

Combate à Pobreza Sustentável

MARCELO NERI

Chefe do Centro de Políticas Sociais do IBRE/FGV

As políticas sociais de combate à pobreza podem ser organizadas em compensatórias (frentes de trabalho, programa de imposto de renda negativo, seguro-desemprego, previdência social, distribuição de cestas básicas etc.) e estruturais (regularização fundiária, moradia, educação, micro crédito, reforma agrária, saúde e investimentos em infra-estrutura básica).

A vantagem da política compensatória é seu efeito rápido. A universalização da previdência rural ou o aumento do salário mínimo são percebidos já no primeiro carnê ou contracheque após a adoção das medidas, reduzindo a pobreza de maneira instantânea. Seus efeitos, no entanto, são em geral fugazes.

Depois da retirada desses acréscimos na renda a situação dos grupos afetados tende a voltar ao normal.¹ Outra crítica que se faz às políticas de transferência monetária é o excesso de liberdade no uso dos recursos públicos, o que pode levar, socialmente falando, a uma utilização não muito boa desses recursos. O argumento tem sido utilizado como justificativa para a concessão de benefícios monetários às mães supostamente mais altruístas na utilização desses recursos.

Já a vantagem das políticas estruturais é a de que “se dá a vara de pescar ao invés de se dar o peixe”. Ou seja, cria-se uma capacidade permanente de geração de renda, mas o problema é a lentidão para que seus efeitos sejam sentidos. Por exemplo, os resultados de políticas educacionais somente serão sentidos quando as crianças saírem da escola e entram no mercado de trabalho. Da mesma maneira, investimentos em infra-estrutura levam algum tempo até amadurecerem.

Tipos de Ativos — De forma geral as políticas estruturais de combate a pobreza se caracterizam pelo reforço de ativos dos pobres e de provisões de renda em situações particularmente adversas (seguro, crédito). O desenho dessas políticas pode se beneficiar de informações sistemáticas sobre a estrutura de ativos e passivos das famílias e dos pequenos empreendimentos (aí incluindo modalidades diversas de seguro social). A análise da estrutura real e financeira dessas unidades envolve uma série de ativos e recursos:

Capital Físico:

- Financeiro — *portfolio* de ativos e passivos financeiros e de seguros privados e sociais;



- Moradia — habitação, direito de propriedade e capital produtivo (máquinas e capital de giro);
- Capital Público — infra-estrutura (comunicação, transporte) e acesso a serviços públicos (luz, água);
- Capital Humano — escolaridade formal, cursos técnicos, experiência profissional e saúde (violência);
- Capital Social — estrutura familiar, participação política, associação de moradores, cooperativismo microempresarial e aspectos culturais.

Avaliação Empírica — A disponibilidade de novas fontes de dados fornece condições inéditas para traçar um perfil de ativos dos pobres. As diferentes pesquisas de domicílio (1996) permitem uma visão ampla desses ativos nas seis principais áreas metropolitanas. Nossa estratégia é comparar o acesso da população pobre e da não-pobre a diferentes ativos.

Capital Físico — A literatura sobre o acesso dos pobres a diferentes tipos de capital físico é escassa no Brasil. Discutimos as relações entre pobreza e taxas de acesso a serviços públicos, bens duráveis e moradia.

Moradia — A PNAD indica que o financiamento para moradia, de acordo com a renda da população pobre, é divi-

dido da seguinte maneira: 71% moram em casa própria já paga, 5% ainda pagam pela casa própria, 10% moram em casas alugadas e 22% em casas cedidas.

As mesmas estatísticas para a população não-pobre são: 68% moram em casa própria já paga, 8% ainda pagam pela casa própria, 17% moram em casa alugada e 24% em casa cedida. A comparação entre a população pobre e a não-pobre indica que a primeira mora em casa própria já paga e casas cedidas com mais frequência do que o último grupo.²

Uma linha complementar de pesquisa compara qualidade de moradia em ambos os segmentos: 95% dos pobres (99% da população não-pobre) têm acesso a construção, 92% dos pobres (98% da população não-pobre) têm acesso a banheiro dentro de suas casas, a quantidade média de cômodos é 0,58 entre os pobres (1,04 da população não-pobre) e a quantidade média dos membros da família por dormitórios no domicílio é de 1,43 entre os pobres (1,12 na população não-pobre).

As diferenças entre essas duas últimas estatísticas podem ser explicadas: os pobres têm famílias maiores que os não-pobres, 4,1 e 3 membros respectivamente. O número de cô-

modos e de dormitórios é aproximadamente proporcional ao número de pessoas na casa. O tamanho da casa, em número de cômodos ou dormitórios, é aproximadamente similar, mas os pobres possuem famílias maiores.

Bens Duráveis — De acordo com a PNAD, a taxa de acesso para os bens duráveis nas regiões metropolitanas são os seguintes:

- a) bens básicos: fogão (99,6%), água filtrada (57%), geladeira (85%), rádio (93%), TV (92%);
- b) bens de luxo: telefone (13%), TV em cores (73%), freezer (9%) e máquina de lavar (23%).

Essas taxas de acesso são, em geral, maiores quando se usa uma amostra representativa da população não-pobre:

- a) bens básicos: fogão (99,9%), água filtrada (71%), geladeiras (98%), rádio (98%), TV (98%) e TV colorida (94%);
- b) bens de luxos: telefone (39%), freezer (27%) e máquina de lavar (57%).

Serviços Públicos — O acesso a serviços públicos básicos como água, esgoto, eletricidade, comunicação e transporte público podem ser diretamente medidos pelas pesquisas padrão de domicílio. De acordo com a PNAD, o acesso a serviços públicos é mais evidente entre a população não-pobre: 98% têm água canalizada, 89% esgoto, 100% eletricidade e 94% coleta de lixo. O acesso da população pobre é: 90% têm água canalizada, 74% esgoto, 99% eletricidade e 80% coleta de lixo.

Capital Humano — A relação entre anos completos de estudo e pobreza é clara. O número médio de anos completos de estudo dos chefes de família pobres e não-pobres da população corresponde a 4,7 e 6,6 anos respectivamente.

Já os cônjuges das famílias pobres apresentam também uma média de dois anos a menos de escolaridade do que os cônjuges da população não-pobre, 4,6 e 6,5 anos. O coeficiente de variação de anos completos de estudo entre os chefes de família e cônjuges pobres é maior nos segmentos pobres da sociedade, 24,6% e 25,4%, respectivamente, do que no total da população, 20,9% e 20,7%. Os anos completos de estudo são provavelmente a melhor aproximação para renda permanente encontrada nas pesquisas de domicílio.

Capital Social — O capital social pode ser entendido como uma variedade de mecanismos de coordenação (ou instituições) que afetam os retornos privados e sociais dos ativos públicos e privados. Complementar esse tipo de capital com os outros é essencial para o entendimento do conceito de capital social. Por exemplo, a organização dos fatores de produção (capital e trabalho) será determinante para os retornos de uma determinada quantidade de capital físico e humano acumulados.

Associações e sindicatos — Quanto mais pobres, menor é a taxa de adesão a sindicatos e associações comunitárias (18% para chefes de família pobres e 26% para os não-pobres). Quanto maior o nível de escolaridade maior a

TAXA DE ACESSO A ATIVOS — (POBRES E NÃO-POBRES)
CAPITAL FÍSICO

Acesso a moradia	Pobre	Não-pobre
Acesso a casa alugada ou cedida	21,72	23,74
Acesso a casa alugada	9,91	17,21
Acesso a casa própria já paga	71,07	67,71
Acesso a casa própria ainda pagando	5,23	7,79
Qualidade da moradia	Pobre	Não-pobre
Acesso a construção	95,62	99,19
Acesso a banheiro	92,14	97,98
Número de indivíduos no domicílio	4,05	3,03
Densidade de dormitório	0,58	0,37
Densidade de cômodo	1,43	1,04
Acesso a bens duráveis	Pobre	Não-pobre
Fogão	99,65	99,91
Filtro	57,42	71,44
Geladeira	84,97	97,56
Telefone	13,04	39,08
Rádio	92,80	97,71
Televisão colorida	72,88	93,96
Televisão	92,17	98,19
Freezer	9,12	26,93
Máquina de lavar	22,71	56,69
Acesso a serviços públicos	Pobre	Não-pobre
Abastecimento de água	90,24	97,76
Rede de esgoto	73,65	89,33
Eletricidade	99,49	99,89
Coleta de lixo	80,20	94,12
Tempo de transporte do domicílio para o trabalho	Pobre	Não-pobre
Chefe – tempo médio	38,60	42,07
Cônjuge – tempo médio	35,89	32,79
Chefe – mais de 30 minutos	50,70	50,95
Cônjuge – mais de 30 minutos	41,13	38,79
Capital humano	Pobre	Não-pobre
Anos de estudo – chefe	4,70	7,16
Anos de estudo – cônjuge	4,59	7,05
Idade média – chefe	41,47	44,91
Idade média – cônjuge	37,87	40,52

Fonte: microdados Suplemento PNAD 96/IBGE. Elaboração: CPS/IBRE/FGV.

TAXA DE ACESSO A ATIVOS – (POBRES E NÃO-POBRES)

CAPITAL HUMANO

Escolaridade estritamente superior		Pobre	Não-pobre
Chefe	Ao pai	36,03	42,19
	À mãe	38,10	45,50
Cônjuge	Ao pai	34,84	43,88
	À mãe	37,84	46,26
Capital humano específico		Pobre	Não-pobre
Fez curso técnico equivalente ao 2º grau		8,26	17,23
Para trabalhar na mesma ocupação nos próximos cinco anos			
É necessário maior conhecimento		57,61	67,29
S/novos conhecim. há alto risco de perder o emprego		78,45	83,44
Acha dificuldade para se adaptar a novos equipamentos			
		91	17,12
		96	17,13

CAPITAL SOCIAL

Sindicatos e associações não-comunitárias		Pobre	Não-pobre
% de membros de sindicato ou associações não-comunitárias			
Total		18,17	32,62
Ocupados		23,63	38,26
% assiste ao menos a uma reunião por ano		2,85	6,51
% assiste ao menos a quatro reuniões por ano		1,94	4,57
% não é membro hoje, mas foi nos últimos cinco anos		14,92	16,51
Associações comunitárias		Pobre	Não-pobre
% membros		11,61	14,64
% assiste ao menos a uma reunião por ano		9,32	11,28
% de membros de associações de moradores		39,49	25,86
% de membros de associações religiosas		36,62	34,10
% ateu		5,83	6,54
Atividades políticas		Pobre	Não-pobre
% de membros de partidos políticos		3,33	5,55
% de participantes em atividades de partidos políticos		43,54	37,20
% tem simpatia por partidos políticos		19,10	24,76
% não usa nenhuma fonte de informação para decidir o voto		41,46	33,37
Usa a televisão para decidir o voto		61,72	66,58
Sabe o nome correto do Presidente da República		76,59	89,61
Sabe o nome correto do prefeito, governador e presidente		62,15	78,50

Fonte: microdados Suplemento PME 96/IBGE. Elaboração: CPS/IBRE/FGV.

probabilidade do chefe de família ser membro dessas organizações. Atualmente a participação nessas atividades é muito menor em ambos os grupos. Somente 2,9% dos chefes de família pobres assistem a pelo menos uma reunião por ano. A mesma estatística corresponde a 4,8% no caso de chefes não-pobres.

A adesão a associações comunitárias é muito menor (12% para chefes de família pobres e 13% para os não-pobres) e mais uniformemente distribuída conforme as faixas de renda do que a adesão a sindicatos e associações não-comunitárias.

A análise das associações comunitárias revela uma maior importância das associações de moradores (39% para chefes de família pobres e 32% para os não-pobres) e associações religiosas -37% para chefes de família pobres e 35% para não-pobres.

Atividades Políticas — A filiação formal em campanhas políticas é pequena (3,3% para chefes de família pobres e 4,5% para os não-pobres) nas seis principais regiões metropolitanas. A participação dos que são membros de partidos políticos é relativamente alta entre os pobres (40% para chefes de família pobres e 44% para os não-pobres).

A baixa taxa formal de filiação a partidos políticos pode ser explicada, embora de modo não muito convincente, pela falta de simpatia por partidos políticos (19% para chefes de família pobres e 22% para todos os chefes de família).

Nos dois conceitos os resultados qualitativos são similares, incluindo sua relativa estabilidade ao longo da distribuição de renda. Uma questão final em termos de política mostra que 77% dos chefes de família pobres (84% dos não-pobres) sabiam o nome correto do presidente Fernando Henrique Cardoso. Quando se pergunta o nome do presidente, do governador do estado e do prefeito, essas estatísticas caem para 62% e 71%, respectivamente. ■

Referências:

¹Isto quando não cria uma espécie de síndrome dependente-doador, diminuindo de maneira mais ou menos permanente o incentivo dos indivíduos ao trabalho. Efeitos dessa natureza estão ligados ao fenômeno de desemprego estrutural, creditados na literatura ao “generoso” programa de seguro-desemprego em países europeus.

²Quando o tipo de financiamento atribuído para moradia é combinado com propriedade de terra encontramos 62% dos pobres morando em casa própria com terreno já pago, enquanto a mesma estatística aumenta para 63% na população total. Esse resultado é explicado pelo fato que os segmentos mais pobres tendem a não serem donos do terreno da própria casa (15% e 9,6% respectivamente).

“Los Activos, los Mercados y la Pobreza en Brasil” (com Edward Joaquim Amadeo, Alexandre Pinto de Carvalho, Mabel Cristina Nascimento, Manoel Flávio Datrino Simplicio e Flávia Dias Rangel), no **El Trimestre Económico**, V. LXVI (3), Nº 263, pp. 419-458, México, Julho-Setembro de 1999.

“Políticas Estruturais de Combate à Pobreza no Brasil”, em **Desigualdade e Pobreza no Brasil**, pp. 503-526, organizado por Ricardo Henriques, Rio de Janeiro, RJ, Dezembro de 2000.