

Política social: subsídios estatísticos sobre a pobreza e acesso a programas sociais no Brasil

JUAREZ RUBENS BRANDÃO LOPES

COM ESTE DOCUMENTO quero apresentar um modo de fazer diagnósticos sócio-econômicos da pobreza, úteis para a formulação de políticas e programas sociais. Entre os resultados deste exercício destacam-se a heterogeneidade da pobreza em termos de estruturas familiares regionais e de sua gravidade a necessidade de distinguir-se situações de pobreza estrutural de outras, de pobreza mais recente, ocasionadas pela perda de emprego ou de renda durante os anos recessivos dos últimos 15 anos.

Evolução da pobreza

Estudo de Romão (1991), utilizando dados censais e Pnads e usando linhas de pobreza, definidas *grasso modo* da mesma maneira como é feito no presente estudo (1), fornece-nos as seguintes proporções de pobres para todo o país, nas datas dos censos: Em 1960, 41,4%; em 1970, 39,3%; em 1980, 24,4%. Com a recessão no início dos anos 80, elevou-se rapidamente a proporção de pobres: em 1983 estávamos novamente no nível de 1960: 41,9%. A recuperação econômica iniciada em 1985, que culminou com o *boom* do *Plano Cruzado*, fez cair rapidamente a proporção de pobres: em 1986 ela desceu para 28,4%. Nos anos seguintes, a escalada da inflação e a deterioração econômica, com os efeitos recessivos de planos anti-inflacionários, elevaram de novo a taxa: 35,9 em 1987 e 39,3% em 1988, voltando ao nível de 1970 (2).

Dimensionamento e caracterização da pobreza

As tabelas 2 e 3 apontam para as dimensões mais amplas da questão da pobreza no Brasil. Há mais de 8,6 milhões de domicílios pobres urbanos no país (2,8 milhões no nível de indigência), além de 3,2 milhões de rurais, provavel-

mente subestimados (3). Um em cada três domicílios urbanos é pobre; nas zonas rurais esta proporção chega a quase um em dois. Destaca-se a concentração das crianças de zero a três anos nos lares pobres: quase a metade das crianças urbanas são pobres. Com o cruzamento do indicador de necessidades básicas pode-se ter uma aproximação da pobreza estrutural (aqueles que sendo pobres – indigentes ou não –, têm as suas necessidades básicas insatisfeitas); essa pobreza estrutural seria menos variável com a conjuntura econômica e apenas lentamente poderia ser aliviada. Estão em tal situação 12,5% dos domicílios urbanos, somando mais de 3,2 milhões de domicílios.

Tabela 1
Brasil 1989. Domicílios rurais e urbanos, segundo as várias regiões

		Em milhares		
				%
Domicílios		Domicílios pobres	Totais	Domicílios pobres
Urbanos	Norte e Centro Oeste	1188	2725	44
	Nordeste	2702	5048	54
	Sudeste	3846	13950	28
	Sul	881	3963	22
	Total urbano	8616	25686	34
Rurais (*)		3174(**)	7073	45(**)

(*) A zona rural da região Norte não foi coberta pelo Pnsn; além disso, não havia dados suficientes para se calcular a linha de pobreza rural para o Centro-Oeste. Assim, estão incluídas aqui só as regiões Nordeste, Sudeste e Sul.

(**) Provavelmente muito subestimados (ver nota 3).

Fonte: Pnsn; elaboração Nepp/Unicamp, 1993.

Tabela 2
Brasil urbano, 1989. Distribuição dos domicílios segundo indicador de necessidades básicas (*) e segundo níveis de pobreza

	INB	I	Pn	Np	Total
Número de domicílios (milhares)	NBI	1.503,0	1.707,7	1.624,9	4.835,6
	NBS	1.324,2	4.069,0	15.394,7	20.787,9
Distribuição percentual dos domicílios	NBI	5,9	6,7	6,3	18,9
	NBS	5,2	15,9	60,1	81,1

INB – índice de necessidades básicas; I – indigentes, Pn – pobres não-indigentes, e Np – não-pobres.

(*) ver nota 1.

Fonte: Pnsn; elaboração Nepp/Unicamp, 1993.

Tabela 3
Brasil urbano, 1989. Distribuição percentual de dados básicos segundo níveis de indigência e pobreza, pelas várias regiões

Região	I	Pn	Np	Total	Total ('000s)
Norte e Centro-Oeste					
Domicílios	13,4	30,2	56,4	100,0	2.725,4
Pessoas	16,2	33,1	50,6	100,0	12.222,8
Crianças (0 a 3)	23,0	34,3	42,7	100,0	1.206,3
Nordeste					
Domicílios	23,0	30,5	46,5	100,0	5.048,3
Pessoas	29,4	29,7	40,9	100,0	23.307,1
Crianças (0 a 3)	40,8	27,6	31,6	100,0	2.203,2
Sudeste					
Domicílios	7,5	20,1	72,4	100,0	13.949,6
Pessoas	8,4	23,1	68,5	100,0	53.988,6
Crianças (0 a 3)	16,9	28,8	54,3	100,0	4.259,8
Sul					
Domicílios	6,6	15,6	77,8	100,0	3.963,2
Pessoas	7,8	17,4	74,8	100,0	14.964,4
Crianças (0 a 3)	11,6	22,2	66,2	100,0	1.209,9
Total Urbano					
Domicílios	11,0	22,5	66,5	100,0	25.686,5
Pessoas	13,9	24,9	61,2	100,0	104.482,9
Crianças (0 a 3)	22,9	28,4	48,7	100,0	8.879,2

(*) I – indigentes; Pn – pobres não-indigentes, e Np – não-pobres.

Fonte: Pnsn; elaboração Nepp/Unicamp, 1993.

Ademais, os dados mostram extrema desigualdade na distribuição da pobreza pelas várias regiões urbanas do Brasil. Para citar apenas alguns dados: enquanto mais de 40% das crianças nordestinas são indigentes, e duas em três são pobres, indigentes ou não, no Sul as proporções correspondentes são *apenas* 12 e 34%. Voltaremos à questão ao tratar da população em extrema pobreza.

A tabela 4 demonstra a precariedade habitacional dos pobres, sobretudo dos indigentes, e principalmente as desvantagens demográficas em que estão situados face ao resto da população. Os seus encargos familiares são sempre muito superiores aos dos não-pobres e a sua composição etária é freqüentemente muito mais desfavorável. Todas essas condições negativas acentuam-se sobremaneira na grande região mais pobre do país (Norte, Nordeste e Centro-Oeste), onde chega a haver 1,8 pessoas em idades inativas por pessoa em idade ativa entre as famílias indigentes! As informações de relevância econômica constantes da tabela 5 contam a mesma história: base educacional quase inexistente de amplas proporções

de indigentes e pobres não-indigentes, elevadas porcentagens de trabalho altamente precário (no qual o emprego de chefes de domicílios sem carteira de trabalho quase chega ou ultrapassa à metade do total de ativos) e proporções também apreciáveis de domicílios sem ocupados ou de pessoas desempregadas. Todas estas condições desfavoráveis são piores entre os domicílios indigentes comparados com os pobres não-indigentes, ou domicílios do Nordeste quando comparados com os do Sudeste.

Tabela 4
Brasil urbano, 1989. Seleção de características fortemente associadas à indigência e à pobreza urbanas, por grandes regiões

Grande região	I	Pn	Np	Total
Norte, Centro-Oeste e Nordeste				
Piso inadequado (2)	23,1%(1)	10,3%	2,4%	8,9%(**)
Situação sanitária má (3)	64,4%	42,9%	13,2%	32,3%(**)
Pessoas de 0-9 anos p/domicílio	2,10	1,17	0,78	1,16(*)
Indicador da composição etária do domicílio(4)	1,81	1,22	0,77	1,10(*)
Sudeste e Sul				
Piso inadequado (2)	9,2%(1)	3,2%	3,0%	1,7%(**)
Situação sanitária má (3)	30,5%	10,5%	3,0%	6,4%(**)
Pessoas de 0-9 anos p/domicílio	1,54	1,16	0,65	0,81(*)
Indicador da composição etária do domicílio(4)	1,40	1,17	0,70	0,83(*)*

I – indigentes; Pn – pobres não-indigentes; Np – não-pobres.

(*) porcentagem dos indigentes 1,5 a 2 vezes a média para o total.

(**) relação com a média total superior a dois.

(1) porcentagem dos domicílios do nível de pobreza indicado, que têm a característica em questão.

(2) piso de terra ou de madeira aproveitada.

(3) sem vaso sanitário ou vaso que não é de cerâmica.

(4) número de pessoas em idade inativa por pessoa em idade ativa: pessoas de 0 a 17 anos e de mais de 60 anos por pessoa de 18 a 59 anos.

Fonte Pnsn; elaboração Nepp/Unicamp, 1993.

Focalizemos agora os mais pobres entre os pobres, delimitados de duas maneiras: agrupando os domicílios de cada região com renda familiar *per capita* inferior à sua linha de indigência; e separando aqueles domicílios pobres – indigentes ou não – que não têm necessidades básicas satisfeitas (ver nota 1). Trataremos esses dois conjuntos de domicílios (que, como pode se observar, são em parte superpostos) tanto em termos de sua localização urbano-rurais quanto regionais, bem como de sua distribuição por tipo de estruturas familiares.

Tabela 5
Brasil urbano, 1989.
Seleção de características sócio-econômicas
fortemente associadas à indigência e à pobreza,
regiões Nordeste e Sudeste

(em %)

Região	I	Pn	Np	Total
Nordeste				
chefes analfabetos	58,7	44,6	17,3	35,2(*)
chefes com ocupação agrícola	7,0	2,4	1,4	2,9(**)
chefes empregados sem carteira de trabalho	55,6	46,9	29,7	40,7
domicílios com zero ocupados	19,1	16,0	7,0	12,5(*)
pessoas desocupadas	9,7	5,2	4,0	5,8(*)
Sudeste				
chefes analfabetos	34,1	19,9	6,7	11,4(**)
chefes com ocupação agrícola	17,4	6,1	0,6	2,7(**)
chefes empregados sem carteira de trabalho	49,5	25,2	18,5	21,8(**)
domicílios com zero ocupados	10,2	6,5	7,0	7,1
pessoas desocupadas	13,1	8,4	3,3	5,1(**)

I – indigentes; Pn – pobres não-indigentes; e Np – não-pobres.

(*) porcentagem dos indigentes 1,5 a 2 vezes a média para o total.

(**) relação com a média total superior a dois.

Fonte: Pnsn; elaboração Nepp/Unicamp, 1993.

Tabela 6
Brasil urbano e rural, 1989:
distribuição percentual de pobres em nível de
indigência e de pobres estruturais, pelo contínuo urbano-rural

Localização:		% pobres indigentes	% pobres estruturais
Urbano	Metropolitano	5,3	13,2
	Não-metropolitano	40,1	39,5
	Subtotal	55,4	52,7
Rural		44,6	47,3
Total (milhares)		100,0%	100,0%
		24.739,1%	32.235,0

Fonte: Pnsn, Elaboração Nepp/Unicamp, 1994.

Tabela 7
Brasil urbano e rural(*), 1989: distribuição percentual de pobres em nível de
indigência e de pobres estruturais (), por regiões**

Localização regional		% pobres indigentes	% pobres estruturais	% população total
Urbano	Norte	3,6	4,2	3,5
	Nordeste	25,8	21,1	17,0
	Sudeste	16,9	18,1	39,7
	Sul	4,7	4,1	10,9
	C.Oeste	4,3	5,2	5,5
	Total	55,3	52,7	76,6
Rural	Nordeste	33,0	34,5	13,3
	Sudeste	5,9	6,9	6,7
	Sul	5,7	5,9	5,3
	Total	44,6	47,3	25,3
Total (milhares)		24.739,1	32.235,0	138.195,8

(*) Não incluídas as populações rurais do Centro-Oeste e do Norte; ver legenda da tabela 1.

(**) Ver nota 1.

Fonte: Pnsn; Elaboração Nepp/Unicamp, 1994.

Tabela 8
Brasil urbano e rural, 1989: probabilidades(*) de domicílios serem de pobres
indigentes ou de pobres estruturais, segundo a sua estrutura familiar

Estruturas Familiares(**)	Domicílios indigentes	Domicílios de pobreza estrutural
Homens ou mulheres, sós, jovens, (-34)	0,5	0,9
Casais sós, jovens (-34)	2,5	4,5
Casais jovens (-34), com filhos e outros	16,5	24,5
Casais (35 a 59 anos), com filhos e outros	15,0	18,5
Homens, mulheres, casais (60+), filhos e outros	14,4	16,1
Homens, mulheres, casais (60+), sós	7,6	13,9
Outras estruturas familiares	5,7	6,4
Estruturas plurifamiliares	13,6	20,8
Mulheres chefes, jovens (-34), sem cônjuge, com filhos e outros	35,7	33,6
Mulheres chefes (35 a 59 anos), sem cônjuge, com filhos e outros	16,7	19,1
Total	13,9	18,2

(*) Porcentagens sobre o total de domicílios de cada tipo de estrutura familiar.

(**) Sobre esta classificação de estruturas familiares, ver Lopes, 1993.

Fonte: Pnsn; elaboração Nepp/Unicamp, 1994.

Observa-se, nas três últimas tabelas, vários aspectos: em primeiro lugar, a alta concentração locacional das pessoas muito pobres; quase a metade delas está nas zonas rurais (recordemos que nas nossas estatísticas não estão incluídos os habitantes rurais das regiões Centro-Oeste e Norte! (ver legenda da tabela 1). Outros 40% encontram-se nas áreas urbanas não-metropolitanas. A extrema pobreza, embora muito visível em áreas metropolitanas, alcança apenas de 13 a 15% do total de pobres nessa situação, bem aquém da proporção que as metrópoles representam no total da população brasileira (cerca de um quarto). Quando olhamos a distribuição da extrema pobreza pelas regiões, vemos a grande maioria no Nordeste, seja na sua parte rural (34,5%) seja na urbana (21%), somando 14,6 milhões de pessoas (cerca de 57% do total das muito pobres). Isso, numa região cuja participação na população brasileira é de apenas 30%. Outra concentração importante ocorre nas cidades do Sudeste (onde estão 18% dos muito pobres); esta região porém possui 40% da população total.

A análise da extrema pobreza segundo os tipos de estrutura familiar sugere, antes de mais nada, a diversidade de situações da pobreza extrema: mais de três quintos (62 a 64%) são domicílios com casais com filhos; são também numerosos os domicílios extremamente pobres de chefia feminina com filhos presentes (11 a 14% do total) e as unidades domésticas plurifamiliares (8 a 9%). Pensando em cada um desses casos, não é difícil perceber quão diferentes são as suas condições. Deve-se mencionar ainda o caso bem distinto, embora menos freqüente (3 a 4% do total), de domicílios de idosos, casais ou sós. Todas essas estruturas familiares estão entre aquelas nas quais a probabilidade de ser extremamente pobre é alta. O caso mais notável é o de mulheres jovens, sem cônjuge e com filhos; mais de um terço de todos os domicílios que estão nessa situação no país (660 mil) é muito pobre!

Acesso a Programas Sociais

A Pnsn permitiu estimular a cobertura de alguns programas sociais considerando os domicílios urbanos e rurais, separados segundo os níveis de pobreza (indigentes, pobres não-indigentes e não-pobres) ou os tipos de pobreza (estrutural, recente, pobreza por NBI, e não-pobres *stricto sensu*). Os programas considerados foram os nutricionais e alimentares dirigidos ao grupo materno-infantil; o acesso do grupo de sete a 14 anos à escola de 1ª grau e à merenda escolar; e, no outro extremo do ciclo vital, a obtenção de pensões e aposentadorias por pessoas com 60 anos e mais.

Alguns programas, embora ainda longe de serem universais, mostram significativa cobertura dos vários níveis e tipos de pobreza, principalmente no Sul e no Sudeste. Estão nesse caso o programa pré-natal, o acesso ao primeiro grau e à

merenda escolar e, também, por mais insuficientes que sejam os seus montantes, as pensões e aposentadorias. No outro extremo, o acesso das populações pobres a creches e, sobretudo, a programas de distribuição gratuita de alimentos, é muito menor e incerto. Vejamos:

Programas de atendimento a gestantes e nutrizes

É significativo que mais de a metade das gestantes de domicílios indigentes do Sul e Sudeste, como também três em quatro das de domicílios pobres não-indigentes, façam pré-natal (as proporções correspondentes para as outras regiões mais pobres do país são bem mais baixas: 30 e 47%). No Norte, Nordeste e Centro-Oeste as porcentagens de gestantes indigentes inscritas em programas de alimentação beiram os 20% enquanto, para esses programas, as porcentagens para a parte mais rica do país são muito inferiores, embora atingindo também mais fortemente as residentes em domicílios indigentes e pobres. Ou seja, os programas nutricionais e alimentares aparecem com graus maiores de focalização para níveis e regiões mais pobres. Ocorre o inverso com os programas de atenção pré-natal – que supõem melhores condições de informação, educação e oferta de serviços de saúde. Esses cobrem menos as pessoas e regiões mais pobres. É interessante observar ainda, entre as gestantes indigentes das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, a proximidade dos percentuais de participação em programas de atenção pré-natal (29,6%) e programas de alimentação (20,3%). Essa semelhança, muito mais acentuada que para os outros estratos e regiões, sugere forte associação entre as ações de saúde e alimentação, ou seja, muito provavelmente a procura pelo programa pré-natal se dá, entre as gestantes mais pobres das regiões mais pobres do país, pelo atrativo da alimentação.

Programas nutricionais e alimentares, segundo níveis e tipos de pobreza

Os programas nutricionais e alimentares, como demonstram as tabelas a seguir, têm muito menor cobertura que os anteriores, principalmente se compararmos o número total de crianças de zero a sete anos e as que efetivamente receberam alimentos: as porcentagens são extremamente baixas variando de 12 a 20%.

Examinando-se essas tabelas percebe-se que o acesso aos programas de distribuição de alimentos – seja segundo os níveis (tabela 10), seja segundo os tipos de pobreza (tabela 11) – é menor entre os mais pobres entre os pobres: entre os pobres indigentes, menor que entre os não-indigentes; também menor para os pobres estruturais, do que para os pobres recentes. Aliás, os diferenciais regionais que quase sempre encontramos no acesso aos programas sociais devem ser interpretados de forma similar, isto é, como indicando alcance menor dos programas para os

pobres mais necessitados, para aqueles das amplas regiões menos desenvolvidas do país (Norte, Nordeste e Centro-Oeste).

Tabela 9
Brasil urbano e rural, 1989: programas de gestantes e nutrizes, pré-natal e suplementação alimentar, por grandes regiões do país e níveis de pobreza

Número de gestantes	% programa. pré-natal	% insc. prog.alim.	Número de nutrizes (*)	% insc. prog. alim.	
Norte, Nordeste e Centro-Oeste					
I	269.073	29,6	20,3	577.859	19,9
Pn	204.807	46,9	17,8	319.548	19,5
Np	287.514	62,6	12,3	412.531	11,1
Total	761.394	46,7	17,8	1.309.938	17,0
Sul e Sudeste					
I	110.794	51,0	2,3	266.028	8,6
Pn	220.172	75,9	7,6	509.787	10,1
Np	558.306	82,1	2,4	972.608	4,6
Total	889.272	76,7	3,7	1.748.423	6,8
Brasil					
I	379.867	35,8	15,1	843.887	16,3
Pn	424.979	61,9	12,5	829.335	13,7
NP	845.820	75,5	5,8	1.385.139	6,5
Total	1.650.666	62,9	9,7	3.058.361	11,2

(*) Mulheres com filhos de menos de um ano.
Fonte: Pnsn; elaboração Nepp/Unicamp, 1993.

Tabela 10
Brasil urbano e rural, 1989: proporções de crianças de zero a sete anos inscritas, e que nas últimas quatro semanas receberam alimentos em programas de distribuição gratuita, por níveis de pobreza e segundo o local em que recebem os alimentos

	I	Pn	Np	Total
Nº crianças (0-7)	7.713.779	6.765.971	11.600.690	25.880.440
Nº inscritas	1.542.450	1.676.610	1.115.615	4.334.675
Nº que recebeu	956.414	1.375.606	853.698	3.185.718
% crianças que recebeu	12,7%	20,3%	7,4%	12,3%
% Padaria, armazém	35,0(1)	62,5(1)	66,8(1)	55,4(1)
% Centro de saúde	30,7	13,9	10,9	18,1
% Ass. comunitária	13,8	9,1	9,1	10,5
% Igreja, paróquia.	5,8	2,6	2,2	3,5
% Prefeitura	2,0	1,5	0,6	1,4
% Outros	11,3	7,9	4,8	8,1
% Atendim. Saúde	43,4	35,7	33,5	37,4

(1) Porcentagens calculadas sobre o número de crianças que recebeu alimentos.
Fonte: Pnsn; elaboração Nepp/Unicamp, 1993.

Tabela 11
 Brasil urbano e rural, 1989: proporções de crianças
 de zero a sete anos inscritas e que, nas últimas quatro semanas,
 receberam alimentos em programas de distribuição gratuita,
 por tipos de pobreza*

	Pobre estrutural	Pobre recente	Pobre por NBI	Np <i>Scripto Sensu</i>	Total
Crianças	9.390.265	4.885.197	3.091.704	8.499.406	25.866.572
Inscritas	2.048.178	1.169.108	418.272	697.343	4.332.901
Receberam	1.346.349	983.891	301.410	552.288	3.183.938
% crianças que receberam	14,3%	20,1%	9,7%	6,5%	12,3%

* ver nota 1.

Fonte: Pnsn; elaboração Nepp/Unicamp, 1993.

As informações básicas apresentadas neste estudo registram um dado positivo, significativo do esforço de atuação sobre as condições de saúde, mesmo presumindo-se o atrativo do alimento: das crianças pobres que receberam alimentos, mais de 1/3 recebeu também algum atendimento de saúde (43,4% das indigentes; 35,7% das pobres não-indigentes; 33,4% das não-pobres e 37,4% do total.

*Acesso a creches, a escola do primeiro grau
e a merenda escolar*

As tabelas 12 e 13 fornecem dados sobre o acesso a creches e ao primeiro grau, além de indicarem a disponibilidade ou não de merenda escolar.

Em 1989, o país continuava a mostrar números muito baixos de matrículas de crianças de zero a seis anos em creches e escolas maternas – principalmente entre crianças pertencentes a domicílios pobres – ainda que se saiba ter essa cobertura crescido a altas taxas durante os anos 80. A tabela 12 revela ainda, entre os pobres que vão à escola, as altas taxas de frequência em creches gratuitas, nas quais quase todas as crianças recebem merenda.

Os dados da tabela 13 indicam ser amplo o acesso ao primeiro grau escolar. Nota-se ainda que as desigualdades regionais acentuam-se sobremaneira quanto ao acesso à escola pública quando se observa o aspecto de esta oferecer ou não merenda escolar. Assim, para o grupo de pobres em

situação de indigência, a desvantagem da grande região mais pobre (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) com relação ao Sul e Sudeste, que é de dez pontos percentuais quanto ao acesso à escola pública, passa para 33 pontos, quando a pergunta refere-se à escola oferecer merenda (4). Outras informações coletadas através da Pnsn mostram também que, com relação à frequência à escola, as proporções de crianças de sete a 14 anos das zonas rurais na grande região menos desenvolvida do país (Norte, Nordeste e Centro-Oeste), embora mais baixas do que as das rurícolas do Sul e do Sudeste (diferencial de dez a 16 pontos percentuais) já são significativas: três em cinco crianças daquele grupo etário já freqüentam a escola; as proporções nas zonas urbanas e em outras regiões são bem mais altas. Nas zonas urbanas do Sul e Sudeste, 80 a 88% dessas crianças estão na escola (5). Grandes contingentes de meninos e meninas entre sete e 14 anos têm assim acesso ao maior e mais universal programa de distribuição gratuita de alimentos, o da merenda escolar.

Tabela 12
Brasil urbano e rural, 1989: crianças que freqüentam creche
ou maternal e têm merenda gratuita,
por níveis de pobreza

Grupo etário	Nº de crianças	% Freq. à escola	% creches gratuitas(*)	% recebimento merenda (*)
Pobres (I+Pn)				
0 a 3 anos	5.328.913	2,1	79,0	89,1
> 3 a 4 anos	1.601.345	6,9	81,0	86,6
4 a 6 anos	5.280.331	22,9	75,1	#
Total	12.210.589	11,7	75,8	#
Pobres (Np)				
0 a 3 anos	4.222.306	4,4	21,8	25,2
> 3 a 4 anos	1.304.683	18,9	20,2	19,1
4 a 6 anos	4.285.791	45,5	46,4	#
Total	9.812.780	24,3	41,7	#
Total				
0 a 3 anos	9.551.219	3,2	43,4	49,2
> 3 a 4 anos	2.906.028	12,3	39,0	39,0
4 a 6 anos	9.566.122	33,0	57,3	#
Total	22.023.369	17,3	54,5	#

* Percentagens calculadas sobre o número que freqüenta escola.

Não existe o dado.

Fonte: Pnsn; elaboração Nepp/Unicamp, 1993.

Tabela 13

Brasil urbano e rural: proporções de crianças de sete a 14 anos que freqüentam à escola, discriminando se a escola é pública e se nela recebem merenda, por grandes regiões e segundo níveis de pobreza

Níveis de pobreza	Nº de crianças	% na escola	% escola pública	% recebem merenda
Grande Região Norte, Nordeste e Centro-Oeste				
I	4.565.979	68,0	66,7	43,2
Pn	3.063.048	79,5	71,6	53,4
Np	3.424.534	84,5	59,0	39,9
Total	11.053.561	76,5	65,6	45,0
Grande Região Sul e Sudeste				
I	2.152.950	78,1	76,4	75,8
Pn	4.241.996	85,1	78,6	75,8
Np	9.050.923	91,0	72,9	77,4
Total	15.445.869	87,6	75,0	70,2
Brasil				
I	6.718.929	71,5	69,8	52,2
Pn	7.305.044	82,8	75,7	66,4
Np	12.475.457	89,3	69,1	59,8
Total	26.499.430	83,0	71,1	59,7

Fonte: Pnsn; elaboração Nepp/Unicamp, 1993.

Seguridade social: pensões e aposentadorias

As tabelas 14 e 15 incluem informações sobre o acesso dos idosos às pensões e aposentadorias, segundo as grandes regiões, a sua localização urbana e rural, e se ainda estão trabalhando. Como se constata, de 65 a 70% (nos níveis de indigência e de pobreza não-indigente, respectivamente) daqueles com mais de 60 anos recebem pensões e/ou aposentadoria, num total de 4,1 milhões de pessoas. As proporções regionais não diferem significativamente (embora haja maior proporção de pensões no Sul e Sudeste do que nas outras regiões, contrabalançada por menor proporção de aposentadorias). Por outro lado, há diferenciais apreciáveis na ocorrência de pensões e aposentadorias entre os sexagenários que ainda estão trabalhando: bem menores as proporções do que entre aqueles do mesmo grupo que não trabalham. Ficamos entre duas interpretações distintas: deve-se isso ao fato de que, para muitos, as ínfimas pensões e aposentadorias os obrigam a continuar trabalhando, por precário e pequeno que seja o ganho adicional? Ou, diferentemente, é a permanência no trabalho, cuja remuneração, juntada à pensão e/ou à aposentadoria, os tira dos níveis de pobreza e diminui as taxas de pensionistas e aposentados nesses níveis? Essas explicações, é evidente, não são mutuamente exclusivas. Estudos de outra ordem se tornam necessários para elucidar a questão.

Note-se ainda as proporções de aposentados e pensionistas segundo a localização: nos dois níveis de pobreza são quase sempre menores nas zonas rurais do que nas urbanas (à exceção dos pobres não-indigentes que trabalham, caso em que os rurícolas alcançam taxas um pouco mais elevadas de aposentados e pensionistas).

Tabela 14

Brasil urbano e rural: pensões e aposentadorias de pessoas com 60 anos de idade e mais, segundo localização urbana ou rural e se trabalham ou não, por níveis de pobreza

	Zonas Urbanas:				Zonas Rurais:			
	Ocup.	P& Ap*	Não Ocup.	P& AP*	Ocup.	P& Ap*	Não Ocup.*	P& Ap
I	124.096	48,5	650.343	70,8	231.495	38,7	344.850	66,2
Pn	571.950	45,0	1.443.914	87,4	162.906	53,0	281.610	74,5
Np	1.442.860	52,7	3.829.404	75,6	735.150	50,8	899.855	70,7
Total	2.138.906	50,4	5.923.661	75,5	1.129.551	48,6	1.526.315	70,4

* Porcentagem de pensionistas e/ou aposentados.

Fonte: Pnsn; elaboração Nepp/Unicamp.

Tabela 15

Brasil urbano e rural: pensões e aposentadorias de pessoas com 60 anos de idade e mais, segundo grandes regiões e por níveis de pobreza

	N/Ne/C.Oeste			Sul e Sudeste			Total	
	nº pessoas e 60 +	P (*)	Ap	nº pessoas de 60 +	P	Ap (*)	nº pessoas de 60 +	P& Ap (**)
I	941.055	3,0	59,1	524.492	7,0	63,4	1.465.547	65,1
Pn	1.286.232	4,6	68,8	1.360.340	13,3	53,8	2.648.572	70,2
Np	1.944.176	5,4	62,6	5.309.473	13,1	56,4	7.253.649	69,1
Total	4.171.463	4,6	63,7	7.194.305	12,7	56,4	11.365.768	68,8

* P – % pensionistas; Ap – % aposentados (inclusive pessoas que são aposentadas e pensionistas).

** % de pensionistas e/ou aposentados.

Fonte: Pnsn; elaboração Nepp/Unicamp.

Merecem ainda registro alguns dados sobre os idosos que não recebem qualquer auxílio previdenciário – cerca de 31% do total. São 3,5 milhões de

pessoas com 60 anos e mais que não recebem benefícios da Previdência, dos quais mais de meio milhão são pobres em nível de indigência e quase 800 mil, pobres não-indigentes. Entre esses pobres, indigentes ou não, mais de 700 mil não trabalham e, portanto, com grande probabilidade, não dispõem de rendimento algum.

A questão do *mistargetting*

A análise dos programas sociais mostrou-nos que o acesso a eles, muitas vezes, é menor, proporcionalmente, para os mais pobres entre os pobres (os indigentes ou os pobres estruturais) do que para os não tão pobres. O estudo dos dispêndios sociais com uma gama mais ampla de programas, segundo as várias faixas da população atingida, evidencia as distorções muito maiores da situação social brasileira. Documento do Banco Mundial em 1988, usando dados de 1985, apresenta-nos num exercício “estimativas heurísticas da renda e perfis de benefícios... combinadas com dados de *surveys* de domicílios [servem] para ilustrar como benefícios [saúde, serviços de água e esgoto, habitação, urbanismo, trabalho, transporte urbano, alimentação e nutrição, e previdência social] são *provavelmente* distribuídos”. Este exercício mostra que os mais pobres, quase um quinto da população recebem apenas 7% do total de benefícios, enquanto no outro extremo da distribuição, cerca de 4% dos de maior renda recebem aproximadamente 18% daquele total.

Notas

1 Os dados que constam das tabelas apresentadas neste texto, bem como os de Lopes (1993, 1994), construídos a partir da fita da Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição – Pnsn, do Inan/Ibge/Ipea de 1989, utilizam linhas de indigência e pobreza calculadas a partir dos valores obtidos por Rocha (1991) para as regiões metropolitanas brasileiras. Rocha chegou aos seus valores a partir da atualização de preços das cestas básicas dos extratos de baixa renda da pesquisa de orçamentos familiares do Endef e o coeficiente de Engel do 4º decil. Lopes (1993), em um de seus estudos, chegou a valores das linhas de indigência e pobreza para as populações urbana não-metropolitana, urbana total e rural, de cada região do país, pela extrapolação dos dados das regiões metropolitanas dessas regiões. Usou, para tanto, dados de população e valores das cestas alimentares e não-alimentares constantes do Endef (ver Fava, 1984). Este era o único procedimento possível já que não existe no Brasil série de preços de áreas não metropolitanas e muito menos de áreas rurais. Os valores obtidos, em dólares mensais *per capita*, das linhas de indigência e pobreza respectivamente, para cada região, são os seguintes: Sul (urbanas: US\$ 19,3 e 38,9; rurais: US\$ 14,7 e 23,7); Sudeste (US\$ 20,4 e 18,4; rurais: US\$ 13,1 e 20,7); Nordeste (US\$ 16,4 e 35,4; rurais US\$ 12,9 e 19,0); e Norte e Centro-Oeste, onde só foi possível calcular as linhas para as áreas urbanas, US\$ 22,9 e 54,4. Construiu-se também um indicador de necessidades básicas satisfeitas (NBS) ou não (NBI), a partir de seis variáveis, quatro das quais referem-se a qualidades da habitação (tal como a existência ou não de esgotamento sanitário), além de densidade do uso dos dormitórios e presença ou não de crianças em idade escolar que não freqüentam a

escola. Para classificar-se um domicílio como NBI basta uma única das variáveis situar-se em má situação, mesmo que as demais classifiquem-se como satisfeitas (mais detalhes sobre este indicador, ver Lopes, 1993). O cruzamento do indicador NBI/NBS com aquele que separa a população segundo a linha de pobreza, permite uma aproximação da pobreza estrutural, separadamente da pobreza mais recente resultado da crise dos anos 80. Quatro tipos de pobreza são obtidos por esta metodologia: *pobreza estrutural*, em que as famílias se encontram abaixo da linha de pobreza e com necessidades básicas insatisfeitas (pelo menos 12% do total dos domicílios, em 1989, segundo os dados da Pnsn); *pobreza mais recente*, na qual as famílias se encontram abaixo da linha de pobreza, mas ainda mantêm necessidades básicas satisfeitas (21% do total); *pobreza por NBI*, em que famílias, embora situando-se acima da linha da pobreza, não conseguem ter necessidades básicas satisfeitas (pelo menos 6% do total); e, finalmente, os *não-pobres, stricto sensu*, ou seja, famílias acima da linha de pobreza e com suas necessidades básicas satisfeitas (60% do total).

- 2 Estudo mais recente realizado por Sonia Rocha para áreas metropolitanas, nos fornece proporção de pobres em 1990 quase igual ao que se tinha no início dos anos 80 (Rocha, 1992:4). Como nos últimos anos temos distribuição de renda muito pior do que no início dos 80 (ver Bonelli & Sedlacek, 1991), isto é consistente, entre coisas, com uma desigualdade maior entre os pobres, que por sua vez pode resultar do aumento da pobreza (*pobreza recente*) nos anos recessivos da década.
- 3 As linhas de pobreza rurais são claramente subestimadas, sendo, como são, extrapoladas a partir de dados de há quase 20 anos. O métodos de extrapolação pressupõe que o custo de vida rural evoluiu como o metropolitano, quando provavelmente nas zonas rurais ele subiu mais rapidamente. Em nosso estudo, o número total de domicílios em nível de indigência, urbanos e rurais, é 4,7 milhões, abrangendo 25,6 milhões de pessoas (Lopes, 1993). Cálculos recentes baseados na Pnad de 1990, feitos pela Coordenação de Política Social do Ipea, e usados para fundamentar o Programa de Combate à Fome e à Miséria, chegam a números de pessoas em estado de indigência no Brasil bem maiores: 9 milhões de famílias e 32 milhões de pessoas. A conceituação de indigência (“pessoas cuja renda familiar corresponde, no máximo, ao valor da aquisição de cesta básica de alimentos que atenda, para a família como um todo, os requerimentos nutricionais recomendados pela FAO/OMS/ONU³⁰”), e a metodologia dos cálculos são, *grosso modo*, as mesmas empregadas tanto neste estudo quanto no de Lopes (1993). A metodologia consiste, em última análise, na comparação de cálculo dos valores dessas linhas. Os dados existentes para tal cálculo são antigos (Endef, 1974/75) e somente existem informações adequadas (POFs – Pesquisas de Orçamento Doméstico e séries de preços), quanto à sua atualização para as áreas não-metropolitanas e rurais com base nas respectivas linhas das zonas metropolitanas. No caso do estudo da CPS/Ipea essas estimativas parecem ser feitas com bastante critério e sofisticação. Ver Peliano (coord.), mar. 1993 e abr. 1993.
- 4 Assinale-se que a merenda na região mais pobre é um programa apenas da União, sem a participação dos estados e municípios, enquanto no Sul e Sudeste a participação desses últimos é significativa.
- 5 No nível de indigência, as proporções de crianças daquele grupo etário nas zonas urbanas e rurais são, respectivamente, 77 e 63%; no nível dos pobres não-indigentes, 88 e 65%.

Referências bibliográficas

- BANCO MUNDIAL. *Brasil: public spending on social programs: issues and options*, v. 1, May 27 1988.
- BONELLI, R & SEDLACEK, G.L. A evolução da distribuição de renda entre 1983 e 1988. In: J.M. Camargo & F. Giambiagi, *Distribuição de renda no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra, 1991, p. 47-68.
- FAVA, VL. *Urbanização, custo de vida e pobreza no Brasil*. São Paulo: IPE/USP, 1984.
- LOPES, J.R.B. A população pobre e o acesso a programas sociais. *Estratégias para combater a pobreza no Brasil: programas, instituições e recursos* (versão preliminar do Relatório Final). Campinas, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, mar. 1994.
- . Brasil 1989: um estudo sócio-econômico da indigência e da pobreza urbanas. *Cadernos NEPP* n. 25. Campinas, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, 1993.
- PELIANO, Anna Maria T.M. (coord.). *O mapa da fome II: informações sobre a indigência por municípios da Federação*. Documento de Política nº 15. Brasília, Ipea: Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, abr. 1993.
- . *O mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar*. Documento de Política nº 14. Brasília, Ipea: Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, mar. 1993.
- ROCHA, S. Pobreza metropolitana e os ciclos de curto prazo: um balanço dos anos 80. Ipea, *Boletim Conjuntural* n. 12, jan. 1991, p. 35-39.
- . Poor and non poor in the brazilian labor market. *Texto para Discussão* n. 278. Rio de Janeiro, Ipea, out. 1992.
- ROMÃO, M. Distribuição de renda, pobreza e desigualdades regionais no Brasil. In: J.M. Camargo & F. Giambiagi, *Distribuição de renda no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra, 1991, p. 97-120.

Juarez Rubens Brandão Lopes é professor do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas e pesquisador do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Unicamp.

Este *paper* baseia-se, em parte, em estudos anteriores do autor, feitos no Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – Nepp da Unicamp: Brasil 1989: um estudo sócio-econômico da indigência e da pobreza urbanas. *Cadernos NEPP* n. 25, Campinas, Núcleo de Estudos de Políticas Pública, 1993; A população pobre e o acesso a programas sociais, em *Estratégias para combater a pobreza no Brasil: programas, instituições e recursos* (versão preliminar do Relatório Final). Campinas, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, mar. 1994. As tabelas básicas deste estudo foram preparadas competentemente por Stella Maria Barbará Silva Telles.