popular.²³⁷

É esse o quadro social que conspirou para reprodução da pobreza no país até o final da década de 70, só amenizada nos momentos de crescimento econômico elevado que permitiu, de forma mais acentuada entre as décadas de 50 e 70, uma razoável mobilidade social e uma redução da proporção de pobres na população, sobretudo, nos anos 70. Fato esse que evidencia uma forte correlação entre crescimento econômico e redução da pobreza absoluta nas economias tardiamente industrializadas, ao contrário do que defendem as

²³⁶ Esses três eixos para a análise da pobreza no país foram sugeridos por **Carlos Alonso Barbosa Oliveira e Wilnês Henrique**. Determinantes da pobreza no Brasil: um roteiro de estudo. *Revista da Fundação SEADE*, 1990. Discutimos as teses a respeito do predomínio dos baixos salários no mercado de trabalho urbano e o padrão de políticas sociais, respectivamente, nos capítulos 1 e 2 dessa dissertação.

²³⁷ A síntese apresentada nesses parágrafos está baseada em Idem, *Ibidem*, 1990.

principais correntes de análise do tema na atualidade. Nunca é demais recordar, entretanto, que a redução da pobreza se deu ao mesmo tempo que o enorme aumento da desigualdade de renda (associada, aqui, um tanto livremente, à pobreza relativa).

Qual foi, então, o comportamento da pobreza absoluta em um contexto de estagnação econômica nas últimas duas décadas? Nesses 23 anos que compõem o período estudado, três grandes fatores contribuíram para o agravamento do problema da pobreza absoluta no país e vieram somar-se às razões históricas da evolução dessa acima citadas. Em primeiro lugar, a crise das finanças estatais, iniciada ainda no final da década de 70 e agravada nos últimos anos devido às características inerentes ao plano de estabilização introduzido em 1994. Outro importante fator agravante foi a aceleração da inflação na década de 1980 e início dos anos 90. Essa aceleração da inflação impunha perdas consideráveis às camadas de menor rendimento da sociedade – o chamado “imposto inflacionário” –, justamente aquelas desprovidas de meios de impedir a desvalorização de sua renda através de acesso ao sistema bancário, processo que persistiu durante toda a década de 80 e meados dos anos noventa. E, por fim, encaminhando-se para o final da década de 90, um terceiro fator de agravamento da pobreza absoluta diz respeito aos problemas do mercado de trabalho assalariado, consequência direta das transformações na estrutura da economia brasileira (como a liberalização das importações e financeira que sustentou a valorização da moeda nacional), cujo efeito foi a desintegração das cadeias de produção e a acentuação da racionalização das empresas, submetidas a uma concorrência internacional abrupta e sem critérios. Problemas esses que tiveram efeitos negativos sobre a geração de emprego e renda, uma vez que a forte eliminação de empregos preexistes não foi compensada pela criação de novos empregos e os rendimentos sofreram constante decréscimo, pois as demandas salariais do sindicalismo brasileiro deram lugar à questão do desemprego.²³⁸

Os problemas do mercado de trabalho nacional e sua relação com a pobreza, em particular, nos parece privilegiado como eixo de análise desse problema no Brasil. Embora

²³⁸ Os problemas gerados pelas transformações estruturais da economia brasileira na metade dos anos 90 no mercado de trabalho assalariado e as limitações impostas pelo desemprego às demandas salariais do movimento sindical no Brasil são discutidos, respectivamente, por **Paulo E. A. Baltar**. *Estrutura econômica e emprego urbano na década de 1990*; e **Marco Antônio de Oliveira**. *Tendências recentes das negociações coletivas no Brasil*, ambos em **Marcelo Weishaupt Proni e Wilnês Henrique** (org.) *Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90*. São Paulo: Editora Unesp; Campinas: I.E./Unicamp, 2003.

o estudo presente não seja, especificamente, um estudo sobre mercado de trabalho, observar seus principais problemas enquanto ponto de partida é importante, principalmente, em um estudo que adota a definição de pobreza como insuficiência de renda.²³⁹

Antes de expor algumas das transformações mais importantes ocorridas na estrutura ocupacional brasileira, intimamente relacionadas às mudanças ocorridas nas últimas duas décadas no mercado de trabalho nacional e, posteriormente, as transformações nas características sócio-ocupacionais da população em estado de pobreza, em particular, analisaremos a evolução da proporção de pobres, miseráveis e o comportamento de seus rendimentos ao longo dos 23 anos aqui em foco.

4.2.1. Evolução dos Rendimentos e da Proporção de Pessoas em Estado de Pobreza Absoluta e Miséria no Brasil

Ao final dos 23 anos de crescimento lento com baixo nível de investimentos que compõem o período investigado, observou-se uma perda generalizada de renda, em todos os estratos de rendimento, como demonstra a Tabela 6, sobre a evolução do número e da proporção de pessoas em cada nível de rendimento.

Comparando os anos de 1981 e 2003 observa-se uma redução da proporção de pessoas em todos os níveis de rendimento, exceto, entre os pobres. Enquanto houve uma redução da parcela da população no nível superior de renda de 4,16% da população total para 3,38%, no nível médio de renda de 7,6% para 6,1%, no nível baixo de 23,59% para 21,3% e, por fim, no nível inferior de renda de 27,12% para 26,66%, entre os pobres, ao contrário, houve um aumento em relação à população total de 37,51% para 42% no final do período em questão, 2003.

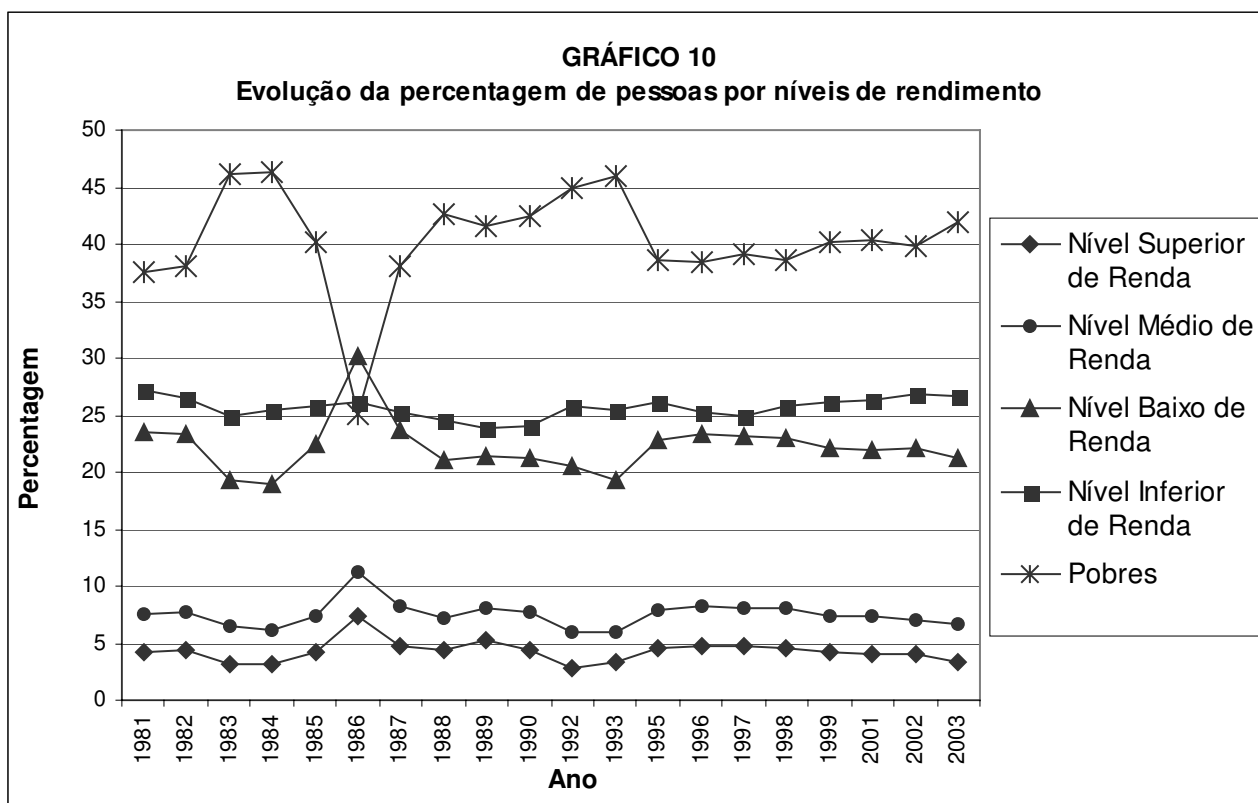
²³⁹ Embora os rendimentos aos quais nos referimos nesse estudo, a partir dos dados da PNAD – IBGE, sejam os rendimentos totais declarados, a participação da renda do trabalho no rendimento total é dominante.

TABELA 6
Evolução do número e da proporção de pessoas em cada nível de rendimento

Ano	Nível Superior de Renda	(%)	Nível Médio de Renda	(%)	Nível Baixo de Renda	(%)	Nível Inferior de Renda	(%)	Pobres	(%)	População Total
1981	4.953.230	4,16	9.054.923	7,6	28.108.395	23,59	32.312.271	27,12	44.689.808	37,51	119.136.092
1982	5.237.808	4,3	9.380.376	7,7	28.456.960	23,37	32.357.325	26,57	46.311.680	38,04	121.759.023
1983	3.920.234	3,16	7.960.526	6,42	23.905.339	19,29	30.976.651	25	57.142.637	46,11	123.921.573
1984	3.879.535	3,08	7.701.969	6,12	23.907.290	18,99	32.000.920	25,42	58.363.811	46,37	125.872.112
1985	5.445.673	4,22	9.497.656	7,37	28.900.453	22,41	33.325.983	25,84	51.758.262	40,14	128.954.243
1986	9.614.112	7,34	14.792.479	11,3	39.484.728	30,16	34.179.420	26,11	32.786.516	25,05	130.896.621
1987	6.194.001	4,65	10.915.501	8,19	31.673.795	23,76	33.636.446	25,23	50.869.371	38,15	133.329.574
1988	5.988.325	4,4	9.763.436	7,18	28.690.182	21,1	33.499.465	24,64	57.960.286	42,63	135.947.067
1989	7.201.013	5,2	11.155.681	8,06	29.602.163	21,39	32.949.853	23,81	57.427.597	41,5	138.365.339
1990	6.204.212	4,38	10.834.481	7,65	30.146.757	21,29	34.155.645	24,12	60.202.351	42,52	141.579.825
1992	4.131.002	2,84	8.626.614	5,93	37.623.234	20,53	37.623.234	25,87	65.204.152	44,83	145.447.251
1993	4.802.855	3,25	8.906.257	6,03	37.438.407	19,31	37.438.407	25,36	67.960.607	46,04	147.616.105
1995	7.025.738	4,62	12.029.448	7,92	34.632.785	22,8	39.689.918	26,13	58.544.031	38,54	151.921.920
1996	7.228.977	4,69	12.729.109	8,26	35.903.115	23,31	38.912.270	25,26	59.250.705	38,47	154.024.176
1997	7.342.997	4,66	12.773.851	8,11	36.450.811	23,13	39.248.570	24,91	61.754.634	39,19	157.570.863
1998	7.430.157	4,6	12.925.117	8,01	37.094.428	22,99	41.589.443	25,77	62.343.295	38,63	161.382.440
1999	6.872.650	4,19	12.163.695	7,41	36.242.596	22,08	42.908.012	26,14	65.798.777	40,09	164.133.447
2001	6.772.991	4	12.475.785	7,37	37.082.688	21,89	44.556.883	26,31	68.290.066	40,32	169.369.819
2002	6.803.033	3,96	12.192.287	7,1	38.018.435	22,15	45.953.689	26,77	68.510.589	39,91	171.667.260
2003	5.874.226	3,38	11.507.565	6,61	37.058.321	21,3	46.372.797	26,66	72.918.887	41,92	173.966.496

Elaborado a partir dos dados de Quadros e Equipe (CESIT/IE/UNICAMP)

Fonte: PNAD 1981 a 2003 (IBGE)



Elaborado a partir dos dados de Quadros e Equipe (CESIT/IE/UNICAMP)
Fonte: PNAD 1981 a 2003 (IBGE)

Trata-se de um aumento absoluto de 28,3 milhões de pessoas pobres a mais no país. Se em 1981 o país possuía um “estoque” de pobreza de, aproximadamente, 45 milhões de pessoas, mesmo após uma década de crescimento acelerado da produção e do nível de emprego, em 2003, após mais de vinte anos de estagnação econômica, esse número havia se elevado para quase 73 milhões de pessoas.

Desses quase 73 milhões de pessoas pobres no Brasil, em 2003, na verdade 47% eram miseráveis, como consta na Tabela 7 abaixo. Como discutido anteriormente, enquanto a pobreza absoluta diz respeito a um padrão de vida insuficiente para garantir o atendimento a um conjunto de necessidades básicas (como alimentação, vestuário, habitação e saneamento adequados, etc.), medidos aqui, de forma indireta, através da renda; a miséria, indigência ou pobreza extrema, por sua vez, diz respeito a um nível de renda insuficiente para garantir até mesmo as necessidades alimentares, ou seja, a sobrevivência física do indivíduo. Os miseráveis são entendidos, portanto, como um subgrupo da população pobre.

Desta forma, a proporção de pessoas com rendimentos insuficientes para garantir-lhes, ao menos, o suprimento de suas necessidades alimentares elevou-se de 15,5% da população brasileira, no ano de 1981, para quase 20% em 2003. A esse aumento correspondem quase 16 milhões de miseráveis a mais após duas décadas de estagnação. Em números absolutos, se em 1981 a estimativa do número total de miseráveis no país era de 18,46 milhões de pessoas, em 2003, seu número foi alçado a 34,45 milhões de miseráveis. Por fim, se como afirmamos a pouco, do total da população em estado de pobreza, 47% eram, a rigor, miseráveis, em 1981 essa proporção era um pouco inferior (41%), evidenciando um agravamento inequívoco das condições de vida da população pobre, ou seja, um aprofundamento do problema nesse período.

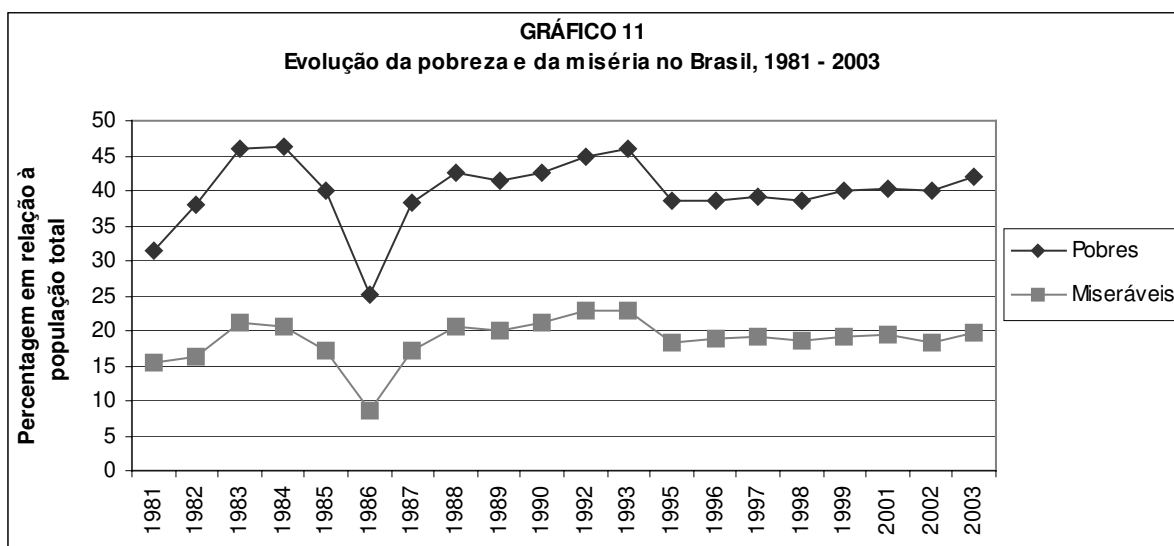
TABELA 7
Evolução da pobreza e da miséria no Brasil, 1981 - 2003²⁴⁰

Ano	Nº Pessoas Pobres	% Pessoas Pobres	Nº Pessoas Miseráveis	% Pessoas Miseráveis	População Total
1981	44.689.808	37,51	18.463.176	15,50	119.136.092
1982	46.311.680	38,04	19.839.253	16,29	121.759.023
1983	57.142.637	46,11	26.233.726	21,17	123.921.573
1984	58.363.811	46,37	25.986.559	20,65	125.872.112
1985	51.758.262	40,14	22.080.186	17,12	128.954.243
1986	32.786.516	25,05	11.160.609	8,53	130.896.621
1987	50.869.371	38,15	22.740.244	17,06	133.329.574
1988	57.960.286	42,63	28.159.740	20,71	135.947.067
1989	57.427.597	41,50	27.476.237	19,86	138.365.339
1990	60.202.351	42,52	29.791.092	21,04	141.579.825
1992	65.204.152	44,83	33.346.145	22,93	145.447.251
1993	67.960.607	46,04	33.879.934	22,95	147.616.105
1995	58.544.031	38,54	27.576.218	18,15	151.921.920
1996	59.250.705	38,47	28.947.108	18,75	154.024.176
1997	61.754.634	39,19	29.996.734	19,04	157.570.863
1998	62.343.295	38,63	29.965.483	18,57	161.382.440
1999	65.798.777	40,09	31.277.795	19,06	164.133.447
2001	68.290.066	40,32	32.938.592	19,45	169.369.819
2002	68.510.589	39,91	31.304.430	18,24	171.667.260
2003	72.918.887	41,92	34.452.292	19,8	173.966.496

Elaborado a partir dos dados de Quadros e Equipe (CESIT/IE/UNICAMP)

Fonte: PNAD 1981 a 2003 (IBGE)

²⁴⁰ Recordamos, mais uma vez, que a miséria é um subconjunto da população pobre, ou seja, são definidos como as pessoas pobres em pior situação. Portanto, não se pode somar os números e proporções de pessoas pobres com os de pessoas em estado de miséria. A mesma observação é válida para os números apresentados para as Regiões Metropolitanas Agregadas, RMSP e RMRJ.



Elaborado a partir dos dados de Quadros e Equipe (CESIT/IE/UNICAMP)

Fonte: PNAD 1981 a 2003 (IBGE)

A partir dos dados apresentados até o momento, fica nítido o agravamento da pobreza e da miséria após 23 anos de estagnação, comparados ao saldo remanescente do final do padrão de crescimento que predominou até o fim da década de 70. A evolução do problema, contudo, não foi constante em todo o período em estudo (1981 a 2003) tendo acompanhado a conjuntura da economia brasileira, sobretudo nos momentos de crise, como observamos na Tabela 7, acima.

Assim, os níveis de produto alcançados ao longo da década de 70 permitiam a garantia de condições de vida mais adequadas a toda a população, sendo a proporção de 37,5% dessa composta de pessoas pobres – ou quase 45 milhões de pessoas em uma população total de menos de 120 milhões – incompatível com o grau de desenvolvimento atingido então.

No entanto, havia margem para resultados piores, posteriormente, com destaque para dois períodos, em particular: 1983/84 e 1992/93. Desta forma, após a crise da dívida, a proporção da população em estado de pobreza saltou de 38% da população em 1982 para 46% no ano seguinte. O aumento absoluto foi de quase 11 milhões de pessoas pobres a mais na população total. De 1983 a 1984 essa proporção permaneceu em níveis elevados e praticamente constante.

É bem verdade, no entanto, que a crise dos primeiros anos da década de 80 atingiu toda a população. Nesse contexto, após a interrupção das linhas de crédito internacional para toda a América Latina, queda do Produto Interno Bruto e aceleração da inflação podemos observar (voltando à Tabela 6) uma redução da proporção de pessoas nos estratos de rendimento melhor situados ao mesmo tempo em que a pobreza enquanto proporção da população total se elevava. Corroborando essa afirmação, enquanto a população em estado de pobreza sofreu uma redução de seu rendimento familiar total (mensal) superior a 6%, entre 1981 e 1984, essa redução foi de 18% para a população total, em média, como demonstrado na Tabela 8 abaixo.

Entre os dois biênios de maior agravamento do problema da pobreza absoluta no país (1983/84 e 1992/93), durante período de estagnação, os anos de 1985 e, principalmente, 1986 chamam a atenção por esboçarem uma recuperação dos padrões de vida das populações em estado de pobreza e miséria.

Desta forma, a proporção de pessoas pobres na população total declinou de mais de 46% em 1984 para 40%, em 1985, e para 25% no ano seguinte. Essa melhora dos padrões de vida das camadas da população com os piores rendimentos acompanhou a recuperação, conjuntural, diga-se de passagem, dos níveis de produto e renda. Em 1985, o Produto Interno Bruto voltou a crescer em razão, debate-se até hoje, do “ajuste exportador” colocado em prático pelo, na ocasião, ministro da fazenda Delfim Neto, ou então, como defendem outros, da maturação dos projetos de investimento realizados no âmbito do II PND. O fato foi que, com a elevação do produto, do emprego e da renda nesse ano, ocorreu um decréscimo da pobreza entre 1984 e 85, sendo que, mesmo entre aqueles que permaneceram pobres, o rendimento familiar total (mensal) elevou-se, ligeiramente (4%), embora a renda *per capita* tenha permanecido constante.

O ano de 1986 apresenta resultados melhores para a população pobre. Além da continuidade do crescimento do produto, emprego e renda, a implementação do Plano Cruzado conseguiu barrar o processo inflacionário, ainda que por um curto período, não superior a seis meses, recorrendo a uma reforma monetária seguida de desindexação e do congelamento de preços.

TABELA 8

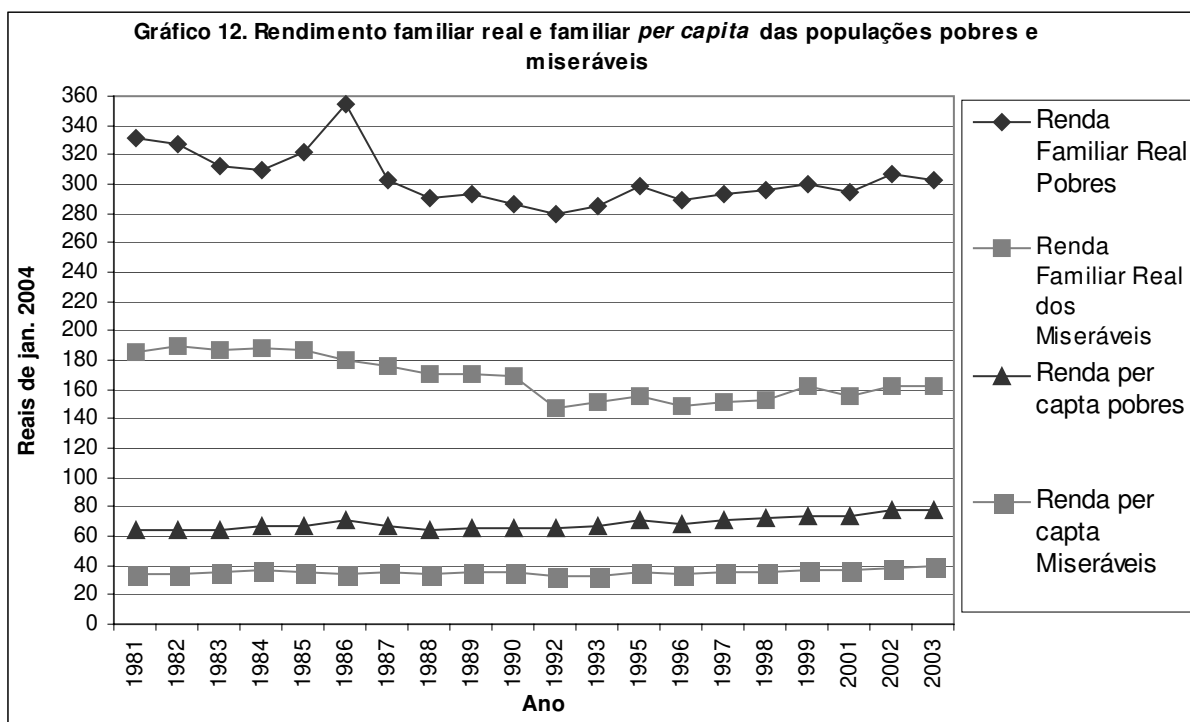
Evolução do rendimento mensal familiar real e *per capita* da população pobre, miserável e da população total

Ano	Rendimento familiar real da população pobre (R\$)*	Rendimento familiar real da população miserável (R\$)*	Rendimento familiar real da população total (R\$)*	Renda <i>per capita</i> da população pobre (R\$)*	Renda <i>per capita</i> da população Miserável (R\$)*	Renda <i>per capita</i> da população total (R\$)*
1981	331,9	185,6	1.348,7	64,39	33,7	322,8
1982	327,9	189,4	1.360,1	64,37	34,3	330,5
1983	311,9	187,4	1.136,1	63,74	34,8	278,6
1984	309,9	187,6	1.105,3	66,18	36,5	275,9
1985	321,5	187,5	1.329,5	67,18	36,1	333,3
1986	353,9	180,2	1.937,5	71,24	34,7	489,5
1987	303,0	175,3	1.423,3	66,76	35,3	362,8
1988	290,3	170,6	1.324,4	64,68	34,7	340,9
1989	293,4	170,2	1.477,6	66,08	35,1	384,3
1990	287,0	169,3	1.324,1	65,91	35,7	348,9
1992	279,8	147,2	1.093,9	65,14	32,4	296,7
1993	285,4	150,9	1.145,9	66,90	33,4	313,9
1995	298,4	155	1.387,6	70,29	34,9	390
1996	289,5	148,4	1.405,1	68,63	33,6	395,4
1997	292,6	151,2	1.386,7	70,84	35,1	396,6
1998	295,4	152,8	1.383,3	71,91	35,5	400,2
1999	300,4	162,3	1.303,8	73,31	36,9	380,1
2001	295,1	155,2	1.288,1	74,23	36,6	387,2
2002	306,3	162,2	1.280,4	77,28	38,4	388
2003	302,2	161,9	1.187,9	77,62	38,9	365

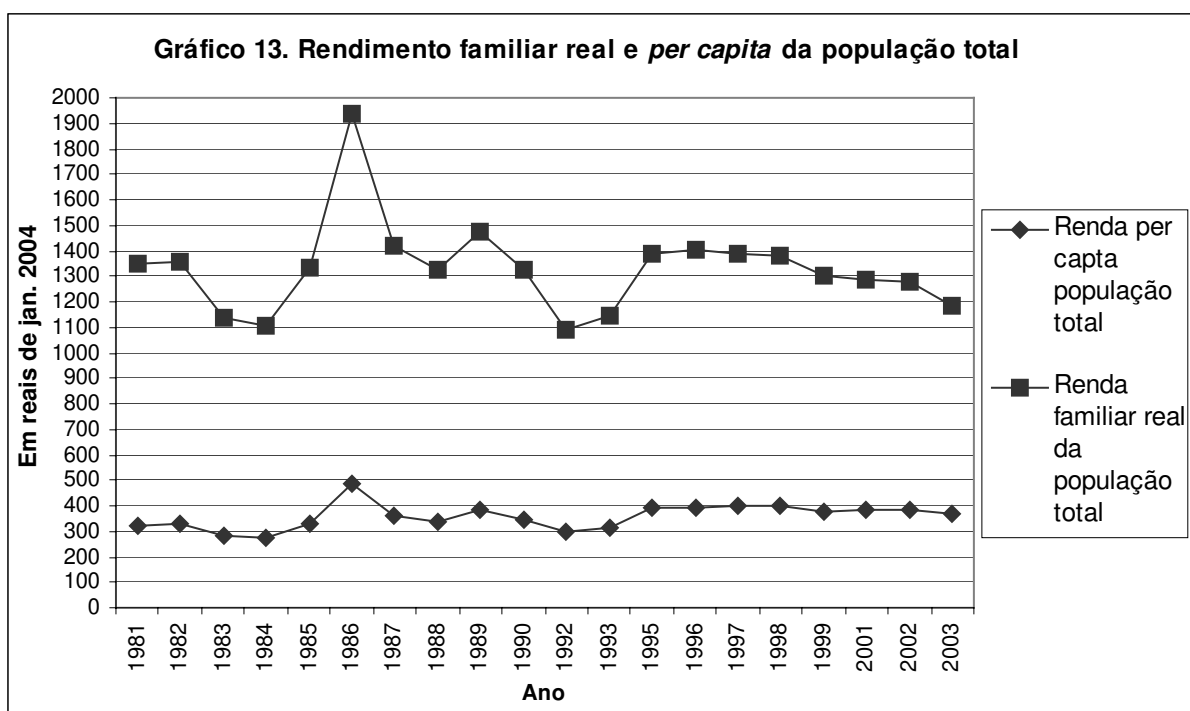
Elaborado a partir dos dados de Quadros e Equipe (CESIT/IE/UNICAMP)

Fonte: PNAD 1981 a 2003 (IBGE)

* Valores em Janeiro de 2004 (INPC corrigido – IPEA)



Elaborado a partir dos dados de Quadros e Equipe (CESIT/IE/UNICAMP)
 Fonte: PNAD 1981 a 2003 (IBGE)



Elaborado a partir dos dados de Quadros e Equipe (CESIT/IE/UNICAMP)
 Fonte: PNAD 1981 a 2003 (IBGE)

Com o crescimento do produto e da renda seguidos pela redução do “imposto inflacionário” que incidia, com maior ênfase, sobre a população com os piores níveis de rendimento, a pobreza absoluta volta a declinar pelo segundo ano consecutivo, agora de 40% da população total para 25%, os níveis mais baixos de todo o período estudado. O mesmo ocorreu com a proporção de miseráveis, reduzida de 17% para 8,5% da população total, entre 1985 e 1986.

Com os dados disponíveis e com recurso exclusivo às linhas de renda monetária, não é possível afirmar o quanto essas pessoas se distanciaram dos níveis de renda que os mantinham em estado de pobreza absoluta. No entanto, observando o Gráfico 10, que apresenta a proporção de pessoas em cada nível de rendimento, o crescimento da proporção de pessoas no “nível baixo de rendimento”, concomitante à redução da proporção de pessoas entre os pobres, sugere que estes não foram muito longe, ou seja, tiveram uma elevação de seus rendimentos insuficiente para atingir os níveis médios de renda, grosso modo, os padrões de vida de classe média.

Entre as pessoas que não conseguiram sair da pobreza, também houve alguma melhora. O rendimento familiar total (mensal) dos 25% de pobres presentes na população nesse ano aumentou 10% e o rendimento *per capita* 6% em relação a 1985. Um desempenho inferior, entretanto, à média da população total, cujo rendimento familiar total (mensal) cresceu 45% de um ano para o outro e o rendimento *per capita* elevou-se quase na mesma proporção, 47%.

Com exceção do biênio 1985/86, o restante da década de 80 reassume a trajetória ascendente dos números da pobreza e miséria no país. A partir daí, a ascensão da proporção de pobres na população total atingiu seu auge nos anos de 1992/93, período de alta inflação, de baixo crescimento, posterior a uma queda significativa do PIB em anos anteriores e, conseqüentemente, de queda nos níveis de emprego e renda. Em 1993, a pobreza atinge seu maior nível em toda a década de 90: 46% da população total, proporção semelhante à dos anos de 1983/84.

A partir de 1994 e da implementação de um Plano de Estabilização, o Real, o debate acerca da pobreza no país assume um caráter ainda mais controverso. Tomando, exclusivamente, a definição de pobreza absoluta como insuficiência de renda, houve uma redução da proporção de pobres e miseráveis como proporção da população total, após a

implementação do Plano Real, fato esse já captado na PNAD de 1995. Essa proporção havia declinado de 46% da população brasileira, em 1993, para 38,5% em 1995, mantendo-se praticamente constante no ano seguinte.

Essa redução deveu-se, em boa parte, à recuperação do produto interno bruto, entre 1994 e 96, induzido pela alta liquidez de crédito externo nesses anos, propiciando, assim, um momento de criação de empregos e ganhos da renda do trabalho. No entanto, indubitavelmente, a redução abrupta da inflação foi o maior determinante dos resultados obtidos em relação à redução da pobreza. Tal qual no Plano Cruzado, de 1986, o fim do “imposto inflacionário” sobre a parcela da população de baixa renda foi o determinante principal, amplamente reconhecido pela literatura que trata do tema.

Entretanto, mesmo o êxito no controle inflacionário foi insuficiente, a partir de 1997, para continuar reduzindo a pobreza absoluta no país ou, pelo menos, estabilizar a sua proporção nos patamares alcançados em 1995/96.²⁴¹ A partir de 1997 e, principalmente, 1999, a pobreza retoma, mais uma vez, a evolução ascendente no país. Em 1997, a pobreza absoluta atinge mais de 39% da população brasileira sendo, verdadeiramente, 19% da população composta de miseráveis. Em 1999, a pobreza retorna ao patamar histórico dos 40%, para fechar o período aqui estudado em quase 42% dos brasileiros submetidos a essa condição ou, aproximadamente, 73 milhões de pessoas, dos quais mais de 34 milhões não possuíam condições nem mesmo de garantir suas necessidades alimentares.

4.2.2. As Transformações nas Características Sócio-Ocupacionais da População Brasileira

Como afirmamos a pouco, as transformações ocorridas no mercado de trabalho nacional e sua relação com a pobreza é um eixo de análise privilegiado para a compreensão desse problema no Brasil. Adotar esse eixo como ponto de partida é importante para entender, principalmente, as transformações ocorridas na estrutura sócio-ocupacional

²⁴¹ Essas conclusões vão na mesma linha de interpretação de **Sônia Rocha**. *Pobreza e Desigualdade no Brasil: O Esgotamento dos Efeitos Distributivos do Plano Real*. Rio de Janeiro, Ipea, 2000. (Textos para Discussão n.721)

brasileira e, posteriormente, a transformação nas características sócio-ocupacionais da população em estado de pobreza.

Por esse motivo, partiremos das transformações ocorridas na estrutura ocupacional da população brasileira total, motivada pelas mudanças no mercado de trabalho nacional para, só então, analisarmos as características sócio-ocupacionais das famílias em estado de pobreza absoluta, em particular.

Ao compararmos a estrutura ocupacional da população brasileira do início dos anos 80 com a estrutura do final do período estudado (mais especificamente as estruturais da população total dos anos de 1981 e 2003, QUADROS 3 e 4), quatro grandes transformações merecem registro: (1) a redução das ocupações tipicamente agrícolas, do estrato rural; (2) redução relativa das ocupações ligadas ao trabalho assalariado; (3) um considerável crescimento (absoluto e relativo) do número de trabalhadores domésticos e (4) o fato do número de pessoas sem ocupação com renda (a maioria aposentados e pensionistas) ter quase triplicado nesse período, tendo ocorrido o mesmo com o número de pessoas sem ocupação e sem rendimento, consequência do desemprego sem proteção alguma.

Assim, com base nos dados dos Quadros 3 e 4 observamos uma redução, no âmbito nacional, dos Proprietários Conta-Própria Agrícolas de 13% da população total, em 1981, para menos de 6% em 2003, o que significa, em termos absolutos, uma redução de quase 5,4 milhões de pessoas. O mesmo ocorreu com os Assalariados Agrícolas Permanentes, cuja proporção em relação à população total decresceu de 10% para pouco mais de 3% nesses 23 anos, resultando num total de 6,44 milhões de pessoas a menos vivendo dessa ocupação. O único grupo sócio-ocupacional que cresceu nesse período, entre as ocupações tipicamente rurais, foram os Assalariados Agrícolas Temporários. De uma proporção praticamente insignificante do ponto de vista estatístico, em 1981, sua participação na população total saltou para 2,2 % da população total. Esses 3,9 milhões de pessoas vivendo do trabalho assalariado agrícola temporário, como podemos observar, foram insuficientes para compensar o número de oportunidades encerradas nas demais ocupações tipicamente agrícolas.

A grande redução observada no número de pessoas vivendo de determinadas ocupações agrícolas deveu-se, sobretudo, à modernização e mecanização da agricultura.

Como observa Walter Belik (*et. al.*), enquanto no início da modernização conservadora da agricultura brasileira apenas algumas regiões implementaram essa modernização e mecanização, como as regiões Sul e Sudeste, atualmente, esse processo está sendo levado a cabo, inclusive, na expansão da fronteira agrícola.²⁴² Esse processo não se restringe, também, apenas às grandes propriedades. As propriedades menores conseguem mecanizar a produção no campo recorrendo à terceirização dos serviços de máquinas. Restou a essas pessoas, como afirma o estudo citado, buscarem oportunidades de ocupação em atividades não-agrícolas no campo mesmo (principalmente, em atividades relacionadas ao lazer ou segunda residência de proprietários e as atividades a ela relacionadas, como caseiros, empregadas domésticas, etc), ou então, nas cidades.

Nas cidades, no entanto, a situação encontrada pelos imigrantes ao final da década de 90 não era melhor. Como afirma Baltar, com a redução das ocupações agrícolas tradicionais, o aumento da ocupação não-agrícola no meio urbano foi insuficiente para absorver essas pessoas. Soma-se a isso o aumento, concomitante, da população economicamente ativa acima do crescimento populacional, resultando no aumento do desemprego aberto.²⁴³

Uma segunda transformação significativa na estrutura ocupacional brasileira ocorrida nas últimas duas décadas, agora no que tange aos grupos sócio-ocupacionais urbanos, diz respeito à redução da participação relativa do grupo dos Trabalhadores Assalariados de 26,72% da população total, em 1981, para menos de 22% em 2003, significando um crescimento absoluto do número de pessoas vivendo das ocupações constitutivas desse grupo de somente 6,33 milhões de pessoas, após 23 anos de crescimento lento.

²⁴² O estudo de Belik fornece números significativos. Assim, por exemplo, “na cultura do algodão, uma colhedora automatizada pode eliminar o trabalho de até 160 pessoas; na cana-de-açúcar, uma colhedora elimina o trabalho de 100 a 120 pessoas; na cultura do feijão, uma colhedora também pode substituir o trabalho de 100 a 120 pessoas”! **Walter Belik** (*et. al.*). O emprego rural nos anos 90. Em: **Marcelo Weishaupt Proni e Wilnês Henrique** (org.) *Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90*. São Paulo: Editora Unesp; Campinas: I.E./Unicamp, 2003.

²⁴³ **Paulo Eduardo de Andrade Baltar**. *Op. Cit.*, 2003, p. 126.

QUADRO 3
Estrutura Ocupacional Familiar da População Brasileira em 1981

Grupos sócio-ocupacionais	Número de Famílias (mil)	(%)	Número de Pessoas (mil)	(%)
A-1 Empregadores (> 10)	1.285.239	4,50	5.797.009	4,87
C Classe Média Autônoma	1.191.371	4,17	5.223.592	4,38
D Classe Média Assalariada	5.850.612	20,50	23.514.602	19,74
F Trabalhadores Autônomos	2.467.929	8,65	11.106.935	9,32
G Trabalhadores Assalariados	7.048.064	24,69	31.828.762	26,72
I Trabalhadores Domésticos	1.093.843	3,83	2.010.782	1,69
H-1 Proprietários Conta Própria – agrícolas	3.026.290	10,60	15.589.834	13,09
H-2 Trabalhadores Autônomos – agrícolas	135.635	0,48	661.057	0,55
H-3 Assalariados Agrícolas Permanentes	2.508.381	8,79	12.021.768	10,09
SO Sem Ocupação com renda	3.367.619	11,80	9.698.593	8,14
SOF Sem Ocupação sem renda	493.647	1,73	1.464.980	1,23
Outros Grupos sócio-ocupacionais	75.007	0,26	218.178	0,18
TOTAL	28.543.637	100,00	119.136.092	100,00

Elaborado a partir dos dados de Quadros e Equipe (CESIT/IE/UNICAMP)

Fonte: PNAD 1981 a 2003 (IBGE)

QUADRO 4
Estrutura Ocupacional Familiar da População Brasileira em 2003

Grupos sócio-ocupacionais	Número de Famílias (mil)	(%)	Número de Pessoas (mil)	(%)
A-1 Empregadores (> 10)	321.703	0,60	1.107.348	0,64
A-2 Empregadores (< = 10)	2.279.731	4,25	7.745.455	4,45
C Classe Média Autônoma	2.591.656	4,84	8.502.247	4,89
D Classe Média Assalariada	12.126.411	22,62	39.602.288	22,76
F Trabalhadores Autônomos	5.005.563	9,34	17.181.375	9,88
G Trabalhadores Assalariados	10.696.726	19,96	38.161.041	21,94
I Trabalhadores Domésticos	2.309.439	4,31	6.524.503	3,75
H-1 Proprietários Conta Própria – agrícolas	2.719.959	5,07	10.203.499	5,87
H-3 Assalariados Agrícolas Permanentes	1.470.811	2,74	5.582.714	3,21
H-4 Assalariados Agrícolas Temporários	1.030.865	1,92	3.901.165	2,24
N Autoconsumo	686.966	1,28	1.914.357	1,10
SO Sem Ocupação com renda	10.219.510	19,07	27.797.511	15,98
SOF Sem Ocupação sem renda	1.673.536	3,12	4.225.948	2,43
Outros Grupos sócio-ocupacionais	464.629	0,88	1.517.045	0,86
TOTAL	53.597.505	100,00	173.966.496	100,00

Elaborado a partir dos dados de Quadros e Equipe (CESIT/IE/UNICAMP)

Fonte: PNAD 1981 a 2003 (IBGE)

Essa diminuição do trabalho assalariado urbano na geração de oportunidades para ocupar a população economicamente ativa, principalmente na década de 90, período de profundas transformações na economia e no mercado de trabalho, é apontado também no estudo de Baltar, consequência da crise econômica do início da década e, posteriormente, do aumento da produtividade durante os períodos de recuperação. Outro dado importante desse estudo: a redução ocorreu de forma mais drástica na indústria de transformação, justamente aquela com maior grau de formalização resultando no fato de que todo o (pequeno) aumento do emprego assalariado urbano fosse constituído de empregos sem carteira de trabalho.²⁴⁴ A importância desse processo para o tema aqui estudado está no fato de que ele aumenta a insegurança em caso de desemprego, nesse caso, sem nenhuma proteção, tornando as famílias vulneráveis e suscetíveis a situações de pobreza e miséria.

A terceira transformações significativa na estrutura ocupacional familiar do Brasil no período e que deve ser registrada refere-se ao considerável crescimento (absoluto e relativo) do grupo sócio-ocupacional dos Trabalhadores Domésticos, de 1,69% em 1981, para 3,75% da população total em 2003, ou seja, um acréscimo de 4,5 milhões de pessoas vivendo dessa atividade, refletindo, para muitos, o subdesenvolvimento econômico e social do país.²⁴⁵

Por fim, merece destaque no período 1981 a 2003 o crescimento tanto dos Sem Ocupação com renda quanto dos Sem Ocupação sem renda, cujos números absolutos praticamente triplicaram nesse período. No caso dos Sem Ocupação com renda, grupo formado basicamente por aposentados e pensionistas, mas também de desocupados com acesso a programas de transferência de renda, seguro desemprego, etc., o crescimento foi de 8,14 % da população total, em 1981, para 16%, aproximadamente. Um acréscimo absoluto de mais de 18 milhões de pessoas, consequência, provavelmente, tanto de fatores demográficos, como o envelhecimento da população brasileira, quanto sociais, como as conquistas obtidas no campo da seguridade social na Constituição de 1988, sobretudo no campo da previdência rural.²⁴⁶ Por outro lado, verificamos também a duplicação dos Sem Ocupação sem renda, no mesmo período, e que podemos associar, sem dúvidas, ao

²⁴⁴ Idem, *Ibidem*, 2003, p. 114 e 134.

²⁴⁵ Cf. **J.M.C. Mello e Fernando Novais**. Capitalismo Tardio e Sociabilidade Moderna, In: *A História da Vida Privada no Brasil*, vol.4, 1997.

aumento do desemprego aberto sem nenhuma proteção, principalmente na última década. Nesse caso, o crescimento foi de 1,23% para 2,43% entre 1981 e 2003, um crescimento absoluto de mais de 2.7 milhões de pessoas.

4.2.3. As Características Sócio-Ocupacionais da População Pobre no Brasil

Como veremos, em vários momentos, as transformações na estrutura ocupacional da população brasileira, ditada pelas mudanças no mercado de trabalho nacional, profundas, em particular, na década de 90, foram cruciais também nas transformações ocorridas no perfil ocupacional da pobreza no Brasil.

Assim, as características sócio-ocupacionais da pobreza em 2003 são profundamente distintas daquelas que encontrávamos no Brasil em 1981. Destaca-se, entre outras transformações que iremos comentar adiante, a redução da pobreza entre os grupos sócio-ocupacionais agrícolas e a concentração dessa nos grupos tipicamente urbanos, como ilustram, comparativamente, os Quadros 5 e 6.

Em 1981, pelo menos 42% da população pobre brasileira encontrava-se ainda no meio rural ou em atividades agrícolas, especificamente, em dois grupos sócio ocupacionais: os Proprietários Conta-Própria Agrícolas concentravam 22,5% da pobreza nacional, enquanto os Assalariados Agrícolas Permanentes representavam 19% desse total. No primeiro caso, 65% das pessoas ocupadas em atividades que compunham o Grupo dos Proprietários Conta-Própria eram pobres e no segundo, entre o Assalariados Agrícolas Permanentes, nada menos do que 70% encontrava-se em estado de pobreza, correspondendo a 18,5 milhões de pessoas, o que demonstra os padrões de vida historicamente baixos da parcela da população brasileira ocupada no campo. Mais recentemente, no ano de 2003, a população pobre presente nas ocupações tipicamente agrícolas reduziu-se para, aproximadamente 19%, estando 6% dos pobres brasileiros no grupo dos Assalariados Agrícolas Permanente e 9% sendo de Proprietários Conta-Própria Agrícolas. Chama a atenção, entretanto, o grupo dos Assalariados Agrícolas Temporários. O crescimento do seu número em relação à população total foi acompanhado de condições

²⁴⁶ **Guilherme Delgado.** O idoso e a Previdência Rural no Brasil: a experiência recente da universalização. Texto para Discussão n. 688. Brasília: IPEA, 1999.

de vida extremamente adversas. Das mais de 3 milhões de pessoas que compunham esse grupo em 2003, 81% eram pobres, embora, como proporção da pobreza no país, esse grupo respondesse por apenas 4% do total.

Essa redução da pobreza ligada a atividades agrícolas, ao que tudo indica, não se deve à melhoria das condições de vida da população rural e sim à sua redução como proporção da população total, consequência da busca de oportunidades de ocupação nas cidades. Somados, os dois grupos de maior incidência de pobreza em 1981, Proprietários Conta-Própria Agrícolas e Assalariados Agrícolas Permanentes, representavam 23% da população total do país em 1981, proporção essa que, em 2003, havia se reduzido para 9%.

Assim, como afirmamos, a pobreza continuamente migrou do campo para a cidade nessas pouco mais de duas décadas estudadas, embora o início desse processo, certamente, seja anterior a este período. Enquanto em 1981, pouco mais de 43% da pobreza do país estava concentrada em grupos sócio-ocupacionais tipicamente urbanos, Trabalhadores (Assalariados, Autônomos e Domésticos) e Classe Média (Assalariada e Autônoma), em 2003 essa proporção havia se elevado para 55,5% do total de pobres no Brasil.

O empobrecimento na área urbana foi, contudo, mais acentuado em alguns grupos da sociedade que em outros. No que diz respeito ao grupo dos Trabalhadores Assalariados, ao compararmos os Gráficos 14 e 15, fica uma falsa impressão de estabilidade, afinal, a participação desse grupo ficou no patamar dos 25% da pobreza total do país, entre 1981 e 2003. No entanto, cabe recordar ter havido uma redução na participação desse grupo na população total, como descrito a pouco, de 26,72% da população total, em 1981, para menos de 22% em 2003. Diminuição essa concentrada nos anos 90 e consequência da crise econômica do início da década e, posteriormente, do aumento da produtividade durante os períodos de recuperação, tendo a redução mais drástica ocorrido na indústria de transformação. Um exame mais cuidadoso nos revela que, em 1981, dos quase 32 milhões de pessoas que compunham o grupo dos Trabalhadores Assalariados, aproximadamente, 11,5 milhões eram pobres. Em 2003, pouco mais de 38 milhões de pessoas compunham esse mesmo grupo, sendo 18,6 milhões pobres. Isso significa um aumento da pobreza entre os Trabalhadores assalariados de 36%, em 1981, para quase 49% em 2003. Quase metade

dos Trabalhadores Assalariados²⁴⁷ do país encontrava-se em estado de pobreza após 23 anos de estagnação.

Entre os grupos sócio-ocupacionais de Trabalhadores Domésticos e Autônomos, a tendência também foi de empobrecimento. No início do período aqui em estudo, 57% dos Trabalhadores Domésticos e 31% dos Autônomos eram pobres, embora a sua participação na pobreza total do país fosse modesta se comparada aos Trabalhadores Assalariados, 3% e 8%, respectivamente. Entre os Autônomos, essa participação no total de pessoas pobres no Brasil aumentou pouco entre 81 e 2003, ficando em torno de 10%, embora, no interior do grupo a pobreza tenha se alçado de 31% para 44% nesse mesmo período. Entre os Trabalhadores domésticos, o aumento da participação destes na população total do país foi seguida do aumento da sua participação na pobreza nacional e do empobrecimento no interior desse grupo. Entre eles, os padrões de vida são, historicamente, baixíssimos. Em 1981, não era diferente, sendo 57% dos Trabalhadores Domésticos no Brasil pobres, embora sua participação no total de pobres fosse pequena, apenas 3%. Com o crescimento das ocupações ligadas a esse grupo, um acréscimo de 4,5 milhões a mais de pessoas vivendo dessa atividade, a sua participação no total de pobres no país dobrou, chegando a 6%. O empobrecimento dessas pessoas também foi uma realidade. Do total de 6,5 Trabalhadores Domésticos em 2003; 4,5 eram pobres, significando que a pobreza absoluta aumentou, no interior desse grupo, dos 57% acima citados para aproximadamente 70%, entre 1981 e 2003.

Entretanto, talvez a transformação mais importante que podemos destacar no perfil sócio-ocupacional no período investigado refere-se ao empobrecimento das Classes Médias (sobretudo a Assalariada, mas também verificado na Classe Média Autônoma). Esse processo, provavelmente, ganha maior evidência do que os demais até aqui citados, em razão da maior capacidade de vocalização de suas reivindicações por parte dessa classe, com repercussões políticas mais acentuadas, mas que em função das limitações e dos objetivos dessa pesquisa, não iremos aprofundar nesse momento.

²⁴⁷ Vide a composição desse grupo adotada pela metodologia aqui utilizada no Apêndice Estatístico.

QUADRO 5
Estrutura Ocupacional Familiar da População Pobre no Brasil em 1981

Grupos sócio-ocupacionais	Número de Famílias Pobres (mil)	(%)	Número de Pessoas Pobres (mil)	(%)
A-1 Empregadores (> 10)	81.491	0,94	558.584	1,25
C Classe Média Autônoma	172.940	1,99	996.151	2,23
D Classe Média Assalariada	380.700	4,38	2.210.860	4,95
F Trabalhadores Autônomos	614.037	7,07	3.466.877	7,76
G Trabalhadores Assalariados	1947.835	22,42	11.494.825	25,72
I Trabalhadores Domésticos	490.101	5,64	1.138.402	2,55
H-1 Proprietários Conta Própria – agrícolas	1.710.624	19,69	10.088.906	22,58
H-2 Trabalhadores Autônomos – agrícolas	78.761	0,91	408.648	0,91
H-3 Assalariados Agrícolas Permanentes	1.505.596	17,33	8.471.171	18,96
SO Sem Ocupação com renda	1.153.239	13,27	4.204.403	9,41
SOF Sem Ocupação sem renda	490.370	5,64	1.461.159	3,27
Outros Grupos sócio-ocupacionais	64.163	0,72	189.822	0,41
TOTAL	8.689.857	100,00	44.689.808	100,00

Elaborado a partir dos dados de Quadros e Equipe (CESIT/IE/UNICAMP)

Fonte: PNAD 1981 a 2003 (IBGE)

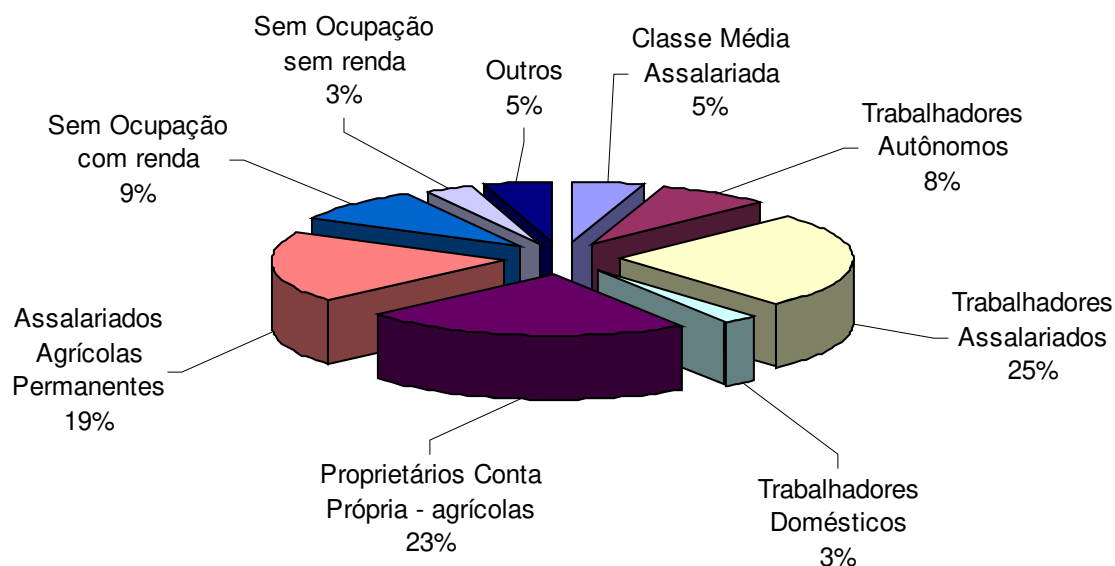
QUADRO 6
Estrutura Ocupacional Familiar da População Pobre no Brasil em 2003

Grupos sócio-ocupacionais	Número de Famílias Pobres (mil)	(%)	Número de Pessoas Pobres (mil)	(%)
A-2 Empregadores (< = 10)	176.550	0,94	753.889	1,03
C Classe Média Autônoma	498.446	2,65	2.016.616	2,77
D Classe Média Assalariada	1.901.297	10,11	7.732.724	10,60
F Trabalhadores Autônomos	1.840.949	9,79	7.535.925	10,33
G Trabalhadores Assalariados	4.406.496	23,44	18.634.564	25,56
I Trabalhadores Domésticos	1.355.632	7,21	4.533.726	6,22
H-1 Proprietários Conta Própria – agrícolas	1.446.116	7,69	6.399.716	8,78
H-3 Assalariados Agrícolas Permanentes	955.140	5,08	4.167.657	5,72
H-4 Assalariados Agrícolas Temporários	752.800	4,00	3.172.238	4,35
N Autoconsumo	304.596	1,62	1.081.725	1,48
SO Sem Ocupação com renda	3.209.686	17,07	11.575.666	15,87
SOF Sem Ocupação sem renda	1.636.696	8,71	4.179.137	5,73
Outros Grupos sócio-ocupacionais	315.946	1,69	1.135.304	1,56
TOTAL	18.800.350	100,00	72.918.887	100,00

Elaborado a partir dos dados de Quadros e Equipe (CESIT/IE/UNICAMP)

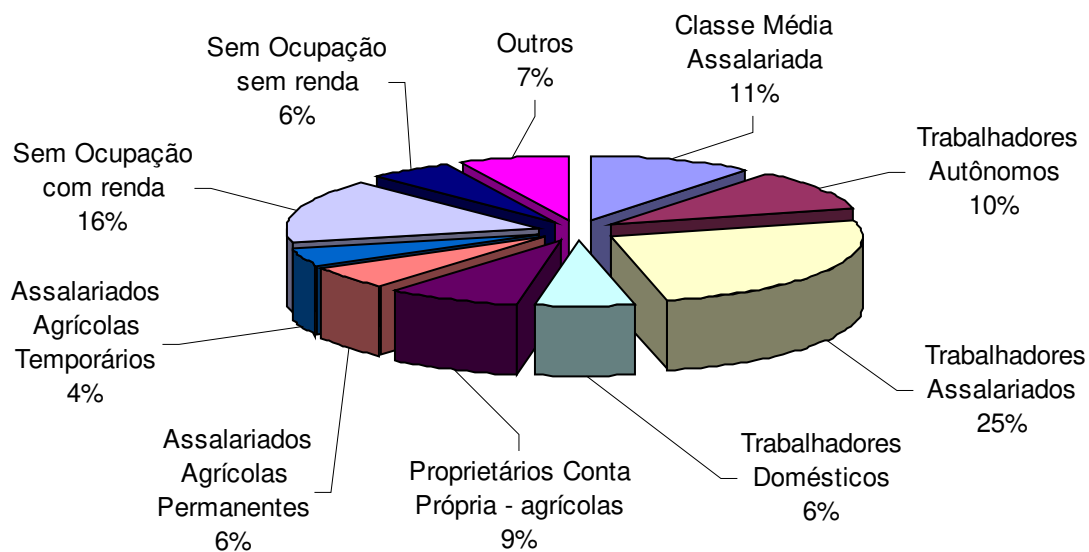
Fonte: PNAD 1981 a 2003 (IBGE)

GRÁFICO 14
Grupos sócio-ocupacionais onde concentravam-se as pessoas pobres, 1981



Elaborados a partir dos dados de Quadros e Equipe (CESIT/IE/UNICAMP)
 Fonte: PNAD 1981 a 2003 (IBGE)

GRÁFICO 15
Grupos sócio-ocupacionais onde concentravam-se as pessoas pobres no Brasil, 2003



Elaborados a partir dos dados de Quadros e Equipe (CESIT/IE/UNICAMP)
 Fonte: PNAD 1981 a 2003 (IBGE)

Recentemente, no ano de 2003, a Classe Média Assalariada respondia por, aproximadamente, 23% da população brasileira e 11% da pobreza no país. Com uma população de mais de 39,5 milhões de pessoas, a pobreza atingia, neste mesmo ano; 7,7 milhões de pessoas ocupadas em atividades típicas dessa classe, o que significa que quase 20% dessas pessoas não possuíam um padrão de vida condizente com sua condição de classe. Padrão de vida que, a pouco mais de duas décadas atrás, a Classe Média Assalariada ainda conservava. Em 1981, com 20% da população brasileira, essa classe respondia por menos de 5% da pobreza no país todo. Do total de pessoas que compunham a Classe Média Assalariada em 81; 23,5 milhões de pessoas, apenas 2,2 milhões eram pobres, ou seja, menos de 10%. Isso significa que, em duas décadas, a pobreza no interior dessa classe mais que dobrou, da mesma forma que a sua participação na pobreza absoluta verificada em todo o território nacional.

Entre a Classe Média Autônoma também houve uma piora dos padrões de vida. Entretanto, nada comparado aos problemas da Classe Média Assalariada, principalmente em razão de sua participação mais modesta na população total. Assim, em 1981, a Classe Média Autônoma respondia por apenas 4,4% da população brasileira, percentual esse que pouco se alterou no final do período, em 2003; 4,9%. A sua participação na pobreza total do país também foi modesta nesses 23 anos, correspondendo a 2,2% e 2,8%, em 1981 e 2003, respectivamente. A mudança mais significativa foi no interior da Classe Média Autônoma. Enquanto em 1981, cerca de 19% dessa classe encontrava-se em estado de pobreza, no final do período em questão essa proporção havia se elevado para 24%, aproximadamente. O fato é que, somadas (Classe Média Autônoma e Assalariada), a Classe Média responde, nesse início de século XXI, por 13,4% da pobreza nacional ou 9,7 milhões de pessoas, condição essa incompatível com os padrões de vida e status social alcançados em sua fase áurea, de expansão, no país, entre as décadas de 50 e, sobretudo, 70.

Por fim, é importante notar também o aumento da participação dos Sem Ocupação no total de pobres no Brasil. Não nos referimos a este, propriamente, como classe social, mas foram incluídos na pesquisa para que essa se tornasse mais representativa do conjunto da população. Essa categoria é formada por aposentados, pensionistas, beneficiários de seguro desemprego, programas de transferência de renda, etc. (Sem Ocupação com Renda),

e por desempregados que não exercem nenhuma atividade ligada à autoconstrução ou autoconsumo e que declararam não possuir rendimentos (Sem Ocupação sem Renda).

No caso dos Sem Ocupação com Renda, o seu crescimento como parcela da população parece estar ligado, principalmente, às transformações demográficas das últimas duas décadas, com o aumento de idosos na população total, pois o grupo é formado, predominantemente, por aposentados e pensionistas. No período em questão observou-se uma leve redução da pobreza entre os Sem Ocupação com Renda. Enquanto em 1981, dos 9,7 milhões de Sem Ocupação com Renda 43,35% eram pobres, em 2003, com seu número total tendo, praticamente, triplicado e chegado a 27,8 milhões de pessoas, a pobreza atingia 41,6% desses. Embora tivesse havido uma pequena redução relativa da pobreza entre os Sem Ocupação com Renda, em termos absolutos, o número de pobres nesse grupo passou de 4,2 milhões de pessoas, em 81, para 11,5 milhões em 2003. Esse aumento absoluto foi responsável pela maior participação desse grupo na pobreza total do país. Nada menos do que 16% da população pobre no Brasil, em 2003, era formada por esse grupo, proporção essa que em 1981 era de pouco mais de 9%. Esses números deixam dúvidas a respeito dos impactos das aposentadorias, pensões e programas de transferência de renda na pobreza absoluta no país, embora, essas só possam ser esclarecidas à luz de pesquisa especializada.

Finalizando, como era esperado, entre os Sem Ocupação sem Renda, a pobreza definida enquanto insuficiência de renda atingia, praticamente, a totalidade das pessoas que formavam esse grupo, tanto em 1981 quanto em 2003. Destaque para o aumento absoluto de pobres Sem Ocupação e sem Renda nesse período: de 1,46 milhões de pessoas no início do período estudado, pudemos observar, em 2003, um crescimento de 186%, chegando a 4,18 milhões de pessoas. Aumento responsável, portanto, pelo crescimento da participação desse grupo na pobreza total verificada no país, de 3,3% em 1981 para 5,7% em 2003, consequência, muito provavelmente, do aumento do desemprego aberto sem proteção alguma, ou seja, sem acesso a seguro desemprego, programas de transferência de renda, etc.

4.3. Pobreza e Miséria no Núcleo da Estrutura Produtiva Nacional: as Regiões Metropolitanas Agregadas, RMSP e RMRJ.

Se, como pudemos observar, ocorreu uma redução da pobreza entre os grupos sócio-ocupacionais agrícolas e a concentração dessa nos grupos tipicamente urbanos entre 81 e 2003, levando-nos a afirmar ter havido uma migração da pobreza das ocupações do campo para a cidade, quais teriam sido as conseqüências desse movimento para as áreas mais densamente habitadas, as Metrôpoles, em particular, aquelas que concentram o núcleo da estrutura produtiva no Brasil, as Regiões Metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro?

Antes, algumas informações preliminares. Em 2003, as dez metrôpoles, nacionais e regionais, que constam na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE (e que iremos nos referir, a partir daqui, como Metrôpoles Agregadas), base dos dados de que dispomos, contavam com 55,3 milhões dos quase 174 milhões de habitantes que formavam a população brasileira nesse ano, ou seja, aproximadamente, 32% da população nacional residia nas Regiões Metropolitanas (Porto Alegre, Curitiba, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza, Belém, além de Brasília-DF). A Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), a maior delas, contava com uma população de 18,7 milhões de habitantes nesse mesmo ano, enquanto a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), também foco de nossa pesquisa, possuía uma população de 11,25 milhões de pessoas.

À semelhança do que ocorreu no quadro nacional, no entanto, de forma mais evidente, pudemos observar um crescimento inequívoco da pobreza nesse período de 23 anos nas regiões metropolitanas do país, apenas interrompido conjunturalmente, em razão de crises agudas (no biênio 83/84 como no caso nacional) ou planos econômicos, basicamente aqueles que lograram a redução do “imposto inflacionário”, como o Plano Cruzado e Real, permitindo uma redução do problema, ainda que momentaneamente, retomando-se, em seguida, a trajetória ascendente. Nas Regiões Metropolitanas Agregadas, a pobreza absoluta elevou-se de 19% da população metropolitana total, em 81, para pouco mais de 32% em 2003, aproximadamente, 18 milhões de pessoas pobres em uma população total de 55,3 milhões de habitantes, como ilustra a Tabela 9, a seguir.

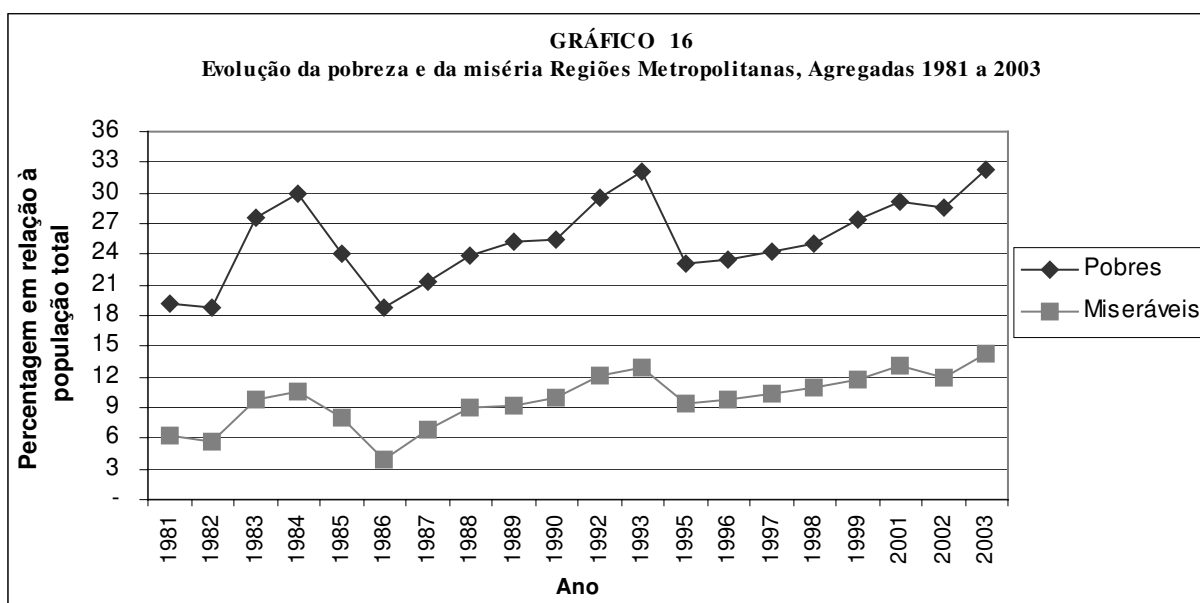
TABELA 9

Evolução da pobreza e da miséria nas Regiões Metropolitanas Agregadas, 1981 a 2003

Ano	Nº Pessoas Pobres	% Pessoas Pobres	Nº Pessoas Miseráveis	% Pessoas Miseráveis	População Total
1981	7.043.831	19,20	2.302.643	6,28	36.689.752
1982	7.112.014	18,79	2.184.328	5,77	37.845.841
1983	10.777.560	27,62	3.816.674	9,78	39.025.731
1984	11.592.657	29,84	4.139.022	10,65	38.846.617
1985	9.876.412	24,07	3.290.927	8,02	41.024.591
1986	7.575.264	18,71	1.610.730	3,98	40.492.781
1987	8.797.945	21,35	2.833.411	6,88	41.211.565
1988	10.645.084	23,86	3.986.052	8,93	44.612.187
1989	10.771.605	25,17	3.925.384	9,17	42.802.038
1990	11.043.642	25,37	4.352.912	10	43.531.054
1992	13.207.233	29,50	5.404.248	12,07	44.763.346
1993	14.591.552	32,09	5.907.974	12,99	45.469.355
1995	10.831.807	23,11	4.434.463	9,46	46.870.429
1996	11.130.880	23,41	4.669.130	9,82	47.554.458
1997	11.808.559	24,25	5.023.051	10,32	48.688.222
1998	12.478.290	25,01	5.448.144	10,92	49.898.084
1999	13.923.600	27,32	5.990.049	11,75	50.967.680
2001	15.672.701	29,14	7.015.865	13,04	53.783.616
2002	15.593.788	28,59	6.506.647	11,93	54.551.676
2003	17.814.263	32,20	7.907.099	14,29	55.318.349

Elaborados a partir dos dados de Quadros e Equipe (CESIT/IE/UNICAMP)

Fonte: PNAD 1981 a 2003 (IBGE)



Elaborados a partir dos dados de Quadros e Equipe (CESIT/IE/UNICAMP)

Fonte: PNAD 1981 a 2003 (IBGE)

Como pudemos verificar, nas metrópoles, o empobrecimento de amplos setores da sociedade fez com que a participação dessas crescesse em relação ao problema no âmbito nacional. A pobreza metropolitana, por isso, passou a responder por 24,4% da pobreza verificada no país em 2003, proporção essa que era de 15,8% a duas décadas atrás, em 1981, levando alguns estudos a cunhar a expressão “metropolização da pobreza”²⁴⁸ para descrever a evolução recente do problema nas metrópoles brasileiras.

Ao mesmo tempo em que analisar a evolução da pobreza nas metrópoles de forma agregada nos possibilitou observar a crescente participação dessas na proporção de pessoas pobres e miseráveis em todo o país – ou, como dito, uma “metropolização da pobreza” -, essa agregação esconde o desempenho específico de cada metrópole.

As Regiões Metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro, núcleo da estrutura produtiva nacional, são exemplos disso. São Paulo apresenta a situação mais grave entre todas as metrópoles do país, em razão do crescimento verificado no período e à grandeza absoluta do problema. Como demonstra a Tabela 10 abaixo, em 2003, a RMSP possuía uma população de 18,7 milhões de habitantes, dos quais 4,7 milhões eram pobres, ou seja, 25,2%. A pouco mais de duas décadas atrás, em 1981, essa proporção era de 11% dos habitantes dessa metrópole. Nesse período, a RMSP ganhou 3,5 milhões de pessoas pobres a mais. À passagem de uma população pobre de 1,44 para 4,7 milhões de pessoas, entre 81 e 2003, corresponde um aumento de mais de 3,2 milhões de pessoas pobres nesse período.

O agravamento da pobreza absoluta na Região Metropolitana do Rio de Janeiro foi menos intenso do que o ocorrido na metrópole paulista, principalmente após o esgotamento dos efeitos do Plano Real (conferir a Tabela 11). No entanto, nela também pudemos verificar uma considerável piora. A RMRJ possuía, em 1981, uma população pobre maior do que a encontrada na RMSP em termos absolutos e relativos, da ordem de 1,87 milhões de pessoas pobres ou 20,38% de seus habitantes. Em 2003, o crescimento absoluto da pobreza havia sido bem menor do que aquele verificado na RMSP; ou seja, 3,34 milhões de pessoas pobres em uma população de 11,25 milhões de habitantes.

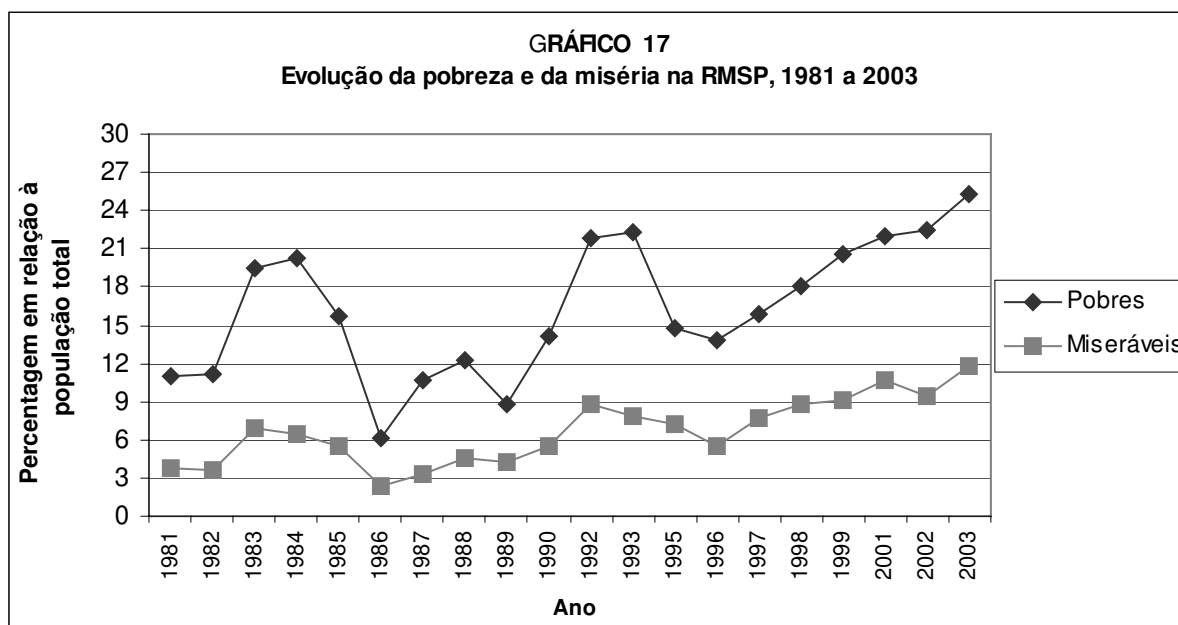
²⁴⁸ **Laura Tavares Soares.** *Pobreza Urbana: a nova prioridade do novo Ministério Social.* Laboratório de

TABELA 10
Evolução da pobreza e da miséria na RMSP, 1981 a 2003

Ano	Nº Pessoas Pobres	% Pessoas Pobres	Nº Pessoas Miseráveis	% Pessoas Miseráveis	População Total
1981	1.443.512	11,05	498.028	3,81	13.062.867
1982	1.510.940	11,17	483.622	3,58	13.524.789
1983	2.720.718	19,44	964.553	6,89	13.992.129
1984	2.772.426	20,22	885.996	6,46	13.711.768
1985	2.321.097	15,65	804.876	5,43	14.834.856
1986	877.495	6,15	330.168	2,31	14.266.512
1987	1.548.195	10,65	469.918	3,23	14.531.883
1988	1.963.262	12,23	728.722	4,54	16.048.966
1989	1.334.581	8,87	631,576	4,2	15.044.299
1990	2.170.309	14,19	839.854	5,49	15.289.729
1992	3.433.356	21,81	1.376.684	8,74	15.743.081
1993	3.558.608	22,26	1.255.448	7,85	15.983.080
1995	2.418.536	14,70	1.192.689	7,25	16.457.428
1996	2.307.767	13,83	924.715	5,54	16.688.095
1997	2.708.488	15,87	1.322.143	7,74	17.071.776
1998	3.165.475	18,10	1.540.263	8,81	17.489.406
1999	3.658.736	20,64	1.619.791	9,14	17.730.244
2001	4.017.378	22,06	1.950.418	10,71	18.211.045
2002	4.134.322	22,41	1.724.565	9,35	18.448.236
2003	4.718.478	25,25	2.189.610	11,72	18.684.954

Elaborados a partir dos dados de Quadros e Equipe (CESIT/IE/UNICAMP)

Fonte: PNAD 1981 a 2003 (IBGE)



Elaborados a partir dos dados de Quadros e Equipe (CESIT/IE/UNICAMP)

Fonte: PNAD 1981 a 2003 (IBGE)

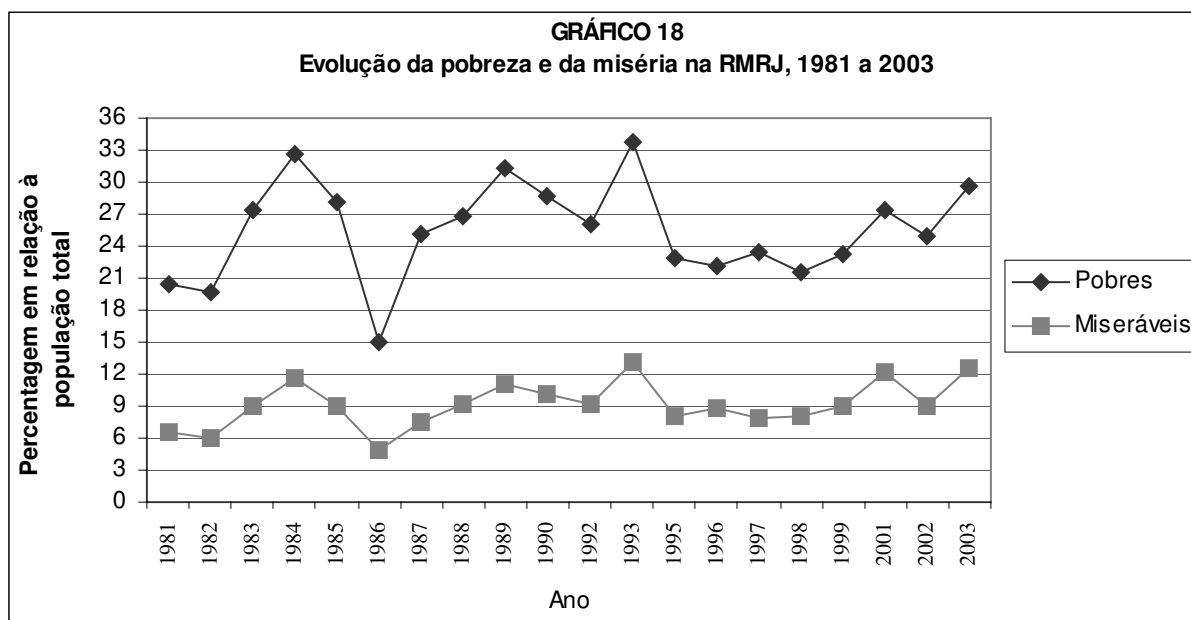
TABELA 11

Evolução da pobreza e da miséria na RMRJ, 1981 a 2003

Ano	Nº Pessoas Pobres	% Pessoas Pobres	Nº Pessoas Miseráveis	% Pessoas Miseráveis	População Total
1981	1.872.788	20,38	608.054	6,62	9.187.337
1982	1.840.770	19,63	562.168	5,99	9.379.580
1983	2.619.225	27,34	853.668	8,91	9.579.054
1984	3.075.785	32,60	1.091.982	11,57	9.435.492
1985	2.779.961	28,05	883.798	8,92	9.910.116
1986	1.442.797	14,96	470.494	4,88	9.643.530
1987	2.426.472	25,09	725.166	7,5	9.672.794
1988	2.834.543	26,87	977.612	9,27	10.547.840
1989	3.118.451	31,39	1.105.696	11,13	9.935.248
1990	2.882.197	28,74	1.018.487	10,16	10.027.301
1992	2.582.278	26,11	908.547	9,19	9.888.541
1993	3.374.018	33,84	1.311.379	13,15	9.971.870
1995	2.316.502	22,85	813.150	8,02	10.138.571
1996	2.256.216	22,08	893.111	8,74	10.220.569
1997	2.435.055	23,41	815.594	7,84	10.401.486
1998	2.283.020	21,55	849.507	8,02	10.592.893
1999	2.512.612	23,20	974.817	9	10.829.821
2001	3.020.683	27,36	1.353.328	12,26	11.041.586
2002	2.784.214	24,98	1.009.340	9,05	11.146.793
2003	3.340.379	29,69	1.418.146	12,6	11.251.811

Elaborados a partir dos dados de Quadros e Equipe (CESIT/IE/UNICAMP)

Fonte: PNAD 1981 a 2003 (IBGE)



Elaborados a partir dos dados de Quadros e Equipe (CESIT/IE/UNICAMP)

Fonte: PNAD 1981 a 2003 (IBGE)

Se as mudanças relativas e absolutas no “tamanho” da pobreza absoluta nas metrópoles foi considerável, as transformações na sua composição social, aprendida através de suas características sócio-ocupacionais como fizemos para o Brasil, de forma alguma, tiveram uma importância menor.

Como esperado, nas Regiões Metropolitanas, a participação dos grupos sócio-ocupacionais agrícolas na pobreza ali verificada é praticamente nula (por isso os excluímos, para simplificar, dos Quadros 7 a 9 logo abaixo, referentes à estrutura ocupacional da população metropolitana total), por se tratar de grupos sem relevância estatística em áreas densamente urbanizadas e cuja atividade econômica está concentrada na indústria, comércio e serviços.

QUADRO 7

Estrutura Ocupacional Familiar da População Total das Regiões Metropolitanas Agregadas

Grupos sócio-ocupacionais	Número Pessoas (mil) 1981	(%)	Número Pessoas (mil) 2003	(%)
A-1 Empregadores (> 10)	1.742.766	4,71	404.846	0,73
A-2 Empregadores (< = 10)	-	-	2.057.296	3,72
C Classe Média Autônoma	1.543.193	4,17	3.292.573	5,95
D Classe Média Assalariada	12.077.589	32,67	16.514.721	29,85
F Trabalhadores Autônomos	3.756.256	10,16	5.738.857	10,37
G Trabalhadores Assalariados	12.448.631	33,67	12.977.438	23,46
I Trabalhadores Domésticos	1.004.525	2,72	2.605.649	4,71
SO Sem Ocupação com renda	3.233.872	8,75	9.025.621	16,32
SOF Sem Ocupação sem renda	668.409	1,81	1.916.645	3,46
Outros Grupos Sócio-Ocupacionais	496.242	1,34	758.534	1,43
TOTAL	36.971.483	100,00	55.318.688	100,00

Elaborados a partir dos dados de Quadros e Equipe (CESIT/IE/UNICAMP)

Fonte: PNAD 1981 a 2003 (IBGE)

QUADRO 8
Estrutura Ocupacional Familiar da População Total da RMSP

Grupos sócio-ocupacionais	Número Pessoas (mil)	(%)	Número Pessoas (mil)	(%)
	1981		2003	
A-1 Empregadores (> 10)	780.715	5,89	156.477	0,84
A-2 Empregadores (< = 10)	-	-	760.169	4,07
C Classe Média Autônoma	554.053	4,18	1.207.416	6,46
D Classe Média Assalariada	4.421.778	33,38	6.045.779	32,36
F Trabalhadores Autônomos	1.266.492	9,56	1.741.504	9,32
G Trabalhadores Assalariados	4.763.882	35,96	4.498.977	24,08
I Trabalhadores Domésticos	273.992	2,07	794.179	4,25
SO Sem Ocupação com renda	896.031	6,76	2.619.948	14,02
SOF Sem Ocupação sem renda	222.799	1,68	713.443	3,82
Outros Grupos Sócio-Ocupacionais	68.962	0,52	147.119	0,78
TOTAL	13.248.704	100,00	18.685.011	100,00

Elaborados a partir dos dados de Quadros e Equipe (CESIT/IE/UNICAMP)

Fonte: PNAD 1981 a 2003 (IBGE)

QUADRO 9
Estrutura Ocupacional da População Total da RMRJ

Grupos sócio-ocupacionais	Número Pessoas (mil)	(%)	Número Pessoas (mil)	(%)
	1981		2003	
A-1 Empregadores (> 10)	442.980	4,81	55.790	0,50
A-2 Empregadores (< = 10)	-	-	371.692	3,30
C Classe Média Autônoma	219.347	2,38	614.328	5,46
D Classe Média Assalariada	3.052.491	33,13	3.449.290	30,66
F Trabalhadores Autônomos	927.609	10,07	1.199.679	10,66
G Trabalhadores Assalariados	2.982.777	32,38	2.250.248	20,00
I Trabalhadores Domésticos	283.590	3,08	500.743	4,45
SO Sem Ocupação com renda	1.008.874	10,95	2.405.473	21,38
SOF Sem Ocupação sem renda	200.617	2,18	308.493	2,74
Outros Grupos Sócio-Ocupacionais	94.538	1,02	96.112	0,85
TOTAL	9.212.823	100,00	11.251.848	100,00

Elaborados a partir dos dados de Quadros e Equipe (CESIT/IE/UNICAMP)

Fonte: PNAD 1981 a 2003 (IBGE)

Tomando como base de comparação a estrutura ocupacional da população metropolitana total descrita pelas Quadros acima (7 a 9) com a estrutura ocupacional somente da população em estado de pobreza nas regiões metropolitanas (Quadros 10 a 15), pudemos verificar que participação dos Trabalhadores (Assalariados, Autônomos e Domésticos) na composição da pobreza metropolitana é bem maior do que a verificada no quadro geral do país. A causa disso, é razoável supor, deve-se ao fato de que parte considerável dos migrantes de ocupações rurais, em busca de oportunidades de ocupação nas cidades, são atraídos para as regiões metropolitanas, onde as condições desfavoráveis

do mercado de trabalho das últimas duas décadas faz com que a única alternativa ao desemprego aberto seja o trabalho mau remunerado e de baixa qualificação.

QUADRO 10

Estrutura Ocupacional Familiar da População Pobre Residente nas Metrôpoles Brasileiras em 1981

Grupos sócio-ocupacionais	Número de Famílias Pobres (mil)	(%)	Número de Pessoas Pobres (mil)	(%)
C Classe Média Autônoma	35.248	2,17	185.989	2,41
D Classe Média Assalariada	138.863	8,53	788.625	10,24
F Trabalhadores Autônomos	174.632	10,73	964.722	12,53
G Trabalhadores Assalariados	576.625	35,43	3.367.446	43,72
I Trabalhadores Domésticos	173.646	10,67	485.996	6,31
H-1 Proprietários Conta Própria – agrícolas	14.630	0,90	78.175	1,01
H-3 Assalariados Agrícolas Permanentes	32.834	2,02	178.959	2,32
SO Sem Ocupação com renda	242.901	14,92	903.681	11,73
SOF Sem Ocupação sem renda	219.465	13,48	666.077	8,65
Outros Grupos sócio-ocupacionais	18.653	1,15	82.497	1,08
TOTAL	1.627.497	100,00	7.702.167	100,00

Elaborado a partir dos dados de Quadros e Equipe (CESIT/IE/UNICAMP)

Fonte: PNAD 1981 a 2003 (IBGE)

QUADRO 11

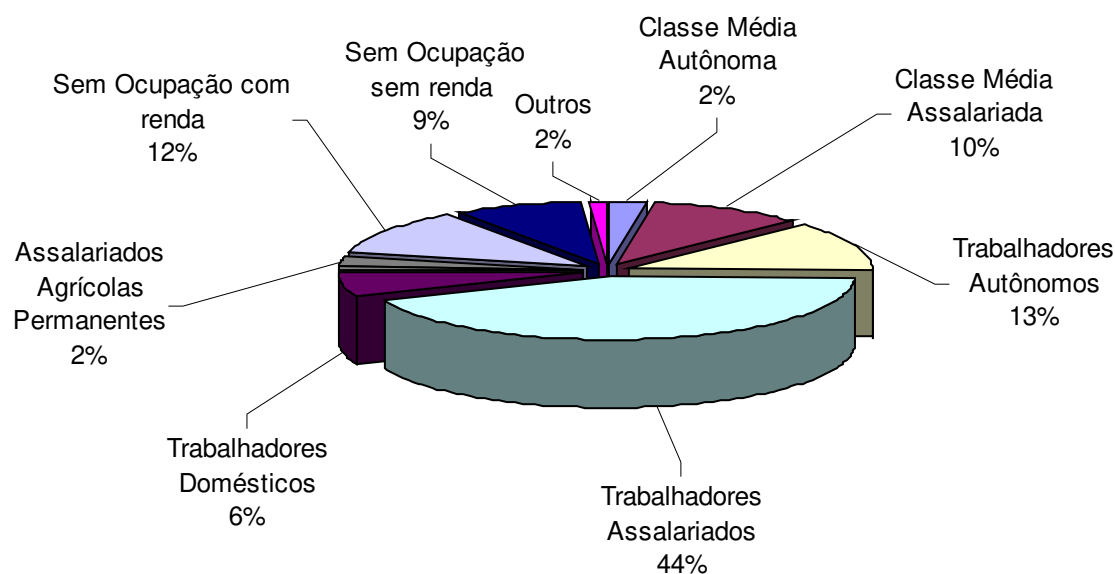
Estrutura Ocupacional Familiar da População Pobre Residente nas Metrôpoles Brasileiras em 2003

Grupos sócio-ocupacionais	Número de Famílias Pobres (mil)	(%)	Número de Pessoas Pobres (mil)	(%)
A-2 Empregadores (< = 10)	42.664	0,83	173.517	0,91
C Classe Média Autônoma	162.843	3,15	623.003	3,28
D Classe Média Assalariada	753.510	14,57	2.949.566	15,52
F Trabalhadores Autônomos	604.602	11,69	2.423.363	12,75
G Trabalhadores Assalariados	1.474.049	28,51	6.131.815	32,27
I Trabalhadores Domésticos	472.075	9,13	1.665.088	8,76
SO Sem Ocupação com renda	804.518	15,56	2.660.749	14,00
SOF Sem Ocupação sem renda	722.659	13,98	1.885.228	9,92
Outros Grupos sócio-ocupacionais	133.903	2,58	487.443	2,59
TOTAL	5.170.823	100,00	18.999.772	100,00

Elaborado a partir dos dados de Quadros e Equipe (CESIT/IE/UNICAMP)

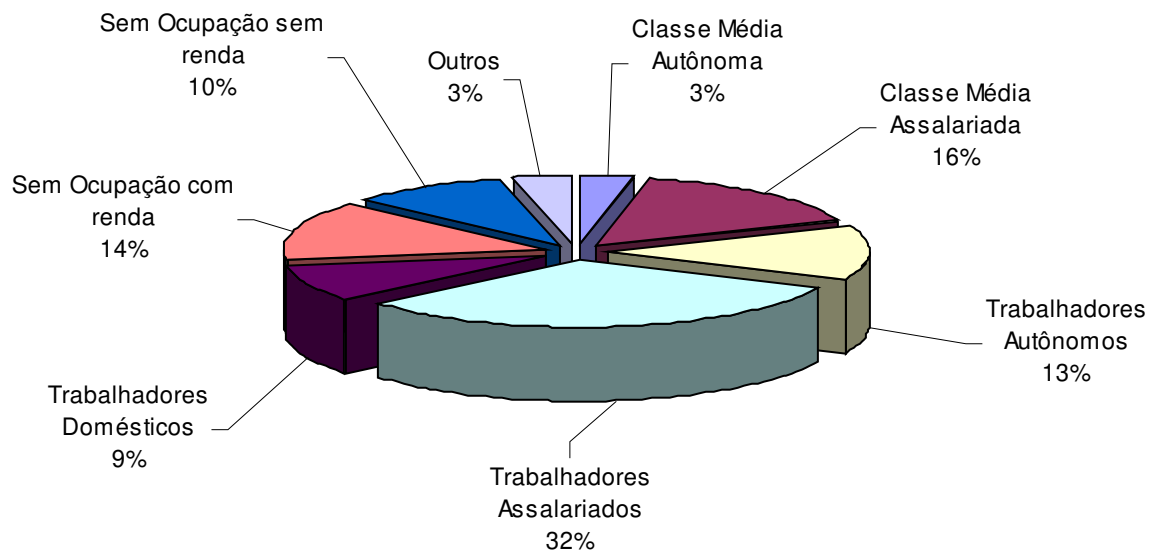
Fonte: PNAD 1981 a 2003 (IBGE)

GRÁFICO 22
População Pobre Residente nas Metrôpoles Brasileiras em 1981



Elaboração a partir dos dados de Quadros e Equipe (CESIT/IE/UNICAMP)
 Fonte: PNAD 1981 a 2003 (IBGE)

GRÁFICO 23
População Pobre Residente nas Metrôpoles Brasileiras em 2003



Elaboração a partir dos dados de Quadros e Equipe (CESIT/IE/UNICAMP)
 Fonte: PNAD 1981 a 2003 (IBGE)

Apesar disso, somados, os grupos sócio-ocupacionais dos Trabalhadores Assalariados, Autônomos e Domésticos reduziram a sua participação na pobreza metropolitana de 63%, em 81, para 54% no ano de 2003. Ainda assim, bem superior à proporção de 42% que eles representam na pobreza em âmbito nacional. Somente os Trabalhadores Assalariados reduziram sua participação na pobreza metropolitana de 44% para 32%, entre 81 e 2003.

A razão, no entanto, foi a redução da participação dos Trabalhadores Assalariados na população metropolitana total e não uma melhoria das suas condições de vida, mesmo processo ocorrido no Brasil, em geral, como demonstramos a pouco. A afirmação pode ser confirmada pelo fato de que a pobreza atingia nada menos do que 47% dos Trabalhadores Assalariados das Regiões Metropolitanas Agregadas, proporção essa que em 1981 era de 27%. Assim, dos quase 13 milhões de pessoas que compunham esse grupo nas metrópoles, em 2003; 6,13 milhões estavam em situação de pobreza.

Os Trabalhadores Domésticos, no entanto, aumentaram a sua participação na pobreza metropolitana de 6,3% para quase 9% no período investigado, resultado do crescimento absoluto de Trabalhadores Domésticos pobres, nas metrópoles, de 486 mil pessoas para mais de 1,6 milhão entre 81 e 2003. Também entre eles os baixíssimos padrões de vida verificados já no início da década de 80 (em 1981 mais de 48% deles eram pobres) tendeu a piorar. Por exemplo, dos 2,6 milhões de Trabalhadores Domésticos das Regiões Metropolitanas Agregadas no ano de 2003, quase 1,7 milhão era pobre, ou seja, aproximadamente, 64% deles. A situação para essa camada social não era mais confortável, especificamente, na RMSP, onde a pobreza atingia mais de 58% dos Trabalhadores Domésticos e, na RMRJ, mais de 53%.

Como havíamos afirmado, as condições desfavoráveis do mercado de trabalho dos últimos 23 anos nas metrópoles fez com que, muitas vezes, a única alternativa ao desemprego aberto fosse o trabalho mau remunerado e de baixa qualificação. No entanto, o aumento da participação dos Sem Ocupação sem Renda na pobreza metropolitana total sugere que nem sempre essa escolha era possível. Nas Metrópoles Agregadas, o número de Sem Ocupação sem Renda, obviamente, pobres cresceu de 666 mil pessoas em 1981 para, aproximadamente; 1,9 milhões em 2003, o que corresponde a quase 10% de toda as pessoas pobres verificadas nas regiões metropolitanas. Na RMSP, em específico, esse quadro é

ainda pior provavelmente em razão de continuar sendo um pólo de atração de população e do tamanho absoluto do contingente de desempregados. O número de pessoas Sem Ocupação sem Renda em estado de pobreza elevou-se de pouco mais de 221 mil pessoas, em 81, para quase 705 mil em 2003, ou 13,7% da pobreza observada na metrópole paulista. Trata-se, portanto, de um aumento anual médio de 9,5% no período em estudo, como podemos constatar a partir dos Quadros 12 e 13 a seguir.

Por fim, a situação da Classe Média Metropolitana (Assalariada e Autônoma) mostrou-se tão grave quanto aquela verificada no quadro brasileiro em geral. Enquanto, somados, os grupos sócio-ocupacionais da Classe Média Assalariada e Autônoma respondiam por 11% da pobreza no Brasil, em 2003, nas Regiões Metropolitanas Agregadas, em particular, representavam 19% da pobreza. Como demonstra o Quadro 10, em 81, as Classe Médias respondiam por menos de 13% da pobreza nas regiões metropolitanas. Na RMRJ, essa proporção chegou a 23,4% nesse mesmo ano, graças a concentração da pobreza na Classe Média Assalariada, responsável por 20% da pobreza na metrópole carioca, proporção esta bem superior àquela verificada na RMSP (15,6%) e nas Regiões Metropolitanas Agregadas (15,5%).

Além de aumentar a sua parcela de participação na pobreza metropolitana, outro dado de grande importância refere-se ao empobrecimento no interior do grupo. Assim, em 1981, apenas 6,5 % das pessoas da Classe Média Assalariada eram consideradas pobres nas Regiões Metropolitanas Agregadas (na RMSP essa proporção era ainda menor em 81, menos de 3% e, na RMRJ, apenas 7,2%), demonstrando que essa camada social ainda conservava os padrões de vida típicos de sua classe, conquistados no auge do “milagre econômico brasileiro”, principalmente. No entanto, em pouco mais de duas décadas os seus padrões de vida haviam se degradado muito. Em 2003, das 16,5 milhões de pessoas que compunham o grupo da Classe Média Assalariada, somando-se as dez metrópoles que constam na PNAD; 2,95 milhões eram pobres, ou seja, 17,86%. Na RMSP essa proporção saltou, em 2003, para mais de 13% e na RMRJ, nada menos do que 1/5 da Classe Média Assalariada encontrava-se na pobreza.

QUADRO 12

Estrutura Ocupacional Familiar da População Pobre Residente na Região Metropolitana de São Paulo em 1981

Grupos sócio-ocupacionais		Número de Famílias Pobres(mil)	(%)	Número de Pessoas Pobres (mil)	(%)
C	Classe Média Autônoma	6.489	1,91	29.464	1,89
D	Classe Média Assalariada	26.372	7,78	130.442	8,37
F	Trabalhadores Autônomos	27.651	8,15	151.434	9,71
G	Trabalhadores Assalariados	120.264	35,46	712.404	45,70
I	Trabalhadores Domésticos	28.026	8,26	101.205	6,49
SO	Sem Ocupação com renda	50.960	15,03	175.636	11,27
SOF	Sem Ocupação sem renda	72.029	21,24	221.511	14,21
Outros Grupos sócio-ocupacionais		7.370	2,17	36.855	2,36
TOTAL		339.161	100,00	1.558.951	100,00

Elaborado a partir dos dados de Quadros e Equipe (CESIT/IE/UNICAMP)

Fonte: PNAD 1981 a 2003 (IBGE)

QUADRO 13

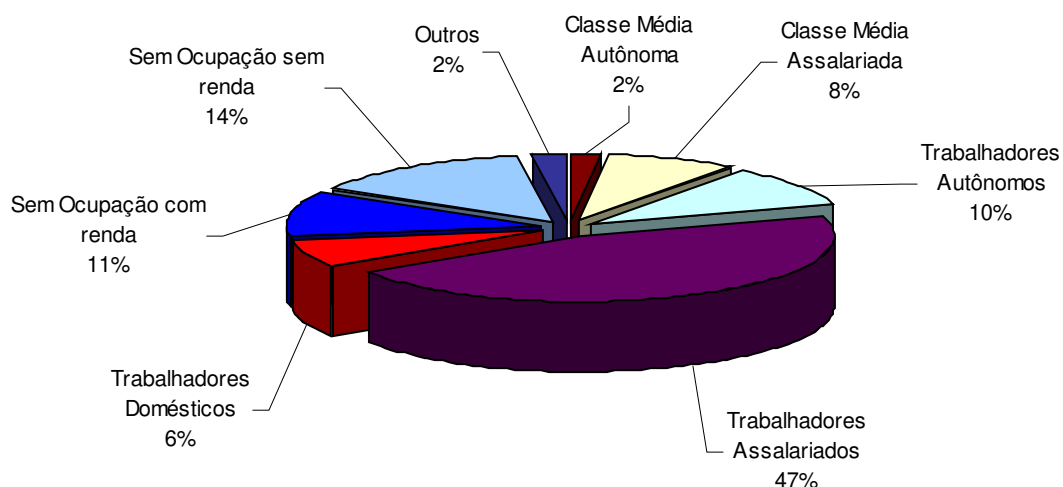
Estrutura Ocupacional Familiar da População Pobre Residente na Região Metropolitana de São Paulo em 2003

Grupos sócio-ocupacionais		Número de Famílias Pobres (mil)	(%)	Número de Pessoas Pobres (mil)	(%)
A-2	Empregadores (< = 10)	16.156	1,19	62.919	1,23
C	Classe Média Autônoma	34.012	2,50	126.689	2,47
D	Classe Média Assalariada	193.021	14,21	799.302	15,60
F	Trabalhadores Autônomos	129.245	9,52	566.307	11,05
G	Trabalhadores Assalariados	369.887	27,24	1.633.445	31,87
I	Trabalhadores Domésticos	121.595	8,95	465.966	9,09
SO	Sem Ocupação com renda	207.495	15,28	683.722	13,34
SOF	Sem Ocupação sem renda	260.198	19,16	704.939	13,76
Outros Grupos sócio-ocupacionais		26.363	1,95	81.643	1,59
TOTAL		1.357.972	100,00	5.124.932	100,00

Elaborado a partir dos dados de Quadros e Equipe (CESIT/IE/UNICAMP)

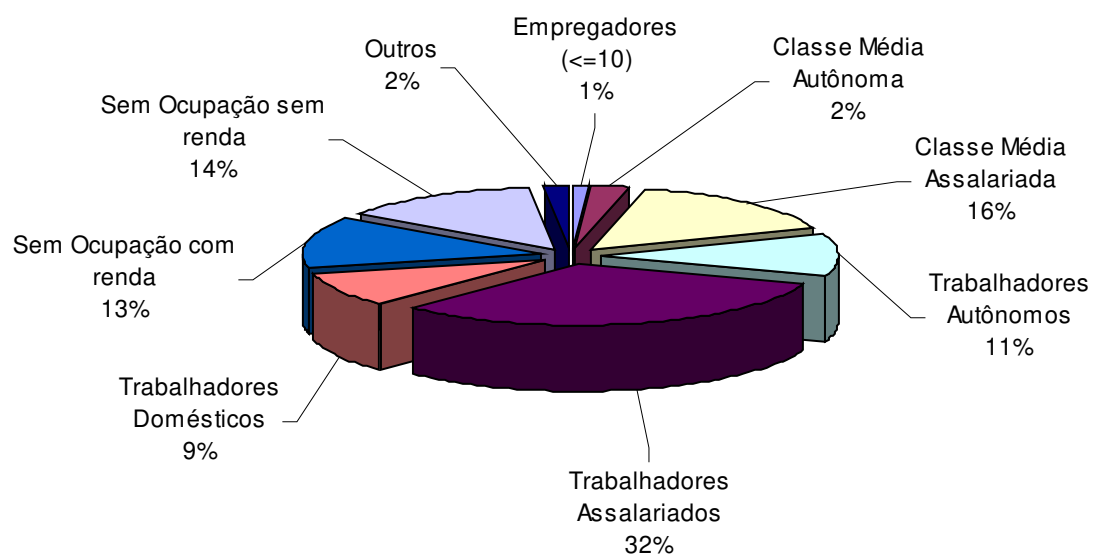
Fonte: PNAD 1981 a 2003 (IBGE)

GRÁFICO 24
População Pobre na Região Metropolitana de São Paulo em 1981



Elaboração a partir dos dados de Quadros e Equipe (CESIT/IE/UNICAMP)
 Fonte: PNAD 1981 a 2003 (IBGE)

GRÁFICO 25
População Pobre na Região Metropolitana de São Paulo em 2003



Elaboração a partir dos dados de Quadros e Equipe (CESIT/IE/UNICAMP)
 Fonte: PNAD 1981 a 2003 (IBGE)

QUADRO 14

**Estrutura Ocupacional Familiar da População Pobre Residente na Região
Metropolitana do Rio de Janeiro em 1981**

Grupos sócio-ocupacionais	Número de Famílias Pobres (mil)	(%)	Número de Pessoas Pobres (mil)	(%)
A-1 Empregadores (> 10)	4019	0,87	25.967	1,23
C Classe Média Autônoma	6487	1,41	32.141	1,52
D Classe Média Assalariada	40.463	8,81	220.249	10,45
F Trabalhadores Autônomos	51.905	11,30	278.497	13,21
G Trabalhadores Assalariados	166.253	36,19	920.698	43,68
I Trabalhadores Domésticos	41.828	9,10	139.089	6,60
H-3 Assalariados Agrícolas Permanentes	8.035	1,75	39.876	1,89
SO Sem Ocupação com renda	68.995	15,02	236.392	11,21
SOF Sem Ocupação sem renda	66.201	14,41	199.999	9,49
Outros Grupos sócio-ocupacionais	5.236	1,14	15.120	0,72
TOTAL	459.422	100,00	2.108.028	100,00

Elaborado a partir dos dados de Quadros e Equipe (CESIT/IE/UNICAMP)

Fonte: PNAD 1981 a 2003 (IBGE)

QUADRO 15

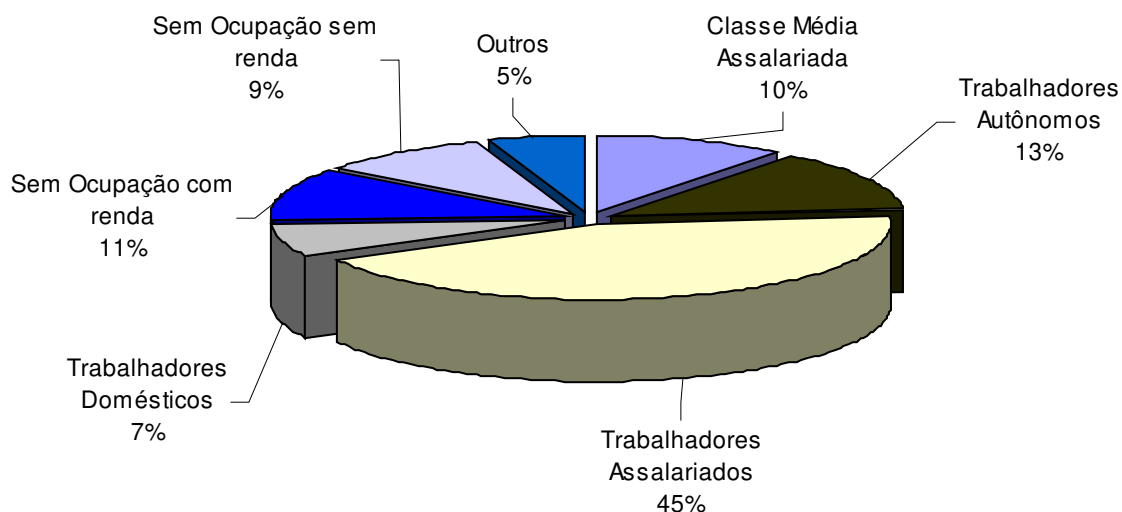
**Estrutura Ocupacional Familiar da População Pobre Residente na Região
Metropolitana do Rio de Janeiro em 2003**

Grupos sócio-ocupacionais	Número de Famílias Pobres (mil)	(%)	Número de Pessoas Pobres (mil)	(%)
A-2 Empregadores (< = 10)	9.409	0,94	35.620	1,01
C Classe Média Autônoma	32.262	3,22	114.260	3,23
D Classe Média Assalariada	190.880	19,07	711.772	20,14
F Trabalhadores Autônomos	127.028	12,69	488.622	13,82
G Trabalhadores Assalariados	269.514	26,93	1.054.546	29,83
I Trabalhadores Domésticos	77.294	7,72	266.836	7,55
SO Sem Ocupação com renda	161.311	16,12	508.133	14,38
SOF Sem Ocupação sem renda	117.617	11,75	294.380	8,33
Outros Grupos sócio-ocupacionais	15.461	1,56	60.496	1,71
TOTAL	1.000.776	100,00	3.534.665	100,00

Elaborado a partir dos dados de Quadros e Equipe (CESIT/IE/UNICAMP)

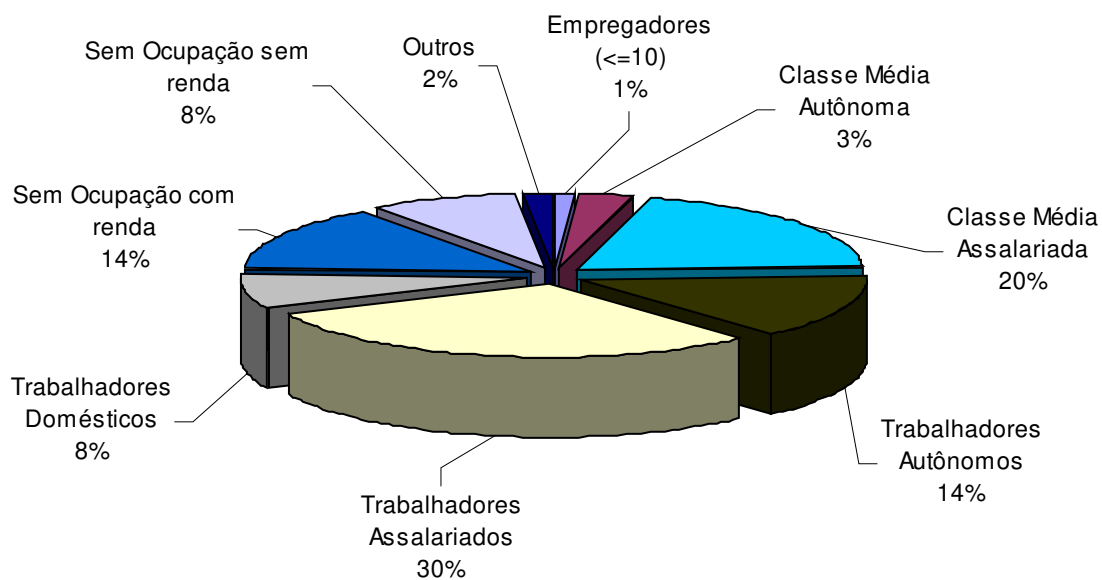
Fonte: PNAD 1981 a 2003 (IBGE)

GRÁFICO 26
População Pobre na Região Metropolitana do Rio de Janeiro em 1981



Elaboração a partir dos dados de Quadros e Equipe (CESIT/IE/UNICAMP)
 Fonte: PNAD 1981 a 2003 (IBGE)

GRÁFICO 27
População Pobre da Região Metropolitana do Rio de Janeiro em 2003



Elaboração a partir dos dados de Quadros e Equipe (CESIT/IE/UNICAMP)
 Fonte: PNAD 1981 a 2003 (IBGE)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A título de conclusão, optamos por retomar algumas questões teóricas importantes levantadas ao longo dos primeiros capítulos desse trabalho e tentar estabelecer algumas relações com os resultados da pesquisa empírica, em um primeiro esforço de não apenas descrever e medir o problema da miséria e da pobreza absoluta no Brasil, mas também de tentar compreendê-la, a partir das referências teóricas adotadas.

Dessa forma, partimos da discussão em torno das principais teses e julgamentos de valor predominantes a respeito da pobreza a partir do final do século XVIII e início do século XIX. A escolha desse marco temporal não foi aleatória. É a partir da Revolução Industrial e da recomposição da ordem do trabalho promovido por ela que a pobreza assume algumas das características que conhecemos atualmente. Em primeiro lugar, como parte desse processo, a pobreza socialmente integrada de períodos históricos anteriores, cujas necessidades básicas eram passíveis de serem supridas pela “sociabilidade primária”²⁴⁹ (pertencimento a um grupo, comunidade, redes de interdependência familiares mais amplas do que aquelas que conhecemos hoje, etc.) foi, gradualmente, substituída pela pobreza que marginaliza. Em outros termos, a pobreza que encontrava-se, relativamente, integrada à sociedade em períodos anteriores passa a ser fator de exclusão dessas pessoas dos circuitos de produção (sobretudo, oportunidades de emprego), consumo e direitos sociais.

Em segundo, a miséria que emerge do período citado é a “miséria trabalhadora”.²⁵⁰ A miséria daqueles impossibilitados de trabalhar (doentes, velhos, crianças) era, ao menos desde a Idade Média, objeto de atenção do assistencialismo e continua sendo após a Revolução Industrial.²⁵¹ Entretanto, a miséria daqueles que não encontravam trabalho ou recebiam salários insuficientes para a sua própria subsistência e de sua família estava excluída da possibilidade de ser assistida. A recusa em dar assistência à miséria trabalhadora, por parte da Igreja (tanto Católica quanto as protestantes) e pelas elites econômicas era consequência do julgamento que faziam do problema. A causa fundamental

²⁴⁹ Robert Castel. *Op. Cit.*, 1998.

²⁵⁰ Trata-se de um consenso entre os autores investigados.

²⁵¹ Apesar das distinções entre miséria e pobreza, a utilizamos nessas notas finais de forma indiferenciada.

da pobreza, para estes, deveria ser encontrada nas pessoas ou nas circunstâncias das vítimas, geralmente atribuída a uma fraqueza moral.

É nesse contexto histórico que emerge uma questão central que se constituiu em um divisor de águas entre os analistas sociais do século XIX e que dizia respeito, justamente, ao julgamento de valor projetado sobre a pobreza e sobre as pessoas pobres: a reprodução da pobreza seria um fenômeno individual ou, ao contrário, um fenômeno social? De outra forma, o problema da pobreza absoluta seria uma questão moral, consequência da falta de ética de trabalho e sentido de responsabilidade dos pobres ou o efeito inevitável da acumulação capitalista?

No princípio do século XIX, como havíamos afirmado, Thomas Robert Malthus era o principal expoente de uma corrente do pensamento que alcançou notoriedade ao atribuir ao pobres a responsabilidade por sua condição, conferindo status teórico ao pensamento predominante entre as elites inglesas de sua época. A atualidade desse discurso é imensa, algo que podemos observar na “arquitetura ideológica das sociedades de mercado” contemporâneas, cotidianamente apresentado, por exemplo, pela mídia eletrônica como tragédias pessoais ou pior, como resultante do fracasso pessoal.

No entanto, uma outra questão, que deriva da anteriormente apresentada, nos parece mais importante, ao menos no sentido de que nasceu juntamente com a Economia Política, ou antes, a inaugurou,²⁵² constituindo-se no núcleo de um debate teórico que embasou as estratégias de ação dos movimentos de classes,²⁵³ a exemplo das organizações independentes de trabalhadores, lembramos novamente, aqueles mais sujeitos às condições de vida miseráveis a partir do século XIX: a geração de miséria está, inexoravelmente, ligada ao desenvolvimento da acumulação capitalista?

Karl Marx, cuja obra proporcionou uma revolução teórica no campo da investigação social a partir de meados do século XIX, jamais abandonou a tese, assim interpretamos, de que o desenvolvimento da acumulação capitalista levaria à reprodução da miséria, ou de outra forma, que “o próprio mecanismo do processo de acumulação multiplica, com o capital, a massa de pobres laboriosos, isto é, dos assalariados”.²⁵⁴ Essa tese será alvo de

²⁵² Karl Polanyi (1944) *Op. Cit.*, 1980.

²⁵³ Adam Przeworski. *Capitalismo e Social-Democracia*. São Paulo: Cia da Letras, 1995.

²⁵⁴ Karl Marx. *Op. Cit.*, 1985, p. 189.

controvérsia no debate teórico, não apenas nos países capitalistas desenvolvidos como também na América Latina, como discutiremos adiante.

Contudo, ao longo da história do final do século XIX e, com mais ênfase, no século XX, pudemos observar, a partir dos estudos de autores adotados como referência nesse debate, que o desenvolvimento da acumulação capitalista esteve, sem dúvida alguma, ligado ao crescimento das desigualdades (de riqueza e de renda), no sentido de geração de padrões de vida relativos muito desiguais, mesmo nas sociedades ditas desenvolvidas. No entanto, no que se refere aos baixos padrões de vida absolutos, ou seja, à pobreza e a miséria, a mesma afirmação não é verdadeira. Ao menos nas sociedades capitalistas industrializadas, no século XX, houve uma estabilização dos hábitos de consumo dos trabalhadores em contraposição à miséria extrema e insegurança de meados do século XIX.²⁵⁵ Dessa forma, no sentido estrito de um padrão de vida insuficiente para suprir as necessidades básicas (a exemplo da alimentação, vestuário, habitação, entre outras) a pobreza foi sim reduzida, quando não praticamente eliminada, dependendo da particularidade histórica de cada Estado, ao menos no mundo ocidental desenvolvido.

O maior ou menor sucesso na erradicação da miséria esteve ligado, e agora chegamos ao ponto central de nossas considerações finais, a dois fatores em especial: ao crescimento econômico e à organização independente dos trabalhadores. O primeiro, ampliou a base material da qual depende a satisfação das necessidades humanas. As organizações independentes formadas por trabalhadores, através de seu braço político (os partidos operários, socialistas, trabalhistas ou social-democratas) e sindicatos, determinaram o grau de satisfação dessas necessidades via distribuição dos excedentes sociais, por exemplo, através da pressão pela constituição de políticas salariais favoráveis, políticas de proteção social contra os riscos inerentes às economias de mercado (aposentadorias, pensões, indenizações para acidentes no trabalho, sistemas de saúde e

²⁵⁵ É o que afirmam, entre muitos outros autores estudados, aqueles filiados à escola francesa da regulação, muito embora sua abordagem careça de um tratamento mais adequado a respeito de como ocorreu essa cobertura gradual dos riscos sociais e a socialização do excedente social via “serviços coletivos ou salário indireto” a partir dos anos 30 e, sobretudo, no pós-segunda guerra mundial, como afirmam ter ocorrido. Ou seja, carece apontar os agentes históricos responsáveis por essas conquistas e de que forma ocorreu esse processo. O tratamento do tema pelos regulacionistas encontra-se, talvez demasiadamente, concentrado nas condições que permitiram a geração do excedente social posteriormente alvo da disputa entre capital e trabalho, ou seja, aquilo que chamaram de “regime de acumulação fordista”. Cf. **Michel Aglietta**. *Op. Cit.*, 1998.

educação, indo além em alguns países do capitalismo desenvolvido), em suma, através da conquista de direitos trabalhistas e sociais.

Trata-se de uma história conhecida, de um processo já amplamente estudado, porém, que suscita múltiplas interpretações e controvérsias ainda hoje. Uma delas diz respeito à interpretação que nega a conquista de direitos trabalhistas e sociais pelos movimentos ligados à classe trabalhadora e os atribui a concessões das classes dominantes. Ao contrário, a mobilização dos trabalhadores e sua conquista gradual de direitos políticos, através dos quais pressionavam por conquistas materiais, era vista sem entusiasmo pelos governos e como um problema pelas classes dominantes desde meados do século XIX. Estas viam as políticas que julgavam sensatas, como a solidez das finanças e do padrão ouro, ameaçadas pelos movimentos de classe que, julgavam, poderiam interferir nas operações do capitalismo. Nas últimas décadas do referido século, as classes proprietárias e os defensores do liberalismo econômico se questionavam a respeito “do que aconteceria na prática quando as massas populares, ignorantes e brutalizadas, incapazes de entender a elegante e salutar lógica do mercado livre de Adam Smith, controlassem o destino do Estado?”²⁵⁶

A partir dos anos 30 e, sobretudo, no pós-segunda guerra mundial, a elevação dos padrões de vida dos trabalhadores em contraposição à miséria e insegurança do século anterior ocorreu simultaneamente ao fortalecimento dos movimentos organizados ligados aos trabalhadores. Apesar dos movimentos internos de lutas e disputas políticas entre as classes sociais de cada país, não se pode minimizar o papel, a partir da segunda década do século XX, da emergência do sistema soviético na configuração de melhores condições de vida e fortalecimento político dos trabalhadores nos países capitalistas.²⁵⁷

Até o momento, nossa atenção esteve voltada para a relação entre a acumulação de capital e a pobreza nos países líderes do sistema capitalista. A mesma discussão, entretanto,

²⁵⁶ **Eric Hobsbawm**. *Era dos impérios*, 1875-1914. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, p. 126.

²⁵⁷ Não apenas porque o sistema soviético criava condições internacionais propícias ao fortalecimento político dos trabalhadores nos países capitalistas, mas também por razões diversas, como a formação de um grupo de planejadores social-democratas que buscava inspiração nos soviéticos para a possibilidade, que acreditavam existir, de fazer a passagem para o socialismo através de uma desmercantilização da força de trabalho. Ver, a esse respeito, **Francisco de Oliveira**. *Os direitos do antivalor*. Petrópolis, RJ: Vozes, p. 67. Ao contrário da melhoria das condições de vida dos trabalhadores no capitalismo desenvolvido que pôde ser alcançada, a estratégia de passagem do capitalismo ao socialismo via democracia representativa fracassou ao longo do século XX. Cf. o que foi chamado de “armadilha da social-democracia” por **Adam Przeworski**. *Op. Cit.*, 1995.

se deu na América Latina, mais intensamente nas décadas de 50 e 60, não propriamente nos debates a respeito do tema pobreza, mas na controvérsia acerca dos determinantes da marginalidade social na região.²⁵⁸ Uma das principais questões levantada por esse debate referia-se à manutenção ou não da “Lei de bronze dos salários” nas economias capitalistas subdesenvolvidas, ou seja, a tendência dos salários a um mínimo de subsistência e à pauperização dos trabalhadores à medida que o capitalismo se desenvolvia em terras latino-americanas.²⁵⁹

Sobretudo as vertentes marxistas que analisavam o tema defendiam que à medida em que o sistema industrial se desenvolvia na região, ele também desorganizava as formas mais arcaicas de produção e liberava mão-de-obra sem ser capaz, simultaneamente, de absorvê-la, gerando a referida população marginal necessária, na interpretação dessa corrente, ao desenvolvimento do capitalismo periférico.²⁶⁰

A principal escola do pensamento social latino-americano, a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe criticava a inconsistência teórica dessa tese. Questionavam, principalmente, como seria possível sustentar o argumento da funcionalidade ao capitalismo desses setores se o marginais, por definição, nem ao menos estavam inseridos no processo produtivo e não produziam riqueza passível de exploração. No entanto, os autores ligados à CEPAL também enfatizavam a função de exército de reserva desempenhada pelo setor marginal, pois esses constituíam uma oferta ilimitada de mão-de-obra, diminuindo a capacidade de barganha dos trabalhadores e, conseqüentemente, possibilitando a compra da força-de-trabalho por um preço inferior ao seu custo de reposição e impedindo que os salários crescessem acompanhando os aumentos de produtividade que resultavam da introdução do progresso técnico. Após o fracasso da industrialização brasileira em proporcionar a melhoria dos padrões de vida da população (poderíamos afirmar, inclusive, a incapacidade de reduzir a pobreza), os autores desta escola do pensamento que concentravam-se no caso brasileiro irão voltar suas críticas não mais à mão-de-obra ilimitada ofertada pelo setor marginal da economia como responsável

²⁵⁸ Sintetizamos essa discussão no item 4 do primeiro capítulo. A respeito das distinções conceituais entre pobreza e marginalidade, conferir a página 39.

²⁵⁹ A herança da tese defendida por Karl Marx em sua Lei Geral da Acumulação Capitalista, discutida no primeiro capítulo desse trabalho, é clara nesse debate.

pelos baixos salários e pela pobreza, mas sim na afirmação de que a industrialização aqui processada havia se baseado em estruturas de produção e consumo inadequadas, responsável, portanto, pela manutenção das mazelas sociais do país.

Ambas as teses, equivocadamente a nosso ver, deduziam da estrutura econômica a geração de pobreza e, num sentido mais amplo, de marginalidade social. Retomavam de certa forma, acreditamos, a interpretação de que o desenvolvimento da acumulação capitalista determinaria a geração de miséria, não deixando margem à análise da atuação das organizações e movimentos de classe nesse processo, à presença de seus interesses ou não na atuação do Estado e à ação dos sindicatos na mediação da relação do trabalho com o capital. Um exemplo interessante a respeito do que acabamos de afirmar diz respeito ao “estoque de pobreza” deixado pelo “milagre econômico brasileiro” e herdado pelo período que estudamos nessa dissertação. No final da década de 70, o crescimento econômico acelerado havia promovido uma redução significativa da pobreza no país, resultado do crescimento do nível de emprego e, conseqüentemente, da massa salarial. Entretanto, tanto em termos absolutos quanto relativos a pobreza no Brasil manteve-se em níveis ainda muito elevados se consideramos o desenvolvimento produtivo alcançado. A isso relacionamos as opções políticas sobre as quais o vertiginoso crescimento econômico da década de 70 ocorreu, ou seja, o ciclo expansivo ocorrido no Brasil nessa década sustentou-se sob um regime fechado, repressor das reivindicações dos movimentos de classe, banindo sindicatos, alterando o quadro partidário, entre outras medidas já de amplo conhecimento, impedindo, assim, um maior avanço rumo a padrões de vida mais adequados à toda população.

Todas essas questões que discutimos até agora são evidências que deixam claro o papel central, em uma ordem capitalista, das organizações independentes dos trabalhadores, estando a atuação desses intimamente ligada à persistência ou não da pobreza absoluta, em maior ou menor nível, dependendo da particularidade histórica de cada país.

Há mais de duas décadas, no entanto, o debate em torno dos determinantes da pobreza absoluta tem sido colocado em outros termos no Brasil. Desde meados dos anos 80 e, principalmente, nos anos 90, ganhou força no país uma determinada interpretação que

²⁶⁰ Para uma discussão sintética das vertentes que compunham o debate, Cf. **Vilmar Faria**. Pobreza urbana, sistema urbano e marginalidade. *Estudos Cebrap*, n° 9, jul.ago.set., 1974; e **Gino Germani**. *Op. Cit.*, 1973.

exclui do debate, simultaneamente, os dois fatores históricos centrais, anteriormente citados, para explicar a redução da pobreza tanto nos países desenvolvidos como, guardadas as particularidades levantadas ao longo do trabalho, nos países tardiamente industrializados: o crescimento econômico e a atuação das organizações independentes ligadas aos trabalhadores.

A interpretação hegemônica, atualmente, no país, predominante na academia, em boa parte dos institutos de pesquisa e órgãos públicos, e que vem ditando os rumos do debate, vê no crescimento econômico uma condição desnecessária à redução da pobreza no país. Seria suficiente, para seus defensores, realizar uma realocação dos recursos públicos existentes, em particular, aqueles que sustentam os gastos sociais de políticas universais, formulados ou reestruturados a partir da Constituição de 1988, e destiná-los de forma extremamente seletiva aos “mais pobres entre os pobres”.

Por esse motivo, no centro das discussões recentes sobre a pobreza, está o destino a ser dado ao gasto social público, considerado por essa vertente como “elevado”, “ineficiente” e “mau direcionado”, pois não atingiria exatamente quem mais precisaria deles, ou seja, os grupos menos favorecidos, em situação de miséria ou pobreza, sendo necessário que sofressem profundas transformações, subordinadas, por sua vez, a um plano de estabilização dos preços e à contenção do déficit público. Trata-se, portanto, de uma estratégia “de combate à pobreza” extremamente coerente com as principais diretrizes de política macroeconômica tidas como prioritárias ao longo da década de 90, e que tem demonstrado claramente serem incompatíveis com os níveis de crescimento econômico indispensáveis à geração dos empregos e aumentos de renda necessários à uma política efetiva de redução do problema da pobreza no país.

Por isso, não causa estranheza que, em termos de evolução da pobreza no período de 1981 a 2003 tenha havido um sensível agravamento do problema, com o crescimento tanto absoluto quanto relativo da pobreza. Ao longo dessas mais de duas décadas, apenas conjunturalmente, a pobreza interrompeu sua trajetória de crescimento no país.²⁶¹ À semelhança do que ocorreu no quadro nacional, no entanto, de forma mais evidente, pudemos observar um crescimento inequívoco da pobreza nesse período de 23 anos nas regiões metropolitanas do país, apenas interrompido conjunturalmente, em razão de crises

²⁶¹ Cf. a TABELA 7.

agudas (no biênio 83/84 como no caso nacional) ou planos econômicos, basicamente aqueles que lograram a redução do “imposto inflacionário”, como o Plano Cruzado e Real, permitindo uma redução do problema, ainda que momentaneamente, retomando-se, em seguida, a trajetória ascendente.²⁶²

Assim, na linha do que vínhamos discutindo até esse ponto, a estagnação econômica observada nessas duas últimas décadas impediu que os movimentos de classe, sobretudo aqueles ligados aos trabalhadores, fizessem proveito da abertura política em curso desde o final dos anos 70 e completada em meados dos anos 80, em prol da melhoria das condições de vida da população pois, embora não haja relação automática entre crescimento econômico e redução da pobreza, é clara a existência de efeitos positivos deste sobre o emprego, salários e sobre o financiamento da seguridade social e outros programas sociais, fatores inegáveis de melhoria dos padrões de vida da população.

Importante também foi verificar a composição da pobreza por classes ou camadas sociais, recurso adotado visando superar algumas das limitações inerentes à abordagem do tema exclusivamente pela ótica dos rendimentos dos indivíduos. Significativo, como apontamos ao longo do trabalho empírico, que metade das pessoas classificadas em nosso estudo como Trabalhadores Assalariados estivessem, em 2003, em condições de pobreza absoluta no Brasil, situação semelhante verificada nas regiões metropolitanas. Tão importante quanto a proporção de pobres entre os Trabalhadores Assalariados brasileiros foi verificar, no período investigado, o empobrecimento das Classes Médias (sobretudo a Assalariada, mas também verificado na Classe Média Autônoma). Atualmente, 1/5 das pessoas pertencentes à Classe Média Assalariada no Brasil possui um padrão de vida incompatível com sua classe social, ou seja, encontram-se em situação de pobreza absoluta. Podemos associar o crescimento da pobreza entre os Trabalhadores Assalariados e, da mesma forma, entre a Classe Média Assalariada, com a perda de capacidade de reivindicação por parte das entidades representativas de seus interesses, em um contexto de crescimento do desemprego aberto, consequência direta do crescimento lento.

Por fim, a partir do que argumentamos até o momento, nos parece claro que o maior ou menor êxito na redução da pobreza está intimamente ligado a dois fatores em especial: ao crescimento econômico e à capacidade de reivindicação das “classes subalternas” por

²⁶² TABELAS 9 a 11.

uma maior participação na distribuição do excedente social, como também pudemos verificar no período estudado em nossa pesquisa. Por isso, tanto no campo teórico quanto no âmbito da organização dos interesses dos movimentos de classe, fica nítido a necessidade de alterar o eixo atual da discussão a respeito da pobreza no Brasil, limitado pelas interpretações hegemônicas à realocação dos gastos públicos sociais, e trazer ao centro das discussões recentes sobre o tema esses dois fatores (crescimento econômico e atuação das organizações e movimentos de classe), negligenciados no tratamento convencional atualmente dispensado ao problema.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFIAS

- AGLIETTA, Michel. (1976) *Regulación y crisis del capitalismo: la experiencia de los Estados Unidos*. Mexico: Siglo Veintiuno, 1991.
- ALBUQUERQUE, Roberto C. Pobreza e exclusão social. In: VELLOSO & ALBUQUERQUE (org.) *Pobreza e mobilidade social*. São Paulo, Nobel, 1993.
- ARENDT, Hannah. *Da Revolução*. Tradução: Caio Navarro de Toledo. São Paulo: Ática, Brasília: Ed. UNB, 1988
- ARIDA, Pérsio; RESENDE, André Lara. Inflação inercial e reforma monetária : Brasil. In: ARIDA (org.), *Inflação zero: Brasil, Argentina e Israel*. Paz e Terra, 1986.
- AURELIANO, Liana.; DRAIBE, Sônia Mirian. *A especificidade do welfare state brasileiro*. In: A política social em tempo de crise. Articulação institucional e descentralização. Volume I – Reflexões sobre a natureza do Estado de bem-estar. Brasília: MPAS/CEPAL, 1989.
- BALTAR, Paulo Eduardo; DEDECCA, Cláudio Salvadori e HENRIQUE, Wilnês. Mercado de Trabalho e Exclusão Social no Brasil. In: Oliveira & Mattoso (org.). *Crise e Trabalho no Brasil: Modernidade ou volta ao Passado*. São Paulo: Scritta, 1996.
- BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. *A Estabilidade Inaceitável: Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, Ipea, 2001. (Texto para Discussão IPEA n.800)
- BARROS, Ricardo Paes de; e FOGUEL, Miguel. Focalização dos gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil. Em: Ricardo Henriques (org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, IPEA, 2000, p. 722.
- BELLUZZO, Luís Gonzaga M.; ALMEIDA, Júlio. S. Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- _____. *A vulnerabilidade externa: caiu a ficha?* VALOR, p. A16, 27, 28 e 29/11/2000.
- _____. *Irresponsabilidade Fiscal*. FOLHA DE SÃO PAULO, 11/03/2001.
- BIELCHOWSKY, Ricardo (org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro, São Paulo: Record, 2000.
- BIRD. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial: A Pobreza*. São Paulo: FGV, 1990.
- _____. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000 /2001: Luta Contra a Pobreza* <http://www.worldbank.org/poverty/portuguese/wdr/>
- BÓRON, Atilio. *Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

- BOYER, Robert & SAILLARD, Yves. *Teoria da Regulação*. O estado dos saberes. Paris: Editions la Découverte, 1995.
- BRAGA, José Carlos. *Temporalidade da riqueza: teoria da dinâmica e financeirização do capitalismo*. Campinas: Instituto de Economia, 1998.
- _____. O Estado antiliberal da Macroeconomia da Riqueza Financeira. *Indicadores DIESP*, nov/dez. 2000
- _____.; PAULO, S.G. *Saúde e Previdência: estudos de política social*. São Paulo: CEBES – HUCITEC, 1981.
- BRESCIANI, M.S.M. *Londres e Paris no Século XIX: O Espetáculo da Pobreza*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- BURAWOY, Michel. A transformação dos regimes fabris no capitalismo avançado. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo: ANPOCS, n.13, jun.1990. p. 29-50.
- CARDOSO, Fernando Henrique. Sobre población relativa y marginalidad. *Revista Latinoamericana de Ciências Sociales*. Santiago, nº 1-2, jun/dez. 1971;
- CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Editora da UNESP, 2002.
- CARVALHO FRANCO, M.S. *Homens Livres na Ordem Escravocrata*. São Paulo: Kairos Liv. Ed. 1983.
- CASTEL, Robert. (1995) *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1998.
- CASTRO, Antônio Barros, SOUSA, F.E. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- CENTRO DE ESTUDOS SINDICAIS E DE ECONOMIA DO TRABALHO – CESIT. *Agenda Prioritária de Pesquisa, 2004/2007: Sugestões para Discussão*. Campinas, jun. 2004, mimeo
- CEPAL. *Bibliografía sobre marginalidad social*, Santiago de Chile, La Biblioteca, _____.
- _____. Panorama social da América Latina: 1999-2000. Santiago de Chile, 2000
- CHESNAIS, François. A globalização e o curso do capitalismo de fim de século. *Economia e Sociedade*, dez. 1995.
- COUTINHO, Luciano. *A difícil redução da vulnerabilidade*. FOLHA DE SÃO PAULO, 10/12/2001.
- _____. *A insustentabilidade fiscal da atual política macro*. VALOR, p. A15, 1e 2/09/2001.
- _____. *O resgate da esperança e da soberania*. FOLHA DE SÃO PAULO, 26/01/2003.

- CRUZ, Paulo Davidoff. Endividamento externo e transferência de recursos reais para o exterior: os setores público e privado na crise dos anos oitenta. *Nova Economia*, v. 4, n. 1, ago. 1985
- _____. Notas sobre o endividamento externo brasileiro nos anos setenta. In: BELLUZZO, L. G. e COUTINHO, R. (orgs.), *Desenvolvimento capitalista no Brasil*. Campinas, SP: UNICAMP, I.E, 1998.
- DAIN, Sulamis, SOARES, Laura Tavares. Reforma do Estado e políticas públicas: relações intergovernamentais e descentralização de 1988. In: OLIVEIRA, M. A. (org). *Reforma do Estado & Políticas de emprego no Brasil*. Campinas: IE/UNICAMP, 1998.
- _____. O financiamento público na perspectiva da política social. In: *Revista Economia e Sociedade*, nº 13. Campinas: IE/UNICAMP, 2001.
- DEDECCA, C.S. (1997) *Racionalização econômica e trabalho no capitalismo avançado*. Campinas: Unicamp. IE, 1999.
- DEL GROSSI, Mauro Eduardo, GRAZIANO DA SILVA, José e TAKAGI, Maya. *Pobreza e Fome: em busca de uma metodologia para a mensuração do problema no Brasil*. n. 101, jul. 2001
- _____. *Evolução da Pobreza no Brasil, 1995/99*. Texto para Discussão. IE/UNICAMP n. 104, nov. 2001
- DELFIM NETO, A. *Mudanças estruturais da economia no governo Figueiredo*. Palestra realizada na ESG. Brasília: Seplan, 13 jun. 1984.
- _____. O Plano Real e armadilha do crescimento econômico, in MERCADANTE, A. (org.) *O Brasil Pós-Real*. Campinas: Unicamp, 1998.
- DELGADO, Guilherme. *O idoso e a Previdência Rural no Brasil: a experiência recente da universalização*. Texto para Discussão n. 688. Brasília: IPEA, 1999.
- ELLWOOD & BLANK. *Clinton legacy for American Poor*, NBER Working Paper nº w8437, Julho de 2001. <http://papers.nber.org/papers/w8437>, Acessado em 13/07/2003
- ENGELS, F. *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. Porto: Afrontamento, 1975.
- ÉPOCA. *Pobres Capitalistas*. Entrevista com Marcelo Néri. Edição de 19/01/2004.
- EUROPEAN INDUSTRIAL RELATIONS OBSERVATORY. *Low-wage workers and the working poor*, 2002. <http://www.eiro.eurofound.ie/ComparativeStudies.html>, Acessado em 10/06/2003
- FAGNANI, Eduardo. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964-92. *Cadernos FUNDAP*, n. 21, 1997, p. 59-102.
- _____. Ajuste econômico e financiamento da política social: notas sobre o período 1993/98. *Economia e Sociedade*, dez. 1998.

- _____.; BRAGA; SILVA. Recessão e financiamento das políticas sociais. *Revista de Administração Pública*. Brasília, n. 3, 1989.
- FARIA, Vilmar. Pobreza urbana, sistema urbano e marginalidade. *Estudos Cebrap*, nº 9, jul.ago.set., 1974.
- FLEURY TEIXEIRA, S.; OLIVEIRA, J. (IN) *Previdência – 60 anos de Previdência social no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1986.
- FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO - *Livre para crescer*. Proposta para um Brasil moderno. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1990.
- FOLHA DE SÃO PAULO. *Íntegra da carta de intenções do governo brasileiro apresentada ao Fundo Monetário Internacional*. 14/11/1998.
- FERREIRA, Francisco H. G. Os determinantes da desigualdade de renda no Brasil: luta de classes ou heterogeneidade educacional? In: Ricardo Henriques (org). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000
- FREITA, M. C; PRATES, D. M. A abertura financeira no governo FHC: impactos e conseqüências. *Economia e Sociedade*, dez. 2001.
- FURTADO, Celso. Desenvolvimento e Subdesenvolvimento. In: BIELCHOWSKY, Ricardo (org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro, São Paulo: Record, 2000.
- _____. *Pequena Introdução ao Desenvolvimento*. São Paulo: Ed. Nacional, 1980, p. 186.
- _____. *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.
- GERMANI, Gino. *El Cencepto de Marginalidad*: Significado, raíces históricas y cuestiones teóricas, com particular referencia a la marginalidad urbana. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 1973.
- GUIMARÃES, Alberto Passos. *As classes perigosas*: Banditismo rural e urbano. Rio de Janeiro: Graal, 1982
- HENRIQUE, Wilnês - *O Capitalismo Selvagem*: um estudo sobre desigualdade no Brasil. Tese de doutoramento, Campinas, IE/UNICAMP, 1999, mimeo.
- HENRIQUES, Ricardo (org.) *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, Ipea, 2000.
- HOBBSAWM, Eric. *Era dos impérios*, 1875-1914. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- _____. *Era dos extremos*: o breve século XX, 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HOFFMANN, Rodolfo - Mensuração da desigualdade e da pobreza no Brasil: In: Henriques (org.) *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, Ipea, 2000.
- HOFFMANN, Rodolfo *O limite entre os “relativamente pobres” e os “relativamente ricos”*. Unicamp. IE, 2001.

- ISTOÉ, *Os Novos Rumos do Real*, 20/01/1999, p. 18-26.
- KATZ, Michael. *The undeserving poor: from the war on poverty to the war on welfare*. New York: Phanteon, 1989.
- LESSA, Carlos. Visão crítica do II PND. In: *Revista Tibiriça*, n. 6, jan/mar. 1977.
- _____; SALM, Cláudio; DAIN, Sulamis. Pobreza e política salarial nos anos 90. Praga – *Estudos Marxistas* n.º 3.
- MALTHUS, Thomas. *Princípio de Economia Política / Ensaio sobre a População*. RICARDO, David. *Notas aos Princípios de Economia Política de Malthus*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- MARSHALL. *Política Social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MARX, K. (1867) *O Capital: crítica da Economia Política*. Vol. 1, Livro primeiro, Cap. XXIII. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- _____. (1875) *Crítica Do Programa De Gotha: Glosas Marginais ao Programa do Partido Operário Alemão*. In: *Obras Escolhidas*. Rio de Janeiro: Editorial Vitória Limitada, v. 2, 1961
- MELLO, João Manoel Cardoso, BELLUZZO, Luís Gonzaga. M. Reflexões sobre a crise atual. In: BELUZZO, L. G. M., COUTINHO, R. (Org) *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. 4ed. Campinas: UNICAMP. IE, 1998.
- _____. Consequências do Neoliberalismo. Campinas, *Economia e Sociedade*, Revista do Instituto de Economia da UNICAMP, no. 1, agosto de 1.992.
- _____ e NOVAIS, Fernando. Capitalismo Tardio e Sociabilidade Moderna, In: *A História da Vida Privada no Brasil*, vol.4, 1997.
- MILLS, Wright. *A nova Classe Média*. Rio de Janeiro: Zahar, 1969.
- MOURA DA SILVA, A. *Intermediação financeira no Brasil: origens, estrutura e problemas*. São Paulo: FIPE/USP, mimeo, 1979.
- NADEL, Henry. Crise da Sociedade Salarial, Nova Pobreza. In: Bruno Théret e J. C. Braga (org.) *Regulação Econômica e Globalização*. Campinas, SP: Unicamp. IE, 1998
- NEPP. *BRASIL 1987 – Relatório sobre a situação social do país*: IE/UNICAMP, 1989.
- NERI, Marcelo. Políticas Estruturais de Combate à Pobreza no Brasil. In: RICARDO HENRIQUES (org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, IPEA, 2000
- NUN, José. Superpoblación relativa, ejercito industrial de reserva y masa marginal. *Revista Latino-americana de Sociologia*. Buenos Aires, n° 2, 1969.
- OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa. *Processo de Industrialização: do Capitalismo Originário ao Atrasado*. São Paulo. Editora Unesp; Campinas, SP: Unicamp, 2003.

- _____.; HENRIQUE, Wilnês. Determinantes da pobreza no Brasil: um roteiro de estudo. *Revista da Fundação SEADE*, vol. 4, nº 2, 1990.
- OLIVEIRA, Francisco. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo: CEBRAP, n.22, out. 1988. pp.8-28
- _____. A economia política da social-democracia. *Revista da USP*. São Paulo: EDUSP, 1992.
- _____. *Os direitos do antivalor*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.
- PAES DE BARROS, Ricardo e FOGUEL, Miguel. Focalização dos gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil. In: RICARDO HENRIQUES (org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, IPEA, 2000.
- PASTORE, José e ZYLBERSTAJN, Hélio. *Mudança Social e Pobreza no Brasil: 1970 – 1980*. São Paulo: FIPE, Pioneira, 1983.
- POCHMANN, Márcio. *Políticas do trabalho e de garantia de renda no capitalismo em mudança*. Tese de Doutorado, capítulo 1, 1993.
- POLANYI, Karl (1944) *A grande transformação: as origens de nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
- POSSAS, Mario Luiz e BALTAR, Paulo Eduardo. Demanda Efetiva e dinâmica em Kalecki. *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro: IPEA, v. 11, nº1, abr., 1981.
- PREBISCH, R. (1949) A economia latino americana e alguns de seus principais problemas In: BIELCHOWSKY, Ricardo(org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro, São Paulo: Record, 2000.
- PRZEWORSKI, Adam. *Capitalismo e Social-Democracia*. São Paulo: Cia da Letras, 1995.
- PRONI, Marcelo W. *Metrópole, crise e pobreza: um estudo dos impactos da crise econômica sobre as condições de vida na R.M. de São Paulo*. Dissertação de Mestrado. Unicamp. IE, 1994.
- _____.; HENRIQUE, Wilnês (org.) *Trabalho, Mercado e Sociedade*. São Paulo: Editora Unesp, 2003.
- QUADROS, Waldir. *Aspectos da crise social no Brasil dos anos 80 e 90*. Tese de Livre-docência. Unicamp. IE, 2003.
- _____. *Brasil, 25 anos de estagnação e crise*. Campinas, jun. 2004, mimeo.
- _____. Gênero e Raça na Desigualdade Social Brasileira Recente. *Estudos Avançados. IEA-USP*, v. 18, nº 50, jan/abr, 2004.
- QUIJANO, A. The marginal pole of the economy and the marginalised labour force. *Economy and Society*, v. 3, nº 4, nov. 1974

- REIS, Elisa. Percepções da Elite sobre pobreza e desigualdade. In: RICARDO HENRIQUES (org). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- RICARDO, David (1817). *Princípio de economia política e tributação*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- ROCHA, Sônia. *On Statistical Mapping of Poverty: Social Reality, Concepts and Measurement*. Rio de Janeiro, Ipea, 1998. (Textos para Discussão n. 553)
- _____. *Poverty Measurement - Present status of concepts and methods*. <http://www.lisproject.org/links/canberra/denhaagreport/eclacpap.pdf>. Acessado em 16/02/2004
- _____. *Opções Metodológicas para a Estimação de Linhas de Indigência e de pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000 (Texto para Discussão n. 720)
- _____. *Pobreza e Desigualdade no Brasil: O Esgotamento dos Efeitos Distributivos do Plano Real*. Rio de Janeiro, Ipea, 2000. (Textos para Discussão n.721)
- _____. *Renda e Pobreza: Os Impactos do Plano Real*. Rio de Janeiro, Ipea, 1996. (Textos para Discussão n.439)
- _____. *Pobreza no Brasil: Afinal, do que se trata?* Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- _____. *Impacto sobre a pobreza dos novos programas federais de transferência de renda*. Trabalho apresentado no 32º Encontro Nacional de Economia 2004. <http://www.anpec.org.br/encontro2004/artigos/A04A137.pdf>
- SALAMA, Pierre & DESTREMOU, Blandine. *O tamanho da pobreza: Economia Política da distribuição de renda*. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.
- SCHWARTZMAN, Simon. Estatísticas da Pobreza. *Revista brasileira de Estatística*, jan/jun. 1997, p. 7-18.
- _____. *Notas sobre o paradoxo da desigualdade no Brasil*, 2001. <http://www.schwartzman.org.br/simon/paradoxos.htm>, Acessado em 9/01/2004.
- SMITH, Adam (1776). *A Riqueza das Nações: Investigação sobre sua Natureza e suas Causas*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- SOARES, Laura Tavares. *Pobreza Urbana: a nova prioridade do novo Ministério Social*. Laboratório de Políticas Públicas – Universidade Estadual do Rio de Janeiro, fev. 2004, mimeo.
- SOUSA, Paulo Renato. *Empregos, Salários e Pobreza*. Hucitec-Funcamp, 1980
- _____. (1980). *Salário e Emprego em Economias Atrasadas*. Campinas, SP: IE. Unicamp, 1999.
- SUNKEL, Osvaldo. Desenvolvimento, subdesenvolvimento, dependência, marginalização e desigualdades espaciais: por um enfoque totalizante. In: Ricardo Bielchowsky

- (org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro, São Paulo: Record, 2000, p. 540.
- TAVARES, Maria Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972
- ____e SERRA, José. (1971) Além da estagnação: uma discussão sobre o estilo de desenvolvimento recente do Brasil. In: BIELCHOWSKY, Ricardo(org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro, São Paulo: Record, 2000.
- ____. A retomada da hegemonia americana. *Revista de Economia Política*. São Paulo: v. 5, n. 2, abr/jun. 1985.
- ____. *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Campinas, SP: UNICAMP, I.E, 1998. Cap. 3
- ____. *Desnacionalização e vulnerabilidade externa*. FOLHA DE SÃO PAULO, 3/12/2000.
- TEIXEIRA, Aloísio. *Vinte anos de política econômica*. UNICAMP: mimeo, 1991.
- THÉRET, B. A abordagem da regulação: uma visão geral. In: THÉRET & BRAGA (orgs.) *Regulação econômica e globalização*. Campinas: Unicamp. IE, 1998.
- U.S. DEPARTMENT OF LABOR. *A profile of the working poor*, 2000. <http://www.bls.gov/cps/cpswp2000.htm> Acessado em 10/06/2003
- URANI, André. *Liberalization, Stabilization and Poverty in Latin America During the 1990's*. Rio de Janeiro, Ipea, 1996. (Textos para Discussão n. 455)
- ZOLA, Émile. (1885) *Germinal*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000

APÊNDICE METODOLÓGICO

(1) A seguir é apresentada a composição dos vários grupos ocupacionais adotados no presente estudo.²⁶³

A - Proprietários Empregadores. São os proprietários de algum empreendimento em qualquer ramo de atividade econômica, que empregam pelo menos um membro assalariado.

A .1 - empregam mais de 10 assalariados.

A .2 - empregam até 10 assalariados.

C – Classe Média Autônoma. Principais componentes: profissionais liberais (médicos, dentistas e enfermeiros diplomados; engenheiros e arquitetos), representantes comerciais entre outras ocupações técnicas e científicas de nível médio. Nesse grupo incorporamos também os proprietários por conta própria - urbanos. São os proprietários que não empregam mão-de-obra assalariada em seus empreendimentos, atuando sozinho ou com ajuda de familiares (não remunerados). Concentram-se no comércio e na prestação de serviços.

D - Classe Média Assalariada. Principais componentes: administradores, gerentes e chefes; médicos, dentistas e enfermeiros diplomados; engenheiros e arquitetos que diferem da categoria anterior por serem assalariados; professores de ensino superior; ocupações de defesa nacional e segurança pública; professores do ensino fundamental e médio; mestres e contramestres; ocupações qualificadas do comércio; técnicos de contabilidade e secretárias, balconistas e caixas; auxiliares de escritório e afins, ocupações auxiliares da saúde; outras ocupações burocráticas.

F - Trabalhadores Autônomos. Principais componentes: motoristas; ocupações de reparação de veículos; outras ocupações da metal-mecânica, pedreiros; ambulantes; alfaiates e costureiros; ocupações ligadas à construção civil; eletricitas e radiotécnicos; marceneiros e carpinteiros. Nesse grupo também estão incorporados os proprietários por conta própria – urbanos, proprietários que não empregam mão de obra assalariada em seus empreendimentos, atuando sozinho ou com ajuda de familiares (não remunerados) e, como

²⁶³ Adaptado de **Waldir Quadros**. *Aspectos da crise social no Brasil dos anos 80 e 90*. Tese de Livre - docência. Unicamp. IE, 2003; e Idem. *Estrutura Sócio-Ocupacional Brasileira: Notas Metodológicas*. CESIT/IE .– Unicamp, out/nov. de 2004, mimeo.

dissemos, concentrando-se no comércio e na prestação de serviços. Diferenciam-se da classe média autônoma pelo tipo de ocupação que possuem, predominando aqui os trabalhadores manuais e de menor qualificação.

G. Trabalhadores Assalariados. Principais componentes: motoristas; eletricitas e radiotécnicos; ocupações da metal-mecânica; mecânicos; operadores de máquinas; torneiros mecânicos, porteiros, vigias e faxineiros; garçons e cozinheiros; outras ocupações da indústria; ocupações da reparação de veículos; pedreiros; outras ocupações da construção civil; alfaiates e costureiros; ocupações do vestuário e calçados; marceneiros e carpinteiros; expedidores e embaladores e outras ocupações do transporte e comunicações.

H.1 - proprietários por conta própria - agrícolas. São os proprietários que não empregam mão-de-obra assalariada em seus empreendimentos (agrícolas), atuando sozinho ou com o auxílio de familiares (não remunerados).

H.2 - Trabalhadores Autônomos Agrícolas.

H.3 - Assalariados Agrícolas Permanentes.

H.4 - Assalariados Agrícolas Temporários.

I - Empregadas Domésticas.

M – Auto-Construção. São os membros que se declararam não ocupados na semana de referência, mas que estiveram ocupados com construção própria ou reformas.

N – Auto-Consumo. São os membros que se declararam não ocupados na semana de referência, mas que estiveram ocupados com produção para seu próprio consumo.

SO Sem Ocupação com renda - famílias em que nenhum membro se encontra ocupado. São as famílias de aposentados e pensionistas ou desocupados com acesso a programas de transferência de renda, seguro desemprego, etc.

SOF Sem Ocupação sem renda. Desempregados não ocupados em atividades de autoconstrução e/ou autoconsumo.

Ignorados. São aqueles que não informaram suas ocupações.

- (2) Linhas de Pobreza e Miséria adotadas para a série em estudo: Brasil, Regiões Metropolitanas Agregadas, RMSP e RMRJ.

Estratificação por Níveis de Rendimento

Nível de Rendimento	Renda familiar mensal total (em R\$)
Nível Superior de Renda	Acima de 5.000
Nível Médio de Renda	2.500 a 5.000
Nível Baixo de Renda	1.000 a 2.500
Nível Inferior de Renda	500 a 1000
Pobres	Até 500
Miseráveis	Abaixo de 250

Elaboração: **Waldir Quadros**. *Estrutura Sócio-Ocupacional Brasileira*: Notas Metodológicas. CESIT/I.E. – Unicamp, out/nov. de 2004, mimeo.

**Estratificação por Níveis de Renda: Rendimento Familiar *per capita* adotado como linha de corte
Brasil, 1981 a 2003**

Ano	Tamanho médio da Família (População Total)	Nível Superior de Renda (R\$)	Nível Médio de Renda (R\$)	Nível Baixo de Renda (R\$)	Nível Inferior de Renda (R\$)	Pobres (R\$)	Miseráveis (R\$)
1981	4,2	Acima de 1.190,48	595,24 a 1.190,48	238,10 a 595,24	119,05 a 238,10	Até 119,05	Abaixo de 59,52
1982	4,1	Acima de 1.219,51	609,76 a 1.219,51	243,90 a 609,76	121,95 a 243,90	Até 121,95	Abaixo de 60,98
1983	4,1	Acima de 1.219,51	609,76 a 1.219,51	243,90 a 609,76	121,95 a 243,90	Até 121,95	Abaixo de 60,98
1984	4,0	Acima de 1.250,00	625,00 a 1.250,00	250,00 a 625,00	125,00 a 250,00	Até 125,00	Abaixo de 62,50
1985	4,0	Acima de 1.250,00	625,00 a 1.250,00	250,00 a 625,00	125,00 a 250,00	Até 125,00	Abaixo de 62,50
1986	4,0	Acima de 1.250,00	625,00 a 1.250,00	250,00 a 625,00	125,00 a 250,00	Até 125,00	Abaixo de 62,50
1987	3,9	Acima de 1.282,05	641,03 a 1.282,05	256,41 a 641,03	128,21 a 256,41	Até 128,21	Abaixo de 64,10
1988	3,9	Acima de 1.282,05	641,03 a 1.282,05	256,41 a 641,03	128,21 a 256,41	Até 128,21	Abaixo de 64,10
1989	3,8	Acima de 1.315,79	657,89 a 1.315,79	263,16 a 657,89	131,58 a 263,16	Até 131,58	Abaixo de 65,79
1990	3,8	Acima de 1.315,79	657,89 a 1.315,79	263,16 a 657,89	131,58 a 263,16	Até 131,58	Abaixo de 65,79
1992	3,7	Acima de 1.351,35	675,68 a 1.351,35	270,27 a 675,68	135,14 a 270,27	Até 135,14	Abaixo de 67,57
1993	3,7	Acima de 1.351,35	675,68 a 1.351,35	270,27 a 675,68	135,14 a 270,27	Até 135,14	Abaixo de 67,57
1995	3,6	Acima de 1.388,89	694,44 a 1.388,89	277,78 a 694,44	138,89 a 277,78	Até 138,89	Abaixo de 69,44
1996	3,6	Acima de 1.388,89	694,44 a 1.388,89	277,78 a 694,44	138,89 a 277,78	Até 138,89	Abaixo de 69,44
1997	3,5	Acima de 1.428,57	714,29 a 1.428,57	285,71 a 714,29	142,86 a 285,71	Até 142,86	Abaixo de 71,43
1998	3,5	Acima de 1.428,57	714,29 a 1.428,57	285,71 a 714,29	142,86 a 285,71	Até 142,86	Abaixo de 71,43
1999	3,4	Acima de 1.470,59	735,29 a 1.470,59	294,12 a 735,29	147,06 a 294,12	Até 147,06	Abaixo de 73,53
2001	3,3	Acima de 1.515,15	757,58 a 1.515,15	303,03 a 757,58	151,52 a 303,03	Até 151,52	Abaixo de 75,76
2002	3,3	Acima de 1.515,15	757,58 a 1.515,15	303,03 a 757,58	151,52 a 303,03	Até 151,52	Abaixo de 75,76
2003	3,2	Acima de 1.562,50	781,25 a 1.562,50	312,50 a 781,25	156,25 a 312,50	Até 156,25	Abaixo de 78,13

Notas: (a) Valores em janeiro/2004 (INPC corrigido – IPEA/CESIT).

(b) Os valores apresentados acima e tomados como “linhas de corte”, ou seja, referência para delimitar a população presente em cada estrato de renda (superior, médio, baixo, inferior, ínfimo e indigente), dizem respeito à Renda Familiar Mensal *Per Capita*, obtida dividindo-se a Renda Familiar Mensal Total (definida com base em múltiplos do salário mínimo de janeiro de 2004) pelo tamanho da família brasileira em cada ano da série.

**Estratificação por Níveis de Renda: Rendimento Familiar *per capita* adotado como linha de corte
Regiões Metropolitanas Agregadas, 1981 a 2003**

Ano	Tamanho médio da Família (População Total)	Nível Superior de Renda (R\$)	Nível Médio De Renda (R\$)	Nível Baixo de Renda (R\$)	Nível Inferior de Renda (R\$)	Pobres (R\$)	Miseráveis (R\$)
1981	3,76	Acima de 1.330,92	665,46 a 1.330,92	266,18 a 665,46	133,09 a 266,18	Até 133,09	Abaixo de 66,55
1982	3,74	Acima de 1.337,71	668,85 a 1.337,71	267,54 a 668,85	133,77 a 267,54	Até 133,77	Abaixo de 66,89
1983	3,70	Acima de 1.351,41	675,71 a 1.351,41	270,28 a 675,71	135,14 a 270,28	Até 135,14	Abaixo de 67,57
1984	3,66	Acima de 1.364,73	682,36 a 1.364,73	272,95 a 682,36	136,47 a 272,95	Até 136,47	Abaixo de 68,24
1985	3,61	Acima de 1.386,71	693,36 a 1.386,71	277,34 a 693,36	138,67 a 277,34	Até 138,67	Abaixo de 69,34
1986	3,64	Acima de 1.373,78	686,89 a 1.373,78	274,76 a 686,89	137,38 a 274,76	Até 137,38	Abaixo de 68,69
1987	3,61	Acima de 1.385,79	692,90 a 1.385,79	277,16 a 692,90	138,58 a 277,16	Até 138,58	Abaixo de 69,29
1988	3,59	Acima de 1.392,54	696,27 a 1.392,54	278,51 a 696,27	139,25 a 278,51	Até 139,25	Abaixo de 69,63
1989	3,55	Acima de 1.406,88	703,44 a 1.406,88	281,38 a 703,44	140,69 a 281,38	Até 140,69	Abaixo de 70,34
1990	3,53	Acima de 1.414,71	707,36 a 1.414,71	282,94 a 707,36	141,47 a 282,94	Até 141,47	Abaixo de 70,74
1992	3,48	Acima de 1.437,69	718,84 a 1.437,69	287,54 a 718,84	143,77 a 287,54	Até 143,77	Abaixo de 71,88
1993	3,43	Acima de 1.458,93	729,46 a 1.458,93	291,79 a 729,46	145,89 a 291,79	Até 145,89	Abaixo de 72,95
1995	3,35	Acima de 1.490,76	745,38 a 1.490,76	298,15 a 745,38	149,08 a 298,15	Até 149,08	Abaixo de 74,54
1996	3,39	Acima de 1.477,03	738,51 a 1.477,03	295,41 a 738,51	147,70 a 295,41	Até 147,70	Abaixo de 73,85
1997	3,34	Acima de 1.497,56	748,78 a 1.497,56	299,51 a 748,78	149,76 a 299,51	Até 149,76	Abaixo de 74,88
1998	3,29	Acima de 1.521,48	760,74 a 1.521,48	304,30 a 760,74	152,15 a 304,30	Até 152,15	Abaixo de 76,07
1999	3,25	Acima de 1.536,63	768,31 a 1.536,63	307,33 a 768,31	153,66 a 307,33	Até 153,66	Abaixo de 76,83
2001	3,18	Acima de 1.573,25	786,62 a 1.573,25	314,65 a 786,62	157,32 a 314,65	Até 157,32	Abaixo de 78,66
2002	3,14	Acima de 1.589,87	794,94 a 1.589,87	317,97 a 794,94	158,99 a 317,97	Até 158,99	Abaixo de 79,49
2003	3,10	Acima de 1.611,62	805,81 a 1.611,62	322,32 a 805,81	161,16 a 322,32	Até 161,16	Abaixo de 80,58

Notas: (a) Valores em janeiro/2004 (INPC corrigido – IPEA/CESIT).

(b) Os valores apresentados acima e tomados como “linhas de corte”, ou seja, referência para delimitar a população presente em cada estrato de renda (superior, médio, baixo, inferior, ínfimo e indigente), dizem respeito à Renda Familiar Mensal *Per Capita* obtida dividindo-se a Renda Familiar Mensal Total (definida com base em múltiplos do salário mínimo de janeiro de 2004) pelo tamanho da família brasileira em cada ano da série.

**Estratificação por Níveis de Renda: Rendimento Familiar *per capita* adotado como linha de corte
Região Metropolitana de São Paulo, 1981 a 2003**

Ano	Tamanho médio da Família (População Total)	Nível Superior de Renda (R\$)	Nível Médio de Renda (R\$)	Nível Baixo de Renda (R\$)	Nível Inferior de Renda (R\$)	Pobres (R\$)	Miseráveis (R\$)
1981	3,67	Acima de 1.362,72	681,36 a 1.362,72	272,54 a 681,36	136,27 a 272,54	Até 136,27	Abaixo de 68,14
1982	3,67	Acima de 1.363,28	681,64 a 1.363,28	272,66 a 681,64	136,33 a 272,66	Até 136,33	Abaixo de 68,16
1983	3,63	Acima de 1.378,51	689,26 a 1.378,51	275,70 a 689,26	137,85 a 275,70	Até 137,85	Abaixo de 68,93
1984	3,61	Acima de 1.383,84	691,92 a 1.383,84	276,77 a 691,92	138,38 a 276,77	Até 138,38	Abaixo de 69,19
1985	3,56	Acima de 1.405,27	702,63 a 1.405,27	281,05 a 702,63	140,53 a 281,05	Até 140,53	Abaixo de 70,26
1986	3,57	Acima de 1.401,01	700,50 a 1.401,01	280,20 a 700,50	140,10 a 280,20	Até 140,10	Abaixo de 70,05
1987	3,60	Acima de 1.390,46	695,23 a 1.390,46	278,09 a 695,23	139,05 a 278,09	Até 139,05	Abaixo de 69,52
1988	3,57	Acima de 1.399,56	699,78 a 1.399,56	279,91 a 699,78	139,96 a 279,91	Até 139,96	Abaixo de 69,98
1989	3,56	Acima de 1.404,79	702,40 a 1.404,79	280,96 a 702,40	140,48 a 280,96	Até 140,48	Abaixo de 70,24
1990	3,55	Acima de 1.408,98	704,49 a 1.408,98	281,80 a 704,49	140,90 a 281,80	Até 140,90	Abaixo de 70,45
1992	3,50	Acima de 1.429,03	714,52 a 1.429,03	285,81 a 714,52	142,90 a 285,81	Até 142,90	Abaixo de 71,45
1993	3,45	Acima de 1.449,75	724,88 a 1.449,75	289,95 a 724,88	144,98 a 289,95	Até 144,98	Abaixo de 72,49
1995	3,39	Acima de 1.475,11	737,56 a 1.475,11	295,02 a 737,56	147,51 a 295,02	Até 147,51	Abaixo de 73,76
1996	3,45	Acima de 1.451,03	725,51 a 1.451,03	290,21 a 725,51	145,10 a 290,21	Até 145,10	Abaixo de 72,55
1997	3,44	Acima de 1.453,34	726,67 a 1.453,34	290,67 a 726,67	145,33 a 290,67	Até 145,33	Abaixo de 72,67
1998	3,36	Acima de 1.486,42	743,21 a 1.486,42	297,28 a 743,21	148,64 a 297,28	Até 148,64	Abaixo de 74,32
1999	3,35	Acima de 1.491,73	745,86 a 1.491,73	298,35 a 745,86	149,17 a 298,35	Até 149,17	Abaixo de 74,59
2001	3,25	Acima de 1.537,33	768,66 a 1.537,33	307,47 a 768,66	153,73 a 307,47	Até 153,73	Abaixo de 76,87
2002	3,22	Acima de 1.551,42	775,71 a 1.551,42	310,28 a 775,71	155,14 a 310,28	Até 155,14	Abaixo de 77,57
2003	3,18	Acima de 1.573,46	786,73 a 1.573,46	314,69 a 786,73	157,35 a 314,69	Até 157,35	Abaixo de 78,67

Notas: (a) Valores em janeiro/2004 (INPC corrigido – IPEA/CESIT).

(b) Os valores apresentados acima e tomados como “linhas de corte”, ou seja, referência para delimitar a população presente em cada estrato de renda (superior, médio, baixo, inferior, ínfimo e indigente), dizem respeito à Renda Familiar Mensal *Per Capita* obtida dividindo-se a Renda Familiar Mensal Total (definida com base em múltiplos do salário mínimo de janeiro de 2004) pelo tamanho da família brasileira em cada ano da série.

**Estratificação por Níveis de Rendimento: Rendimento Familiar *per capita* adotado como linha de corte
Região Metropolitana do Rio de Janeiro, 1981 a 2003**

Ano	Tamanho médio da Família (População Total)	Nível Superior de Renda (R\$)	Nível Médio de Renda (R\$)	Nível Baixo de Renda (R\$)	Nível Inferior de Renda (R\$)	Pobres (R\$)	Miseráveis (R\$)
1981	3,56	Acima de 1.404,49	702,25 a 1.404,49	280,90 a 702,25	140,45 a 280,90	Até 140,45	Abaixo de 70,22
1982	3,57	Acima de 1.400,56	700,28 a 1.400,56	280,11 a 700,28	140,06 a 280,11	Até 140,06	Abaixo de 70,03
1983	3,50	Acima de 1.428,57	714,29 a 1.428,57	285,71 a 714,29	142,86 a 285,71	Até 142,86	Abaixo de 71,43
1984	3,48	Acima de 1.436,78	718,39 a 1.436,78	287,36 a 718,39	143,68 a 287,36	Até 143,68	Abaixo de 71,84
1985	3,43	Acima de 1.457,73	728,86 a 1.457,73	291,55 a 728,86	145,77 a 291,55	Até 145,77	Abaixo de 72,89
1986	3,41	Acima de 1.466,28	733,14 a 1.466,28	293,26 a 733,14	146,63 a 293,26	Até 146,63	Abaixo de 73,31
1987	3,41	Acima de 1.466,28	733,14 a 1.466,28	293,26 a 733,14	146,63 a 293,26	Até 146,63	Abaixo de 73,31
1988	3,38	Acima de 1.479,29	739,64 a 1.479,29	295,86 a 739,64	147,93 a 295,86	Até 147,93	Abaixo de 73,96
1989	3,34	Acima de 1.497,01	748,50 a 1.497,01	299,40 a 748,50	149,70 a 299,40	Até 149,70	Abaixo de 74,85
1990	3,32	Acima de 1.506,02	753,01 a 1.506,02	301,20 a 753,01	150,60 a 301,20	Até 150,60	Abaixo de 75,30
1992	3,27	Acima de 1.529,05	764,53 a 1.529,05	305,81 a 764,53	152,91 a 305,81	Até 152,91	Abaixo de 76,45
1993	3,18	Acima de 1.572,33	786,16 a 1.572,33	314,47 a 786,16	157,23 a 314,47	Até 157,23	Abaixo de 78,62
1995	3,13	Acima de 1.597,44	798,72 a 1.597,44	319,49 a 798,72	159,74 a 319,49	Até 159,74	Abaixo de 79,87
1996	3,16	Acima de 1.582,28	791,14 a 1.582,28	316,46 a 791,14	158,23 a 316,46	Até 158,23	Abaixo de 79,11
1997	3,08	Acima de 1.623,38	811,69 a 1.623,38	324,68 a 811,69	162,34 a 324,68	Até 162,34	Abaixo de 81,17
1998	3,05	Acima de 1.639,34	819,67 a 1.639,34	327,87 a 819,67	163,93 a 327,87	Até 163,93	Abaixo de 81,97
1999	3,01	Acima de 1.661,13	830,56 a 1.661,13	332,23 a 830,56	166,11 a 332,23	Até 166,11	Abaixo de 83,06
2001	2,98	Acima de 1.677,85	838,93 a 1.677,85	335,57 a 838,93	167,79 a 335,57	Até 167,79	Abaixo de 83,89
2002	2,93	Acima de 1.706,48	853,24 a 1.706,48	341,30 a 853,24	170,65 a 341,30	Até 170,65	Abaixo de 85,32
2003	2,88	Acima de 1.736,11	868,06 a 1.736,11	347,22 a 868,06	173,61 a 347,22	Até 173,61	Abaixo de 86,81

Notas: (a) Valores em janeiro/2004 (INPC corrigido – IPEA/CESIT).

(b) Os valores apresentados acima e tomados como “linhas de corte”, ou seja, referência para delimitar a população presente em cada estrato de renda (superior, médio, baixo, inferior, ínfimo e indigente), dizem respeito à Renda Familiar Mensal *Per Capita* obtida dividindo-se a Renda Familiar Mensal Total (definida com base em múltiplos do salário mínimo de janeiro de 2004) pelo tamanho da família brasileira em cada ano da série.