



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

Fabiano da Cruz Nascimento Corrêa

FOME, POBREZA E DESIGUALDADE ECONÔMICA: CONSIDERAÇÕES SOBRE O  
CASO BRASILEIRO

Rio de Janeiro

2022

Fabiano da Cruz Nascimento Corrêa

FOME, POBREZA E DESIGUALDADE ECONÔMICA: CONSIDERAÇÕES SOBRE O  
CASO BRASILEIRO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. João Felipe Cury  
Marinho Mathias

Rio de Janeiro

2022

## CIP - Catalogação na Publicação

CC824f  
f  
Corrêa, Fabiano da Cruz Nascimento  
Fome, pobreza e desigualdade econômica:  
considerações sobre o caso brasileiro / Fabiano da  
Cruz Nascimento Corrêa. -- Rio de Janeiro, 2022.  
75 f.

Orientador: João Felipe Cury Marinho Mathias.  
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -  
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto  
de Economia, Bacharel em Ciências Econômicas, 2022.

1. Fome. 2. Pobreza. 3. Desigualdade Econômica.  
4. Renda. 5. Educação. I. Cury Marinho Mathias, João  
Felippe, orient. II. Título.

FABIANO DA CRUZ NASCIMENTO CORRÊA

FOME, POBREZA E DESIGUALDADE ECONÔMICA: CONSIDERAÇÕES SOBRE O  
CASO BRASILEIRO

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Rio de Janeiro, 5/2/2022.

---

JOÃO FELIPPE CURY MARINHO MATHIAS - Presidente  
Professor Dr. do Instituto de Economia da UFRJ

---

DANIEL SOARES MANO GONÇALVES  
Doutor em Ciência Política pela UFF

---

DANIEL VASCONCELLOS ARCHER DUQUE  
Mestre em Economia pela UFRJ

Dedico esse trabalho a minha mãe, Cristina.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço aos meus pais, Cristina e Luiz Ricardo e a minha irmã, Beatriz, por serem a minha base.

Agradeço ao Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro por todo conhecimento adquirido.

Agradeço ao meu orientador, João Felipe Cury, por garantir todo suporte necessário para a construção desse trabalho.

Agradeço aos professores do Instituto de Economia com quem tive o privilégio de aprender e à Anna Lucia por toda dedicação e profissionalismo em prol dos alunos na Secretaria Acadêmica.

Agradeço aos meus amados amigos e amigas que estão sempre comigo há tantos anos: Alexandre, Aliny, Ana Carolina, André, Andressa, Artur, Bruno, Cruz, Gabriela, João Guilherme, Luiza, Lucas, Marcella, Nascimento, Ramoa, Renata, Tito, Vanessa e Vitor.

Agradeço aos amigos e amigas que fiz e tive o prazer de dividir salas de aula, estudos, trabalhos, risos e comemorações no Instituto de Economia. Sem dúvidas, são as pessoas que atravessam nossos caminhos o presente mais valioso que podemos receber: Allan, Caio, Giovanna, Julia, Luis Eduardo, Luiz Guilherme, Luiza, Olavo, Raquel e Victor.

Agradeço em especial a quem me deu tanto apoio, ora traduzido em palavras, ora traduzido em gestos: Manuela, Maria Fernanda e Milena.

Por fim, agradeço a mim, por todo suor, por acreditar no meu próprio potencial e por ter sido tão aplicado durante esses quatro anos, mesmo diante da imensurabilidade do desafio.

Não tem como Michael Jackson – ou qualquer Jackson – ter um milhão de milhares de bilhões de dólares, enquanto pessoas passam fome. Não há como. Não tem como essas pessoas serem donas de aviões, enquanto pessoas não têm casas. Eu sei que você é rico. Eu sei que você tem 40 bilhões de dólares, mas você pode mantê-los em uma casa? Você só precisa de uma casa. E se você tem duas crianças, você pode mantê-las em dois quartos? Quero dizer, por que ter 52 quartos e saber que há alguém sem nenhum quarto? Simplesmente, não faz sentido para mim. (SHAKUR, 1992)

## RESUMO

O presente estudo de finalidade exploratória, descritiva e explicativa, tem por objetivo analisar os temas da fome, pobreza e desigualdade econômica, unindo seus conceitos, a fim de compreender como eles se relacionam, e apresentar as ferramentas de mensuração que serão alvo de estudo no decorrer do trabalho, em particular direcionadas ao caso brasileiro. A partir de um entendimento teórico sobre a fome e a pobreza, o trabalho cruza a perspectiva de autores referência para entender sua relação com a desigualdade econômica. Em seguida, considerando o conceito de privação de capacidades, o trabalho busca explicar a desigualdade econômica, partindo do entendimento de que ela deve ser separada em duas dimensões distintas, a monetária, ligada à renda, e a não monetária, ligada à saúde, educação e saneamento básico. Então, o estudo se divide em duas fases. A primeira fase é voltada para uma análise histórica da dimensão monetária, fazendo uso de dados sobre a renda do brasileiro nas últimas décadas e apresentando o programa de transferência de renda Bolsa Família e a Política de Valorização do Salário Mínimo como forma de combater a desigualdade econômica monetária. A segunda fase visa analisar a dimensão não monetária, apresentando o nível de desenvolvimento humano brasileiro e propondo uma análise comparativa com outros países e blocos econômicos. Por fim, o trabalho divide e analisa a dimensão não monetária em três variáveis observáveis, a saúde, educação e saneamento básico. Os resultados do estudo apontam para quatro momentos chave do combate à desigualdade econômica, a Constituição Federal de 1988, a criação do FUNDEF, o lançamento do Programa Bolsa Família e a Política de Valorização do Salário Mínimo ocorrida no Brasil.

**Palavras-chave:** pobreza; desigualdade; renda; saúde; educação.



## ABSTRACT

This exploratory, descriptive and explanatory study aims to analyze the themes of hunger, poverty and economic inequality, uniting their concepts in order to understand how they are related, and to present the measurement tools that will be the subject of study in the course of work, in particular directed to the Brazilian case. From a theoretical understanding of hunger and poverty, the work crosses the perspective of reference authors to understand their relationship with economic inequality. Then, considering the concept of capability deprivation, the work seeks to explain economic inequality, based on the understanding that it must be separated into two distinct dimensions, the monetary, linked to income, and the non-monetary, linked to health, education and basic sanitation. Therefore, the study is divided into two phases. The first phase is focused on a historical analysis of the monetary dimension, using data on Brazilian income in recent decades and presenting the Bolsa Família income transfer program and the Minimum Wage Enhancement Policy as a way of combating monetary economic inequality. The second phase aims to analyze the non-monetary dimension, presenting the level of Brazilian human development and proposing a comparative analysis with other countries and economic blocks. Finally, the work divides and analyzes the non-monetary dimension into three observable variables, health, education and basic sanitation. The results of the study point to four key moments in the fight against economic inequality, the Federal Constitution of 1988, the creation of FUNDEF, the launch of the Bolsa Família Program and the Minimum Wage Enhancement Policy in Brazil.

**Keywords:** poverty; inequality; income; health; education.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 - Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.....	15
Figura 2 - Distribuição do IDH-M no território brasileiro (2010) .....	51
Figura 3 - Índice de atendimento total de água por região .....	59
Figura 4 - Índice de atendimento total de esgoto por região.....	60
Figura 5 - Índice de atendimento total de coleta de resíduos sólidos .....	60

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Números de desnutrição no mundo (2005-2020) (em milhões) .....	19
Gráfico 2 - Índice de Gini.....	30
Gráfico 3 – Índice de Gini para a Renda Domiciliar per capita (Brasil, 1976-2015).....	35
Gráfico 4 - Total de Domicílios beneficiários do PBF (2012-2020).....	38
Gráfico 5 - Famílias do PBF nos RA e nas PNADs (2001-2017) (em milhões).....	38
Gráfico 6 - Valor médio do PBF nos RA e nas PNADs (2001-2017) (Em R\$/2018).....	39
Gráfico 7 – Valor Real do Salário Mínimo (1985-2014) (em R\$) .....	42
Gráfico 8 - Renda média mensal (10 anos ou mais) (2000 – 2015) (Em R\$) .....	42
Gráfico 9 - Evolução da pobreza e da desigualdade no Brasil (2002-2014) .....	43
Gráfico 10– Evolução do salário mínimo real e Índice de Gini (1995-2016) .....	44
Gráfico 11– Taxa de desocupação (jan-fev-mar 2012 – ago-set-out 2021) .....	45
Gráfico 12 - Taxas de pobreza com e sem o PBF (2001-2017) (Em %).....	46
Gráfico 13 - Índice de Gini com e sem o PBF (2001-2017) .....	48
Gráfico 14 - Demanda por serviços de saúde segundo o tipo de serviço .....	53
Gráfico 15 - Trajetórias das Taxas de Escolarização por Idade (1980-2010) .....	55
Gráfico 16 - Evolução do acompanhamento da frequência escolar (2006 a 2013).....	57

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Ranking global resumido do IDH (2019).....	49
Tabela 2 - Ranking global resumido do IDH (recorte das posições 83º-86º) - (1990-2019) ...	50
Tabela 3 - Acompanhamento da frequência escolar no Brasil (2013) .....	57

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

BPC - Benefício de Prestação Continuada

BRICS - Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

BSP - Benefício de Superação da Extrema Pobreza

CF/1988 - Constituição Federal de 1988

EBIA - Escala Brasileira de Insegurança Alimentar

FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura

FIDA - Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola

FIES - Food Insecurity Experience Scale

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e Valorização do Magistério

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

IDHAD - Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade

IDH-M - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IRT - Teoria de Resposta ao Item

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEC - Ministério da Educação

ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OMS - Organização Mundial da Saúde

ONU - Organização das Nações Unidas

PBF - Programa Bolsa Família

PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PIB - Produto Interno Bruto

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNS - Pesquisa Nacional de Saúde

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

POF - Pesquisa de Orçamento Familiar

PPP - Poder de Paridade de Compra

RAIS - Relação Anual de Informações Sociais

RNB - Renda Nacional Bruta

SENARC - Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

SNIS - Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento

SOFI - O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Mundo 2021

SUS - Sistema Único de Saúde

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

WFP - Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>1 FOME, POBREZA E DESIGUALDADE ECONÔMICA</b> .....	<b>14</b>
1.1 A FOME .....	15
1.1.1 Teorias sobre a fome .....	15
1.1.2 A situação global da fome .....	18
1.1.3 Mensuração da fome .....	20
1.2 A POBREZA .....	22
1.2.1 Mensuração da pobreza .....	22
1.2.2 A definição da pobreza .....	23
1.3 A DESIGUALDADE ECONÔMICA .....	26
1.3.1 As duas dimensões da desigualdade econômica .....	28
1.3.2 A mensuração das duas dimensões .....	29
1.4 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA .....	33
<b>2 A DESIGUALDADE ECONÔMICA MONETÁRIA</b> .....	<b>35</b>
2.1 Dados históricos da renda no Brasil .....	35
2.2 Os Programas de Transferência de Renda como política de Proteção Social .....	36
<b>2.2.1 Programa Bolsa Família (PBF)</b> .....	<b>37</b>
2.3 Políticas de salário mínimo e emprego .....	41
<b>3 A DESIGUALDADE ECONÔMICA NÃO MONETÁRIA</b> .....	<b>49</b>
3.1 O caso brasileiro de desenvolvimento humano .....	49
3.2 As variáveis observáveis da dimensão não monetária .....	52
<b>3.2.1 Saúde no Brasil</b> .....	<b>52</b>
<b>3.2.2 Educação no Brasil</b> .....	<b>55</b>
<b>3.2.3 Saneamento Básico no Brasil</b> .....	<b>58</b>
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>64</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>67</b>

## INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, os temas da fome, pobreza e desigualdade vêm ocupando cada vez mais o centro dos debates sociais. Suas agendas multilaterais impulsionam os países a agirem em prol da construção de soluções, seja na produção de literatura teórica e empírica, seja na formulação de políticas públicas. Esse trabalho se propõe a apresentar o contexto contemporâneo mundial sobre esses três temas com um olhar particular para o caso brasileiro.

A relevância do estudo sobre a desigualdade econômica se explica pelo fato de estar inserida em todos os âmbitos, desde o nível municipal até o global. Para isso, esse trabalho se propõe a fazer uma primeira distinção sobre os principais elementos que estão envolvidos nesse tema, a fome e a pobreza, apresentando a relação entre os três. A partir de uma análise teórica sobre conceitos e métricas, entender o caso brasileiro, utilizando dados sobre as variáveis que estão inseridas nesse universo.

O objetivo será analisar os temas da fome, pobreza e desigualdade econômica, cruzando as perspectivas teóricas de autores referência e analisando os dados brasileiros sobre renda, educação, saúde e saneamento básico para concluir se o Brasil está evoluindo nesses temas e propor o melhor caminho a ser seguido. Os objetivos específicos são:

- a) Apresentar os temas da fome, pobreza e das duas dimensões da desigualdade econômica;
- b) Compreender a evolução dos indicadores sociais brasileiros desde a redemocratização;
- c) Apresentar as políticas publicadas adotadas para o combate à pobreza e à desigualdade econômica.

O trabalho está estruturado em três capítulos. O capítulo 1 apresenta a perspectiva de alguns autores referência nos temas, de forma a garantir solidez à estruturação do trabalho. Dessa forma, iniciaremos entendendo a importância de Amartya Sen na literatura sobre o combate à fome, a partir de sua contra argumentação às ideias de Thomas Malthus e dos neomalthusianos. Então, partiremos da premissa de que esses temas estão conectados, entendendo como a análise da situação global explica que as principais causas estruturais da fome são a pobreza e a desigualdade. Com isso, proporemos a utilização das escalas de insegurança alimentar como forma de mensurar a fome. Em seguida, analisaremos a



pobreza pela perspectiva de Amartya Sen, explicando como criou um índice para melhor mensura-la. Então, trabalharemos a pobreza a partir do conceito de Sen sobre a privação de capacidades e da perspectiva de Georg Simmel sobre a necessidade de ser assistido, compreendendo o pobre como um indivíduo que não acessa determinados serviços básicos e, por isso, se estabelece na condição de exclusão social, comprometendo sua dignidade. Ainda no capítulo 1, ao apresentar a proposta de Anthony Atkinson sobre a desigualdade econômica, partimos para a compreensão sobre a relação entre a desigualdade de oportunidades e de resultados. Veremos como esses conceitos se relacionam com a separação da desigualdade econômica em suas duas dimensões de análise, a monetária e a não monetária. Dessa forma, preparar o caminho para os capítulos seguintes, apontando os dois índices que serão utilizados na mensuração da desigualdade econômica, o Índice de Gini, para a monetária, e a família de índices de desenvolvimento econômico, para a não monetária. Por fim, o capítulo fecha com uma breve introdução sobre as políticas de transferência de renda, objeto de estudo na formulação dos capítulos seguintes.

No capítulo 2, a fim de compreender a desigualdade econômica monetária, estudaremos a série histórica do Índice de Gini no Brasil, focando no período desde a redemocratização. Compreenderemos os principais fatores que influenciaram na evolução dos resultados sobre a renda dos brasileiros, realizando um estudo sobre o impacto do Programa Bolsa Família (PBF) e das políticas de valorização do salário mínimo e emprego para a redução da pobreza e do Índice de Gini.

O capítulo 3 se propõe a realizar um estudo sobre a desigualdade econômica não monetária, apresentando, em um primeiro momento, o posicionamento do Brasil no ranking global do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), comparado a outros países e blocos econômicos. Entenderemos que somente o IDH não transmite a realidade do país e, por isso, outros índices de sua família também serão apresentados. Com isso, o estudo finalizará com a análise sobre as três variáveis observáveis propostas da dimensão não monetária. Analisaremos o Brasil no âmbito da saúde, compreendendo sua evolução e a importância da Constituição Federal de 1988 e do PBF para ampliar o atendimento à parcela da população mais vulnerável, universalizando seu acesso. No mesmo caminho, veremos com a evolução dos índices educacionais foram construídos, levando em consideração a importância da CF/1988, do PBF e da criação de um novo fundo, voltado para ampliar o acesso à educação no país. Por fim, o saneamento básico será objeto de estudo comparativo entre as regiões do país, considerando suas quatro variáveis de análise, a distribuição de água potável, a coleta e tratamento de esgoto, a drenagem urbana e a

coleta de resíduos sólidos. Com isso, teremos a base teórica e o desenvolvimento analítico pautado em dados históricos para apontar a conclusão e proposta de enfrentamento à desigualdade econômica em todas as suas formas.

## 1 FOME, POBREZA E DESIGUALDADE ECONÔMICA

A erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões é o grande desafio global e requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável. São com essas palavras que a Organização das Nações Unidas (ONU) justifica a necessidade de um trabalho conjunto a nível global, envolvendo governos, parceiros colaborativos e investidores. Foi assim que, em setembro de 2015, os 193 países membros da ONU se reuniram em Nova Iorque, a fim de firmar um compromisso global para o combate aos principais desafios do mundo. Reconhecendo que esses desafios deveriam ser enfrentados de forma sustentável, essa cúpula das Nações Unidas adicionou ao centro do debate a pauta climática tratada no Acordo de Paris. Com isso, nasceu a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, um plano de ação que une governos, instituições, empresas e sociedade em prol do cumprimento de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e de 169 metas que todas as nações devem atingir até o ano de 2030.

Os objetivos e metas da Agenda 2030 foram elaborados a partir de cinco eixos a serem trabalhados no espaço de 15 anos. O primeiro é o das “Pessoas”, focando em acabar com a pobreza e a fome em todas as suas formas e dimensões, garantindo que todos os seres humanos das atuais e futuras gerações possam ter dignidade para viver em ambientes saudáveis e desenvolvidos. O eixo “Planeta” envolve proteger o planeta da degradação, atuando por meio de formas sustentáveis de consumo e produção, gestão sustentável dos recursos naturais e ações efetivas para conter as mudanças climáticas. O eixo “Prosperidade” foca em garantir que os progressos econômicos, sociais e tecnológicos ocorram em harmonia com a natureza. O eixo “Paz” visa promover a paz para que as sociedades sejam cada vez mais justas, inclusivas e livres do medo e da violência. Por fim, o eixo “Parcerias” aposta na mobilização de governos, empresas, investidores e indivíduos em prol de uma solidariedade global, focada nas necessidades dos mais pobres e vulneráveis.

A Figura 2 ilustra o que a ONU estabeleceu como os 17 ODS: (1) Erradicação da Pobreza; (2) Fome Zero e Agricultura Sustentável; (3) Saúde e Bem-estar; (4) Educação de Qualidade; (5) Igualdade de Gênero; (6) Água Potável e Saneamento; (7) Energia Limpa e Acessível; (8) Trabalho Decente e Crescimento Econômico; (9) Indústria, Inovação e Infraestrutura; (10) Redução das Desigualdades; (11) Cidades e Comunidades Sustentáveis; (12) Consumo e Produção Responsáveis; (13) Ação contra a Mudança Global do Clima; (14) Vida na Água; (15) Vida Terrestre; (16) Paz, Justiça e Instituições Eficazes; e (17) Parcerias e Meios de Implementação.

**Figura 1 - Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**



Fonte: ONU BRASIL (2022)

Dessa forma, podemos identificar que os problemas tratados nesse capítulo estão diretamente relacionados a alguns ODS. A pobreza e a fome estão ligadas, respectivamente, aos ODS 1 e 2, enquanto a desigualdade econômica aos ODS 8 e 10. Com isso, temos quatro ODS diretamente ligados aos principais temas desse trabalho e outros treze que, direta ou indiretamente, podem estar ligados a esses temas em algum nível. Precisamos, portanto, esclarecer e tirar conclusões sobre como grandes referências nesses assuntos os conceituam e propõe suas formas de mensuração.

## 1.1 A FOME

A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) estima que, no ano de 2020, entre 720 e 811 milhões de pessoas passaram fome (FAO, 2021). Desse total, cerca de 54% vivem na Ásia, 36% na África e 7% na América Latina e Caribe. Em termos absolutos, esses números representam um aumento de cerca de 118 milhões de pessoas em relação a 2019, demonstrando o agravamento desse indicador em decorrência da pandemia da Covid-19. São dados publicados no mais recente e completo relatório global sobre a fome, “*O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Mundo 2021*”, ou SOFI 2021.

### 1.1.1 Teorias sobre a fome

Ao longo da história, muitas teorias já foram criadas para explicar as causas da fome e tentar buscar formas de combatê-la, seja de forma preventiva ou corretiva. Uma das teorias

mais famosas foi a teoria malthusiana que, embora tenha sido descartada, ainda tem poder para influenciar novos pensamentos equivocados até os dias atuais.

O autor da teoria malthusiana foi Thomas Malthus, um economista britânico que viveu entre os séculos XVIII e XIX. Em sua perspectiva, defendia que o ritmo de crescimento da população era dado por uma progressão geométrica, enquanto que a produção de alimentos crescia em progressão aritmética. Dessa forma, a população cresceria em uma escala muito superior à produção agrícola, fato que, segundo ele, provocaria um colapso na oferta de alimentos e, conseqüentemente, a fome. Para prevenir a chamada catástrofe malthusiana, o economista – que também era ministro da Igreja Anglicana – destacava a importância da ocorrência de conflitos e epidemias como forma de controlar o ritmo de crescimento populacional. Além disso, apoiado pela sua crença religiosa, Malthus propunha as soluções da abstinência sexual e da sujeição moral, essa última que defendia que as pessoas deveriam postergar o casamento e que o ato sexual só poderia ser consumado após o matrimônio. Com essas medidas, Malthus acreditava que conseguiria conter o avanço populacional (BARRETO, 2020).

Cabe destacar que essa visão estava completamente errada. Primeiro pela catástrofe malthusiana nunca ter ocorrido, mas, principalmente, porque Malthus foi um economista que viveu o momento da primeira Revolução Industrial e, portanto, não poderia prever os avanços tecnológicos que seriam conquistados a partir dela, inclusive na produção agrícola e em toda cadeia global de alimentos. Contudo, após a Segunda Grande Guerra, em meados da década de 1960, surge uma vertente da teoria malthusiana que busca admitir seus erros e apresentar uma nova visão revisitada, denominada como teoria neomalthusiana.

Nessa remodelagem, os neomalthusianos apontavam que o crescimento populacional e o desenvolvimento econômico não eram compatíveis. Diziam que quanto maior fosse a taxa de crescimento populacional, mais difícil seria para um país crescer economicamente, uma vez que mais pessoas precisariam ser sustentadas. Entretanto, essa visão é uma forma muito rasa de se tratar a pobreza e a fome, uma vez que essas mazelas não se explicam apenas por uma análise do aumento da população, mas por tantos outros fatores mais relevantes, conforme veremos no decorrer desse trabalho. Além disso, trata-se de uma teoria elitista que transfere a responsabilidade para os países menos desenvolvidos, visto que, historicamente, são esses que encontram maiores dificuldades em lidar com os problemas decorrentes do crescimento populacional.

A teoria neomalthusiana não ficou só no papel, algumas políticas ao redor do mundo foram claramente influenciadas por ela, como, por exemplo, o plano de desenvolvimento

socioeconômico da China, a partir da década de 1970. O governo chinês, motivado pela ideia de que o rápido e desordenado crescimento populacional de seu país afetava o desenvolvimento econômico e social, construiu um plano de desenvolvimento populacional baseado no planejamento familiar e o integrou ao Plano de Desenvolvimento Econômico e Social. Dessa nova estrutura, nasceu o que ficou conhecido como a política do filho único (CHINA, 1995). Essa política perdurou de 1979 até 2015 e tinha rígido controle e severas punições a quem optasse por ter mais de um filho. Apesar de haver exceções onde essa política não se aplicava, tais como, nos casos de famílias de zonas rurais, famílias com primogênita mulher ou quando um dos pais trabalha em situação de alta periculosidade, essa política, ainda assim, impactava na grande maioria da população chinesa. As punições podiam ser desde a demissão, em casos de funcionários públicos, multas que podiam ir até dez vezes a renda da família e, até mesmo, a esterilização de mulheres. Dessa forma, muitas famílias que tinham um segundo filho recorriam à clandestinidade dessa criança, o que a privaria ao acesso a serviços básicos, como saúde e educação. Para completar, essa medida se tornou, atualmente, em um dos maiores perigos para a economia chinesa, uma vez que o aumento da expectativa de vida, aliado à queda na taxa de fertilidade ligou o alerta para a crescente escassez de mão de obra. Em paralelo, estima-se que a China chegue a 487 milhões de idosos em 2050, o que representa 34,9% da população, isto é, considerando um índice de 17,3% em 2020, significa dizer que sofreria um aumento maior que o dobro em 30 anos (ÉPOCA NEGÓCIOS, 2020). Dessa forma, torna-se difícil custear a saúde e a aposentadoria dessa parcela da população. Por isso, a lei ficou mais branda em 2015, quando o governo chinês permitiu que as famílias tivessem um segundo filho. Esse é só um dos exemplos de como a teoria neomalthusiana foi influente e prejudicial. Além disso, malthusianos e neomalthusianos influenciaram muitos outros pensamentos desde o fim da Segunda Guerra Mundial, inclusive a ideia de que para se prevenir a fome, era necessário produzir mais alimentos (MEASURING, 2016).

Para contrapor essa ideia da produção dos alimentos, o economista indiano e vencedor do Prêmio Nobel de Economia de 1998, Amartya Sen, chamou atenção para o fato de que muitos países enfrentam o problema da fome e da insegurança alimentar, mesmo tendo alimentos em abundância (MEASURING, 2016). Sen realiza que o problema central está na falta de acesso da população ao alimento. Nesse ponto, nos deparamos com o seu conceito da privação de capacidades. Segundo o economista, esse conceito consiste no cenário onde os direitos mais básicos são negados a uma considerável parcela da população, gerando exclusão social e comprometendo o bem-estar e a dignidade humana desses indivíduos. Dessa forma,

se parte de uma população não tem acesso ao alimento ou, em muitos casos, países inteiros não tem acesso, então, atribui-se esse conceito, visto que a alimentação é uma necessidade e um direito básico de qualquer ser humano. Portanto, a perspectiva de Sen nos permite entender que a erradicação da fome e da insegurança alimentar e nutricional deve ser combatida na raiz do problema, ou seja, atuando diretamente no combate à pobreza e à desigualdade (MEASURING, 2016).

### **1.1.2 A situação global da fome**

O SOFI é um relatório publicado em conjunto com o Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas (WFP) e a Organização Mundial da Saúde (OMS). O SOFI busca explicar as mudanças na segurança alimentar e nutricional no mundo. Em sua edição de 2021, apresentou as três principais ameaças à segurança alimentar e nutricional que foram identificadas nas suas quatro últimas publicações: os conflitos, a variabilidade climática e a economia.

Segundo a edição do SOFI 2017, o conflito é uma das grandes ameaças à segurança alimentar e nutricional, além de também ser a principal causa das crises globais de alimento. Seu aumento no mundo reduz o ritmo dos avanços no combate à fome. Segundo o relatório, mais de 50% das pessoas subnutridas e cerca de 80% das crianças atrofiadas residem em países que enfrentam conflitos, violências ou fragilidades (FAO, 2017).

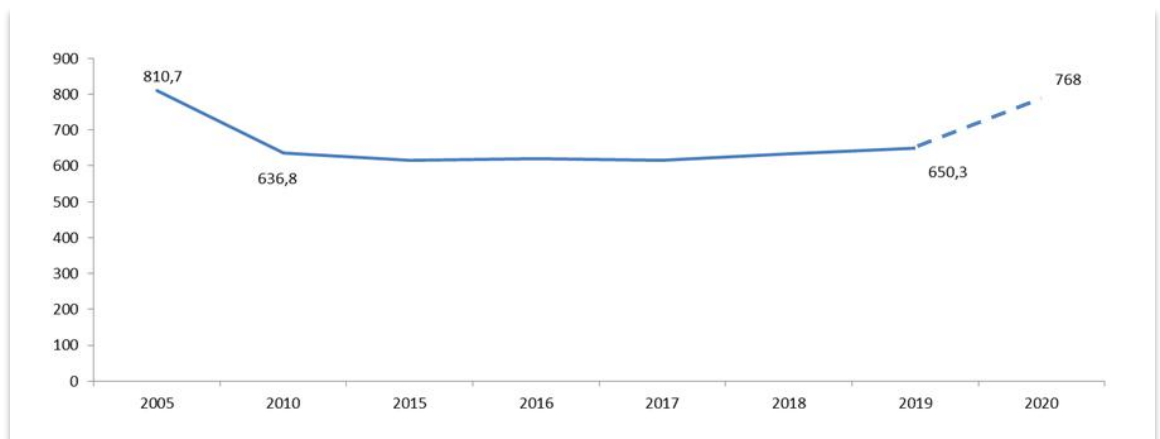
A variabilidade climática surgiu na edição do SOFI 2018 e foi classificada como o fator chave por trás dos recentes aumentos na fome mundial, tendo sido consideravelmente contributiva para os alarmantes níveis de má nutrição dos últimos anos. Países com sistemas agroalimentares excessivamente sensíveis às precipitações e às variações e picos de temperatura apresentam os piores índices de fome. Além disso, esses números também são ainda mais severos quando o país apresenta a maior parte da população dependente da agricultura de subsistência (FAO, 2018). Em entrevista à ONU News em fevereiro de 2019, o diretor-geral da FAO, José Graziano da Silva, explica que a alteração da distribuição das chuvas no mês pode agravar a fome, inclusive em grandes metrópoles como Rio de Janeiro e São Paulo. Ele explica que essas situações prejudicam o acesso da população aos alimentos, fazendo com que, muitas vezes, seus produtos sejam destruídos, principalmente os perecíveis (ONU NEWS, 2019).

Como terceira ameaça e grande impulsionadora do aumento da fome e insegurança alimentar, a economia foi abordada na edição do SOFI 2019. O relatório aponta que oscilações de mercado, guerras comerciais, instabilidade política e crises sanitárias são alguns fatores que prejudicam o combate à fome e à desnutrição. Da mesma maneira, os países que atravessam desacelerações, recessões e crises econômicas também costumam aparecer no topo do ranking de aumento dos índices de fome (FAO, 2019). Por exemplo, o descontrole inflacionário acarreta no aumento dos preços dos alimentos. Isso afeta as decisões de consumo da população que poderá se ver obrigada a substituir os alimentos que consome por alternativas mais baratas e menos nutritivas. Em casos mais extremos, como o ocorrido em outubro de 2021 na cidade de Fortaleza, a situação chega a níveis tão degradantes que as pessoas buscam por restos de comida nas caçambas de caminhões de lixo (ECONOMIA UOL, 2021).

Por fim, existem dois outros fatores que merecem destaque e foram evidenciados nas edições de 2019 e 2020 do SOFI, a pobreza e a desigualdade. Segundo a FAO (2020), essas são as causas estruturais da fome, da insegurança alimentar e da desnutrição, pois atuam diretamente na aceleração de seus impactos negativos.

Dessa forma, a pessoa em situação de fome estará privada de uma alimentação saudável, seja por não ter renda suficiente ou por não ter acesso a serviços essenciais, como saúde, educação e saneamento básico. Levando em consideração o contexto da pandemia da Covid-19, o Gráfico 1 mostra o estudo do SOFI 2021 sobre o número absoluto de pessoas com desnutrição no mundo.

**Gráfico 1 - Números de desnutrição no mundo (2005-2020) (em milhões)**



Fonte: Elaborado pelo autor (2022), The State of Food Security and Nutrition in the World 2021 (FAO, 2021)



Apesar do SOFI 2021 não apresentar os resultados consolidados do ano de 2020, podemos notar como o índice retrocedeu nos anos anteriores. Isso demonstra como o impacto negativo da pandemia da Covid-19 projetado para 2020 tem o potencial de acelerar um crescimento que já vinha sendo identificado de 2010 para 2019, fazendo com que o mundo volte ao nível de desnutrição da segunda metade da década de 2000. Com uma projeção de 768 milhões de pessoas nessa condição em 2020, concluímos que o equivalente a, aproximadamente, 9,9% da população mundial se encontrava desnutrida. Portanto, conceituando e problematizando a fome, entendemos que ela deve ser tratada por meio de políticas públicas orientadas por dados e métricas confiáveis de mensuração para que as próximas edições do SOFI possam nos evidenciar melhores resultados.

### **1.1.3 Mensuração da fome**

A tarefa de mensurar a fome não é simples, uma vez que não existe um termômetro ou uma balança para saber qual indivíduo ou grupo de indivíduos sente mais fome. Apesar disso, alguns métodos são utilizados a fim de chegar a uma estimativa suficiente para o devido combate a essa mazela.

A primeira forma de se mensurar a fome parte de uma estimativa do total de pessoas desnutridas na população. Esse é um dos métodos que a FAO aplica todos os anos para cada país e região no mundo. Para isso, calcula-se a oferta de alimentos disponíveis para consumo e a quantidade de alimentos necessários para alimentar as pessoas. Então, determina-se a proporção da população que não tem acesso ao alimento que necessita. Porém, essa medida não identifica quem são essas pessoas ou onde elas residem. Destarte, torna-se necessária a aplicação de outro método para se chegar a um resultado mais preciso.

Assim, no ano de 2014, a FAO criou o projeto Vozes da Fome, coletando dados sobre a fome e a insegurança alimentar a partir de uma nova métrica chamada *Food Insecurity Experience Scale* (FIES) ou a Escala de Experiência em Insegurança Alimentar (VOICES, 2016). Com isso, é possível medir e acompanhar a evolução do acesso das pessoas à comida, estimando a escala em três níveis: a condição de segurança alimentar, de insegurança alimentar moderada ou de insegurança alimentar grave. O resultado disso é uma valiosa ferramenta para auxiliar na criação de políticas públicas voltadas para o combate à fome.

O método do FIES consiste em realizar oito perguntas objetivas que o entrevistado deve responder sobre o seu acesso à alimentação. Existem duas versões dessa pesquisa que

variam de acordo com o entrevistado. A primeira é voltada para a percepção de um único indivíduo sobre a sua própria experiência. Já a segunda diz respeito ao indivíduo e a todas as pessoas que residem em seu domicílio. Além disso, a pesquisa também apresenta variações quanto ao raio temporal das perguntas, podendo fazer menção à percepção do entrevistado em relação aos últimos 30 dias ou aos últimos 12 meses. As perguntas da FIES são:

1. Você ficou preocupado se teria comida suficiente para comer?
2. Você não conseguiu se alimentar de forma saudável e nutritiva?
3. Você comeu apenas alguns tipos de alimento?
4. Você pulou alguma refeição?
5. Você comeu menos do que achava que deveria?
6. Sua casa ficou sem comida?
7. Você ficou com fome, mas não comeu?
8. Você ficou sem comer por um dia inteiro?

A FAO disponibiliza em seu site um aplicativo da FIES para fazer a mensuração estatística dos resultados a partir das respostas, considerando os pesos de cada item. Os dados coletados são analisados por meio da abordagem da Teoria de Resposta ao Item (IRT), uma área da estatística que analisa dados coletados em pesquisas, mensurando traços e tendências não observáveis das amostras. Dentro dessa área estatística é aplicado o Modelo Rasch, um método mais adequado para análises comparativas entre países de diferentes populações e contextos socioeconômicos, além de ser muito comum quando se analisa características inobserváveis em segmentos como os da saúde, educação e psicologia (VOICES, 2016).

No Brasil existe uma metodologia similar à FIES, a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), que diverge em alguns conceitos, como na própria mensuração, feita pela contagem bruta da pontuação a partir das respostas afirmativas. Além disso, trata-se de uma coleta mais longa, composta por 14 perguntas que, posteriormente, permitem uma classificação de acordo com o nível de insegurança alimentar do indivíduo ou também das pessoas que residem em seu domicílio. Desde 2004, a medida é aplicada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Há alguns anos essa metodologia também passou a ser incorporada pelo IBGE na Pesquisa de Orçamento Familiar (POF). Diferente da FIES, a EBIA classifica uma escala com quatro níveis: a segurança alimentar, a insegurança alimentar grave, a média e a leve (MDS, 2014). Apesar de não existir melhor forma de comparar dados que não seja a partir da

utilização da mesma métrica, a FAO mantém contato com técnicos do IBGE e de outras instituições ao redor do mundo que utilizam seus próprios métodos para estabelecer a compatibilidade dos resultados das diferentes métricas desse tipo de pesquisa. (IBGE, 2021).

## 1.2 A POBREZA

### 1.2.1 Mensuração da pobreza

Falar sobre a pobreza nos leva a refletir sobre o que caracteriza um indivíduo pobre, fazendo-nos automaticamente pensar em elementos como a renda, o nível de consumo ou os bens materiais das pessoas. Muito além de uma definição objetiva sobre a pobreza, Amartya Sen descreve em sua obra “*Desigualdade Reexaminada*” que ela pode ser definida partindo de um primeiro entendimento de quem está ou não abaixo de uma “linha imaginária da pobreza” (SEN, 2001). Portanto, para defini-la é interessante primeiro entender como Sen propõe realizar sua mensuração, isto é, compreender quais as variáveis analisar no contexto dessa linha divisória entre a pobreza e a não pobreza.

Dessa forma, Sen (2001) primeiro identifica o pobre considerando sua posição em relação à linha de pobreza, baseada na renda. Depois, ele calcula a relação do número de pessoas abaixo da linha de pobreza com o total. Em seguida, aplica o chamado “hiato de renda”, visando entender o total de renda necessária para tirar todos os indivíduos da pobreza. Por fim, Sen mede a desigualdade de renda entre os pobres e agrega esse índice à métrica de mensuração da desigualdade do Coeficiente de Gini. Com isso, chega ao seu Índice de Pobreza que varia entre 0 e 1, sendo 1 quando todos têm renda acima da linha de pobreza e 0 quando todos têm renda nula.

Essa preocupação em distinguir e mensurar os diferentes níveis de pobreza evita a distorção de sua medida, garantindo maior assertividade na aplicação de políticas públicas. O Estado não deve tratar pessoas pobres em diferentes distâncias da linha de pobreza da mesma forma. Decorre disso um problema em potencial, a maquiagem do combate à pobreza, pois, adquirindo essa noção, o gestor público pode se ver seduzido a combater essa mazela à margem da linha de pobreza. Isso acaba se tornando a melhor estratégia para um imediatista, visto que traria resultados mais rápidos em termos absolutos de quantidade de pessoas retiradas da pobreza, ao invés de tratar os mais miseráveis e distantes da linha, já que exigiria maior esforço para tira-los dessa condição (SEN, 2001).

Cabe destacar que, muito além desse tipo de análise teórica proposta por Sen, diversas pesquisas são realizadas a fim de avaliar o impacto de programas de transferência de renda como o Programa Bolsa Família (PBF), por exemplo. Com as pesquisas de avaliação de

impacto é possível acompanhar a evolução do nível de pobreza combatida por esses programas, baseando-se em dados coletados nas pesquisas. Assim, podemos entender que a aplicação de investimentos mais robustos em pesquisa garante uma maior assertividade na aplicação de políticas públicas adequadas.

### **1.2.2 A definição da pobreza**

Uma vez entendido que a pobreza deve ser mensurada, considerando métricas como o Índice de Pobreza de Sen e o Coeficiente de Gini, além da avaliação do impacto de programas como o Bolsa Família, então, podemos nos aprofundar nos seus conceitos. Em sua obra, Sen (2001) identificou que a definição da pobreza em um indivíduo não pode ser resumida apenas pelo seu nível de renda, mas também pelo reconhecimento da privação de capacidades a que podem estar submetidos que, por sua vez, ajuda a determinar o nível de pobreza de um indivíduo.

Então, Sen (2001) leva o debate para uma análise descritiva da pobreza, alertando para o fato que o analista social deve considerar que determinadas privações podem variar de acordo com a sociedade que está sendo analisada. Dessa forma, o que é considerado como privação num país, pode não ser em outro. Por exemplo, você pode ter uma sociedade X em que todos se alimentam bem, à exceção de alguns indivíduos que se alimentam moderadamente mal, sendo, portanto, privados de alimentos ricos em proteínas, prejudicando a sua boa alimentação e tornando-os subnutridos. Em outra sociedade Y, todos os indivíduos se alimentam moderadamente mal, à exceção de uma parcela da população que chega a passar dias inteiros sem se alimentar, sendo completamente privados de comida. Evidentemente, os mais vulneráveis de cada sociedade X e Y estão em níveis distintos de gravidade de privação, sendo, por esse motivo, que essa questão deve ser analisada relativamente à sociedade que o indivíduo se encontra.

Nas palavras de Sen, com esse raciocínio “é possível defender a concepção de pobreza como uma deficiência de capacidades básicas para alcançar certos níveis minimamente aceitáveis” (SEN, 2001, p. 172-173). Isto é, o indivíduo é pobre se não tiver condições ou capacidades básicas adquiridas que o permitam atingir determinado nível de bem-estar naquela sociedade.

Segundo a professora de políticas sociais e de economia do bem-estar do Instituto de Economia da UFRJ, Lena Lavinás, como contraponto a essa visão, temos a perspectiva proposta pelo sociólogo alemão, Georg Simmel. Estudioso da “sociologia da pobreza”,

Simmel foi mais objetivo e afirmou que a classificação de alguém como pobre é determinada pelo fato de receber ou não algum tipo de assistência da sociedade (LAVINAS, 2015). Portanto, para Simmel, quando o indivíduo é assistido publicamente pelo coletivo, adquire uma espécie de marca identitária da condição de ser pobre, sendo critérios de pertencimento nessa parcela da população a desigualdade e a dependência frente a essa sociedade (IVO, 2008). Além disso, e agora se aproximando da perspectiva de Sen, Simmel também dirá que pobre será o indivíduo que não tem capacidade de atender às necessidades básicas, tais como, alimentação, vestuário, segurança, saúde e moradia. Nessa visão Simmeliana, Lavinias (2015) também sugere que a pobreza seria relativa. Isso porque as necessidades básicas irão variar de acordo com o nível de desenvolvimento e riqueza da sociedade a qual o indivíduo pode estar inserido. Nesse ponto, assim como Sen disse sobre a privação de capacidades ser uma ideia relativa às sociedades analisadas, Simmel também seguirá pelo mesmo caminho. Então, Lavinias (2015) destaca a relação de interdependência entre os pobres e os não pobres no discurso de Simmel, uma vez que a existência do pobre estaria condicionada a uma “obrigação” da sociedade em garantir-lhe assistência a um “nível ótimo”, a fim de que ele exista enquanto pobre e tenha o direito de ser assistido por uma sociedade que tem o dever de assisti-lo. Nas palavras de Lavinias (2015):

Por essa razão, a assistência, embora se constitua num direito tão legítimo como o direito à vida, não visa promover a igualdade de oportunidades senão assegurar os elos sociais [lien social] – uma relação – cuja ruptura colocaria em xeque a estrutura social existente. Isso explica por que tradicionalmente as políticas assistenciais de combate à pobreza adotam distintos níveis de patamares mínimos, onde o que está em jogo é a definição ótima desse mínimo necessário à manutenção dessa relação em condições aceitáveis, pois conceder mais do que o mínimo seria ética e moralmente indesejável, indo além do que implica o dever de assistir. Por outro lado, não assegurar o mínimo poderia ameaçar a estrutura social. (LAVINAS, 2015, p.34).

Segundo Lavinias (2015), esses conceitos da pobreza pautam o debate e a adoção de políticas públicas, tanto em países em desenvolvimento do hemisfério sul, quanto em países desenvolvidos no hemisfério norte. Assim como Sen e Simmel, Lavinias (2015) defenderá que um pobre nos EUA e outro pobre no Brasil serão assim classificados considerando não somente o consumo, como também o nível de acesso a bens e serviços. Quando Sen considerou a privação como um fator característico do pobre, ele adotou uma visão mais subjetiva, onde a falta de capacidade em atender determinadas necessidades faz com que o indivíduo se sinta cada vez mais deslocado e rejeitado pela sociedade. As condições de moradia, as roupas que vestimos, o grau de insegurança pública onde vivemos e os locais que frequentamos são alguns dos elementos cruciais na construção da nossa identidade. Portanto,

quando o indivíduo não tem acesso a esses elementos, ele não sociabiliza com o meio, passando a compor uma massa dos excluídos, isto é, pessoas que não conseguem ter seus direitos humanos básicos atendidos plenamente. O Observatório Europeu das Políticas Nacionais de Luta contra a Exclusão interpreta a exclusão social como a negação aos direitos fundamentais (LEAL, 2011, p. 148). Em outras palavras, para fazer a ponte com outro conceito importante, o indivíduo está privado de dignidade humana.

O conceito de dignidade humana é extremamente complexo, mas foi muito bem construído graças ao filósofo prussiano, Immanuel Kant, que formulou sua concepção. Segundo Imbroisi (2020), Kant nos convida a pensar sobre o que é essencial ao ser humano, ou seja, o que é o mínimo para que tenhamos uma vida digna. Dessa forma, podemos entender a dignidade humana como um conjunto de princípios inegociáveis a todos os indivíduos, independente da sociedade. Estamos tratando de elementos como a alimentação, a água potável, a moradia, a liberdade, a segurança, o lazer, a inviolabilidade do corpo humano, entre outros. Com isso, esse princípio é formulado a partir da premissa de que o ser humano jamais poderá ser utilizado como um meio para o fim, tendo seus princípios inegociáveis garantidos. Em sua obra, *“Fundamentação da metafísica dos costumes”*, Kant construiu esse princípio que serviu como base para toda a legislação do mundo ocidental contemporâneo e para o campo dos direitos humanos (IMBROISI, 2020).

Adotada pela ONU em 1948 no contexto do abalo mundial do pós-guerra, a Declaração Universal dos Direitos Humanos tem como objetivo documentar e aplicar as diretrizes dos direitos humanos básicos. Logo em seu Artigo 1º trata sobre a dignidade:

Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade. (ONU, 1948).

Em seu Artigo 22 ela vai além, sendo mais específica no que diz respeito aos elementos essenciais à garantia da dignidade humana:

Todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social, à realização pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade. (ONU, 1948).

No âmbito jurídico brasileiro, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) em seu Artigo 1º, Inciso 3, classifica como um dos cinco princípios fundamentais a “dignidade da pessoa humana”. Posteriormente, no Artigo 227, alterado pela Emenda Constitucional Nº 65,

de 13 de julho de 2010, a CF/1988 assegura alguns outros direitos fundamentais diretamente ligados à ideia da exclusão social.

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, 1988).

Somado a isso, temos o Artigo 230 que vem assegurar mais uma vez a dignidade e o bem-estar, ampliando o escopo aos idosos:

“A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.” (BRASIL, 1988)

Em suma, entendemos pelas visões em comum de Sen, Simmel e Lavinias que uma pessoa é pobre quando é privada de capacidades, ou seja, privada dos elementos básicos para viver sua vida de forma digna. Em paralelo, por meio de outro ponto chave da ótica de Simmel entendemos que esse indivíduo confirmará sua condição de pobre pelo fato de necessitar de algum tipo de assistência. Dessa forma, trata-se de um indivíduo já identificado como pobre e que, a partir das ideias de Kant sobre o conceito de dignidade humana, será cada vez mais rejeitado pela sociedade, fazendo-o sociabilizar cada vez menos, fato que o fará perder a sua identidade aos poucos. Essa é a exclusão social, condição em que Lavinias (2015) aponta que milhares de pessoas pobres estão posicionadas. Portanto, a privação de capacidades, a pobreza e a condição de exclusão social estão interligadas pelo conceito da dignidade humana, formulado por Kant. Por essa razão que é um tópico amplamente pautado na legislação do mundo ocidental contemporâneo.

### 1.3 A DESIGUALDADE ECONÔMICA

Uma vez abordado o tema da pobreza, temos a visão sobre a desigualdade econômica apresentada pelo economista britânico Anthony Atkinson. Admitindo uma relação de causalidade entre a pobreza e a desigualdade econômica, Atkinson (2016) conceitua essa última em dois tipos distintos, porém igualmente relevantes: a desigualdade de oportunidades e a desigualdade de resultados.

Quando se trata de igualdade de oportunidades, o conceito é bem direto, aplica-se a quando as circunstâncias de cada indivíduo não influenciam no resultado final, isto é, o fato

de alguém ser filho de um ex-aluno de uma importante universidade não vai beneficiar esse indivíduo em detrimento de qualquer outro que também almeje entrar nessa universidade. Significa dizer que, no caso da igualdade de oportunidades, qualquer indivíduo tem as mesmas condições de chegar ao mesmo objetivo. O que vai definir o sucesso ou insucesso de cada um vai variar, principalmente, pelo nível de esforço empregado. Portanto, temos um conceito meritocrático. Ainda assim, mesmo nos limites da meritocracia, existem injustiças, como o simples azar, por exemplo. A desigualdade de oportunidades, portanto, é um conceito que está diretamente atrelado ao segundo conceito, a desigualdade de resultados.

Segundo Atkinson (2016), temos um sistema econômico e social que nos direciona ao caminho da injustiça via resultados obtidos. Por exemplo, o sistema cria um enorme distanciamento entre indivíduos ao determinar que, a depender da posição final em um torneio de tênis como o US Open, um jogador pode ser premiado com US\$ 3 milhões ou um buquê de flores. O grande problema dessa desigual distribuição de prêmios é que acaba influenciando gerações futuras em diversos âmbitos da sociedade, retroalimentando o sistema da desigualdade de oportunidades. Isto é, todo aquele que se beneficia da desigualdade de resultados de hoje, estará influenciando que seus filhos, de alguma forma, se beneficiem da desigualdade de oportunidades de amanhã. Assim sendo, essa deveria ser uma grande preocupação de toda sociedade, uma vez que determina o grau de desigualdade de distribuição de renda, limitação de mobilidade social e de determinação de riqueza e pobreza (ATKINSON, 2016, pág. 15). Nas palavras de Atkinson:

A desigualdade de resultados da geração atual é uma fonte de vantagem injusta recebida pela geração seguinte. Se estamos preocupados com a igualdade de oportunidades de amanhã, precisamos nos preocupar com a desigualdade de resultados de hoje. (ATKINSON, 2016)

Dessa forma, muito além de uma questão puramente monetária, o aumento do nível de pobreza decorrente da desigual distribuição de resultados, acarreta em inúmeras outras variáveis não monetárias que também estão atreladas à pobreza, tais como, renda, educação, saúde, alimentação e saneamento básico. Então, conforme propõe a professora do Departamento de Ciência Política da USP, Marta Arretche (2018), cabe separar essas variáveis em duas dimensões, a monetária e a não monetária (ARRETCHE, 2018). No caso da dimensão monetária – grande protagonista do estudo econômico durante boa parte do século XX – atribuímos a análise da renda, esta que estará associada à desigualdade de resultados proposta por Atkinson (2016). Já para a dimensão não monetária – vertente do estudo econômico que ganhou destaque a partir das contribuições de Sen – atribuiremos todas as



demais variáveis além da renda, associando-as à desigualdade de oportunidades, tais como saúde, educação e saneamento básico.

### **1.3.1 As duas dimensões da desigualdade econômica**

Conforme defendido por Atkinson (2016), as desigualdades de resultados e de oportunidades se retroalimentam. Quando tratamos sobre o acesso a uma educação de qualidade – variável ligada à desigualdade de oportunidades e, portanto, à dimensão não monetária – entendemos que é um serviço que garante maiores oportunidades para que o indivíduo aumente sua renda, ao passo que o aumento da renda – variável ligada à desigualdade de resultados e, portanto, à dimensão monetária – é a garantia da acessibilidade que os filhos desse indivíduo terão a uma educação de qualidade. Segundo Arretche (2018), como os serviços básicos afetam o fator renda do indivíduo, então, é certo dizer que as variáveis não monetárias da análise da desigualdade econômica afetam a dimensão monetária.

Por se resumir apenas à variável renda, naturalmente, a dimensão monetária acaba se tornando um conceito mais intuitivo. Dessa forma, resumiremos o escopo do entendimento de renda nesse estudo como sendo a soma dos salários, lucros, juros e transferências de indivíduos, famílias ou países.

Sobre a dimensão não monetária, os fatores que a compõe seriam: consumo material, qualidade habitacional, saúde, mercado de trabalho, lazer, qualidade das interações sociais, qualidade ambiental, direitos políticos e liberdade de expressão (STIGLITZ, E.; SEN, A; FITOUSSI, J., 2009. *apud* ARRETCHÉ, 2018). Apesar disso, são itens muitas vezes difíceis de serem mensurados. Para efeitos de seu estudo, Arretche (2018) separa os elementos não monetários entre aqueles mensuráveis e aqueles que, por terem um alto grau de imprecisão, levariam mais tempo para serem mensurados. Destarte, por serem passíveis de uma análise empírica, Arretche (2018) resume o esforço de mensuração dos elementos não monetários às políticas de acesso à saúde e educação. Por essa razão, no último capítulo desse trabalho, seguiremos a mesma proposta na análise da dimensão não monetária, agregando ainda a variável saneamento básico, dada sua relevância.

Essas variáveis não monetárias observáveis têm o poder de agravar ainda mais a questão da desigualdade. Imaginemos uma família na periferia de São Paulo que vive apenas com um salário mínimo, mas tem acesso a uma escola pública e um posto de saúde a poucos

metros de casa. Certamente, essa família está em melhores condições do que uma família ribeirinha do interior de Manaus que recebe o mesmo salário mínimo, mas não tem um sistema de tratamento de esgoto, a água disponível não é potável e, além disso, a escola mais próxima para seus filhos estudarem fica do outro lado do rio a quilômetros de distância.

Quando tratamos sobre a mensuração da pobreza, vimos que Sen identificou o problema da falta de uma visão clara sobre a gravidade da pobreza entre os pobres. Assim, a comparação entre essas famílias pobres da periferia de São Paulo e do interior de Manaus reforça a preocupação de Sen. Portanto, independente de terem a mesma renda ou fazerem parte da mesma camada social, a acessibilidade que os indivíduos têm aos serviços de saúde, educação e saneamento básico também os diferencia, tanto na mensuração da pobreza, quanto no entendimento sobre o nível de desigualdade ao qual estão inseridos. Segundo Arretche (2018), os fatores não monetários funcionam como agravantes dessa desigualdade:

Quando esses direitos estão condicionados à renda ou à condição de ocupação, a política social gera um mecanismo de fusão de vantagens, pelo qual algumas categorias sociais acumulam ganhos, ao passo que outras acumulam desvantagens. Sob tais condições, a desigualdade econômica é de fato ainda maior do que quando observada apenas pelo viés da renda. (ARRETCHE, 2018, p. 4).

Portanto, dentro do estudo da desigualdade econômica, não se deve considerar apenas a dimensão monetária, como se ela não fizesse parte de um contexto não monetário. Ambas influenciam o resultado dos principais índices de desenvolvimento e desigualdade do mundo, indicando o caminho que cada país está seguindo com suas políticas sociais.

### **1.3.2 A mensuração das duas dimensões**

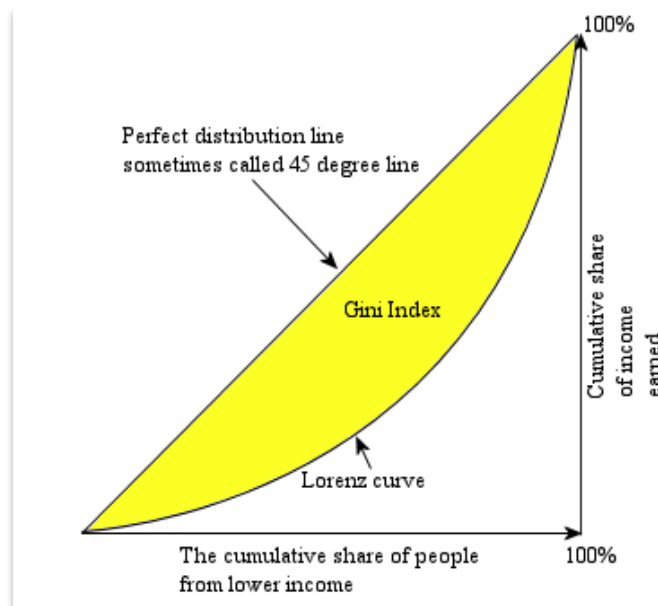
Diversos teóricos se aprofundaram na mensuração da desigualdade, embora não exista um consenso sobre a melhor forma de dimensionar seu grau ou impacto na relação com outras variáveis como renda, consumo, bem-estar ou crescimento econômico. Inicialmente, veremos um método para mensurar a desigualdade econômica monetária. Posteriormente, veremos a mensuração da dimensão não monetária.

#### **2.3.2.1 Mensuração da dimensão monetária**

O primeiro e mais importante método para se avaliar a desigualdade é a medida de dispersão estatística conhecida como Índice de Gini. Criado em 1912, pelo estatístico italiano Conrado Gini, esse índice serve para estimar o grau de desigualdade econômica monetária de

uma determinada região, isto é, o grau de desigualdade a partir da distribuição de renda de determinada população. Conforme demonstrado no Gráfico 2, o método consiste em considerar as variáveis acumuladas renda e população, baseando a distribuição dos pontos observados ao longo da Curva de Lorenz que delimitará a área amarela A do gráfico e que será correspondente ao Índice de Gini.

Gráfico 2 - Índice de Gini



Fonte: Autor desconhecido.

Com isso, calcula-se a razão entre a área amarela A com o total da área do triângulo retângulo delimitado pelos eixos das ordenadas, das abscissas e a linha de distribuição perfeita, ou linha de 45 graus, conforme demonstrado na equação abaixo:

$$\text{Índice de Gini} = \frac{A}{(A + B)}$$

Na prática, o Índice de Gini funciona de forma a estabelecer um número entre 0 e 1 sob o qual aquela região está enquadrada em termos de desigualdade de distribuição de renda. Quanto mais próximo o resultado estiver de 0, mais igualitária será a distribuição de renda daquela região, isto é, todos os valores são iguais e os pontos observados estão distribuídos ao longo da linha de distribuição perfeita. Em contrapartida, quanto mais próximo o resultado for de 1, mais desigual será a distribuição de renda daquela região e maior será a área amarela A

(NERI, 2012). Hipoteticamente falando, é como se em um país onde o Índice de Gini é igual a 0, todas as pessoas tivessem exatamente a mesma renda, independentemente de seu valor. Caso esse resultado fosse igual a 1, é como se apenas uma pessoa tivesse a posse de toda a renda do país. Portanto, podemos assumir que um país terá uma melhor distribuição de renda, quanto menor for a área amarela A.

O Índice de Gini tornou-se tão importante que passou a ser considerado em outros índices e rankings utilizados em todo mundo até os dias atuais, como o próprio Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Cabe mencionar que o Índice de Gini também apresenta algumas lacunas, sendo, portanto, necessário que se recorra complementarmente a outras formas de mensurar a desigualdade, como, por exemplo, o T de Theil, uma medida que decompõe seus resultados considerando subgrupos do universo de análise (MEDEIROS, 2012).

#### 2.3.2.2 Mensuração da dimensão não monetária

Representando a dimensão não monetária na mensuração da desigualdade existe a família de índices de desenvolvimento humano popularmente utilizada no mundo inteiro. Sua origem se explica pela necessidade em estabelecer uma métrica que considere outras variáveis que não a renda, isto é, além da dimensão monetária. A ONU, através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), utiliza o IDH como forma de contrapor a principal ferramenta de mensuração utilizada até a década de 1990, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, uma vez que esta somente considera a dimensão monetária da análise (PNUD, 2022). Criado pelos economistas Mahbub ul Haq e Amartya Sen, o IDH é uma medida geral de desenvolvimento humano que considera como seus componentes fatores como: expectativa de vida ao nascer, expectativa de anos de escolaridade, média de anos de escolaridade e a Renda Nacional Bruta (RNB) *per capita* dos países.

Diferente do Índice de Gini, quanto maior o resultado do IDH, melhor. Além disso, o ele é pautado por três pilares, sendo o primeiro deles a saúde, medida pelo cálculo da expectativa de vida do indivíduo. Na sequência, o segundo pilar é a educação, medida pelo número médio de anos de educação recebidos por pessoas a partir de 25 anos e pela expectativa de anos de escolaridade que uma criança na idade de iniciar sua vida escolar receberá. Por fim, o terceiro pilar é a renda, medida pela RNB *per capita* expressa em Poder de Paridade de Compra (PPP) constante, em dólar, considerando 2005 como ano de referência

(PNUD, 2022). Destarte, temos um índice que se propõe a considerar tanto a variável da dimensão monetária, como também as variáveis da dimensão não monetária.

Contudo, existe um destaque para a grave lacuna na mensuração do IDH, uma vez que, isoladamente, esse índice não é capaz de considerar a desigualdade interna dos países. Portanto, é irreal definir um índice geral de desenvolvimento humano para um país de tamanho continental como o Brasil. Mesmo para países menores como a Suíça, Uruguai ou Luxemburgo, esse índice pode apresentar inconsistências.

Por isso, no Brasil foi desenvolvido o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), uma adaptação do IDH. Com esse novo índice, o país consegue mensurar o grau de desenvolvimento para todo seu território, demonstrando a enorme desigualdade entre seus municípios (PNUD, 2022). Há ainda um terceiro índice dessa família, o Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade (IDHAD) que resulta em um nível de desenvolvimento humano real, expondo as mazelas da desigualdade (PNUD, 2022).

Cabe ressaltar que existem muitos outros métodos para realizar essa mensuração, como o Índice de Desigualdade de Atkinson, o Princípio Dalton-Pigou e o Índice do 1% mais rico de Thomas Piketty. Contudo, a proposta não é falar sobre todos eles, nem entrar no mérito sobre qual o melhor índice, uma vez que cabe ao economista definir aquele que melhor se adapta aos seus objetivos de resultado.

No caso desse estudo, para a dimensão monetária, o Índice de Gini, por exemplo, cumpre o papel de ser uma medida universal, amplamente replicável e de fácil análise comparativa. Contudo, em decorrência das lacunas deixadas, pode ser aplicado em conjunto com o T de Theil, visto que, uma vez juntos, apresentam uma capacidade em potencial de se complementarem e otimizarem seus resultados. Na dimensão não monetária, entendemos que uma aplicação mais prática e amplamente utilizada pode ser o melhor caminho. Dessa forma, os índices de desenvolvimento humano aplicados pela ONU e pelo IBGE são ótimas ferramentas analíticas para comparar países.

Portanto, para que seja feita uma análise mais adequada do grau de redução de desigualdade econômica nas duas dimensões pontuadas, devemos saber separar todas essas métricas, de forma a não aplicar bons índices onde não convém. De acordo com Arretche (2018), a redução da dimensão monetária ocorrerá quando o piso e o centro da pirâmide dos estratos sociais tiverem aumentos em suas rendas relativamente maiores que dos estratos superiores. Por outro lado, a redução da desigualdade não monetária ocorrerá sempre que uma parcela cada vez maior da população, com destaque para os mais pobres, tiver cada vez mais acesso à saúde, educação, saneamento básico e outras variáveis não observáveis. Por fim, a

redução da desigualdade econômica como um todo será continuamente conquistada com uma cada vez maior associação entre a redução das desigualdades monetária e não monetária (ARRETCHE, 2018).

Com isso, é válido trazer o debate para um viés utilitarista, este que Atkinson (2016) apontou como sendo o discurso dos economistas da época. À medida que os níveis de pobreza e desigualdade aumentavam, a questão da utilidade marginal dos diferentes estratos da sociedade passava a ser considerada. O economista britânico e ministro das Finanças do Partido Trabalhista no pós-guerra, Hugh Dalton, afirmava que a transferência de uma libra de uma pessoa rica para uma pessoa pobre acarreta na redução da desigualdade e aumento da soma de utilidade da sociedade como um todo (ATKINSON, 2016). Isso se explica pelo fato de que a utilidade marginal para o indivíduo pobre é muito maior do que para o indivíduo rico, ou seja, o valor de uma unidade adicional de renda é mais valioso ao pobre. Essa visão dá suporte à defesa das políticas de transferência de renda que serão introduzidas no próximo tópico.

#### 1.4 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Os programas de transferência de renda são mecanismos de política social que governos aplicam para, dentre tantos objetivos, combater a pobreza e a desigualdade, melhorar os índices de educação e garantir o acesso da população aos serviços básicos de saúde. Segundo Castro (2018), as políticas sociais podem ser entendidas como o conjunto de programas e ações que o Estado promove para atender as necessidades e os direitos sociais dos cidadãos, de forma a combater a pobreza e a desigualdade. Com isso, destaca que, dentre essas ações, existem a oferta de bens e serviços, além das transferências de renda.

Assim sendo, existem duas formas de aplicação de política social. A primeira delas é a política de proteção social, voltada para os setores da Previdência Social, Saúde e Assistência Social. A segunda forma é a política de promoção social, voltada para setores de Trabalho e Renda, Educação, Cultura, Esporte, Lazer, entre outros. Em paralelo, existe um formato híbrido, as políticas transversais, voltadas tanto para proteção, quanto para a promoção social. Nesse caso, englobam-se as ações de igualdade de gênero e raça, as políticas direcionadas para crianças, adolescentes e idosos, além das ações voltadas para as pessoas com deficiência, população de rua e outras minorias (CASTRO, 2018).

Nesse trabalho somente será abordado o grupo das políticas de proteção social, isto é, aquelas relacionadas aos setores da Previdência Social, Saúde e Assistência Social. No

próximo capítulo, veremos o caso histórico do Brasil sobre a renda nas últimas décadas. Com isso, faremos a conexão com o PBF e, por fim, analisaremos como a política de salário mínimo aplicada contribuiu para o cenário brasileiro.

## 2 A DESIGUALDADE ECONÔMICA MONETÁRIA

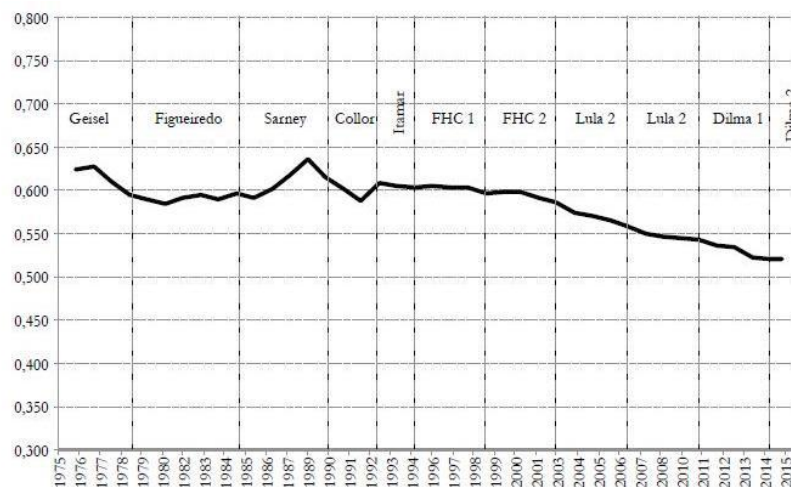
### 2.1 DADOS HISTÓRICOS DA RENDA NO BRASIL

Conforme visto no capítulo 1, a dimensão monetária da desigualdade econômica remete à renda. Destarte, utilizaremos o Índice de Gini aliado a uma análise sobre a evolução da renda domiciliar brasileira para entender sua evolução nas últimas décadas. Para isso, evidenciaremos os fatores que culminaram em seus maiores avanços. Isso requer uma atenção especial, pois passamos por momentos promissores economicamente e por intensos períodos de forte instabilidade política, como o que o país atravessa desde 2013.

Nas últimas décadas, o Brasil vivenciou os 21 anos da ditadura militar, a redemocratização com a CF/1988, o governo Collor, o governo tucano com o Plano Real, os 13 anos do governo petista com a ampliação das políticas sociais, dois processos de *impeachment* concluídos, o governo Temer e, atualmente, a gestão de Jair Bolsonaro.

Desde meados da ditadura militar até o período inicial da redemocratização, o Brasil acompanhou seu Índice de Gini flutuar, mas foi, principalmente, na primeira década do século, durante o governo Lula, que a desigualdade foi mais bem combatida, conforme pode ser evidenciado no Gráfico 3, extraído do estudo feito por Arretche (2018). Nele, analisamos a evolução do Índice de Gini dentro de um intervalo de 40 anos que vai de 1975 até 2015.

**Gráfico 3 – Índice de Gini para a Renda Domiciliar per capita (Brasil, 1976-2015)**



Nota: As unidades de análise são os domicílios, não os indivíduos. Não parentes do responsável pelo domicílio foram excluídos do cálculo da renda domiciliar *per capita*.

Fonte: IBGE, PNAD 1976-2015.

Fonte: (ARRETCHÉ, 2018)



O ponto que mais chama atenção no Gráfico 3 é a queda mais aguda do Índice de Gini nos governos petistas de Lula e Dilma, fruto da ampliação das políticas de proteção social, conforme exposto no capítulo anterior. Contudo, segundo Arretche (2018), essa não foi uma conquista de mérito exclusivo do período petista, visto que o primeiro sinal de queda no índice pode ser observado ainda no governo de Fernando Collor. Além disso, Arretche (2018) destaca que a melhora vista no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) pode ser explicada pela expansão da oferta no mercado de trabalho ocorrida no final da década de 1990, consequência de uma expansão na oferta de ensino na educação ao longo da década. Posteriormente, o *boom* das *commodities* trouxe duas consequências, o crescimento da demanda por emprego nos governos petistas e o aumento do poder de barganha dos trabalhadores nas negociações salariais (ARRETCHE, 2018).

## 2.2 OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA COMO POLÍTICA DE PROTEÇÃO SOCIAL

Segundo Castro (2018), no Brasil são três os setores do grupo das políticas de proteção social. O primeiro deles é a previdência social, a política mais antiga e que conta com o aporte de uma grande verba, apresentando critérios claros e uma sólida estrutura organizacional e jurídica. Já no campo da saúde, o Sistema Único de Saúde (SUS) surge como um formato de entrega de política de seguridade social reconhecido no mundo inteiro, onde, através da unificação dos serviços de saúde promoveu a universalidade do acesso a toda população. Por fim, temos a Assistência Social que tem por objetivo garantir o acesso da população a diversos serviços e aos programas de transferência de renda, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (CASTRO, 2018).

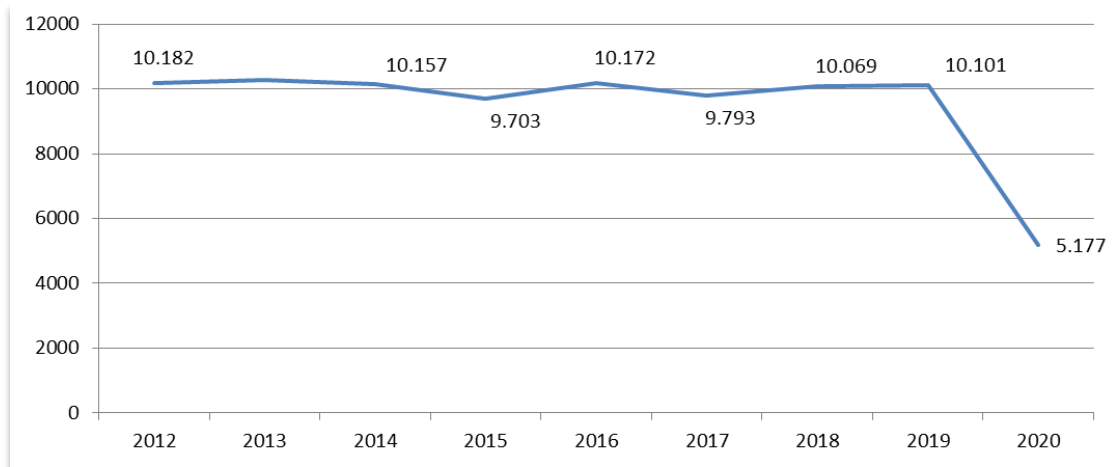
De acordo com Soares e Sátyro (2009), o contexto histórico desse tipo de política promovida no Brasil se inicia com o lançamento de uma agenda inclusiva, a partir da criação da previdência rural em 1971. Contudo, o grande marco veio com a CF/1988 que estabeleceu os direitos individuais e coletivos da população, garantindo seu acesso aos bens e serviços básicos para uma vida digna e criando o BPC, movimento que significou o reconhecimento do risco da pobreza para o país. Na prática, o BPC previa uma renda de solidariedade para idosos e pessoas com deficiência que fossem incapazes de se manter sozinhos ou com a ajuda de suas famílias. Além disso, outros programas de garantia de renda mínima foram implementados ao longo da década de 1990 (SOARES; SÁTYRO, 2009).

Contudo, programas de garantia de renda mínima consideravam apenas o fator renda como critério de elegibilidade. Dessa forma, inúmeros desses programas foram criados no Brasil, exigindo contrapartidas como a frequência escolar e a vacinação das crianças em dia. Variados problemas começaram a surgir, pois eram muitos programas com diferentes agentes executores, gestão da informação descentralizada e comunicação inexistente entre si, fazendo com que famílias em similares níveis de vulnerabilidade recebessem o benefício de forma desigual ou, até mesmo, não recebessem. Além disso, esses programas eram ofertados nas esferas federal, estadual e municipal, fato que dificultava ainda mais o controle (SOARES; SÁTYRO, 2009). Era necessário que houvesse programas de transferência de renda condicionada, adicionando contrapartidas dos beneficiários para manter a assistência e adotando um sistema de controle centralizado.

Para solucionar isso, em 2003, no primeiro ano do mandato de Lula, o Governo Federal cria o Programa Bolsa Família, unificando quatro outros programas até então vigentes. O primeiro deles era o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), criado em 1996. O segundo foi o Programa Bolsa Escola Federal, criado em 2001. O terceiro foi o Bolsa Alimentação, também criado em 2001. Por fim, o quarto era o Cartão Alimentação, criado em 2003 (SOARES; SÁTYRO, 2009).

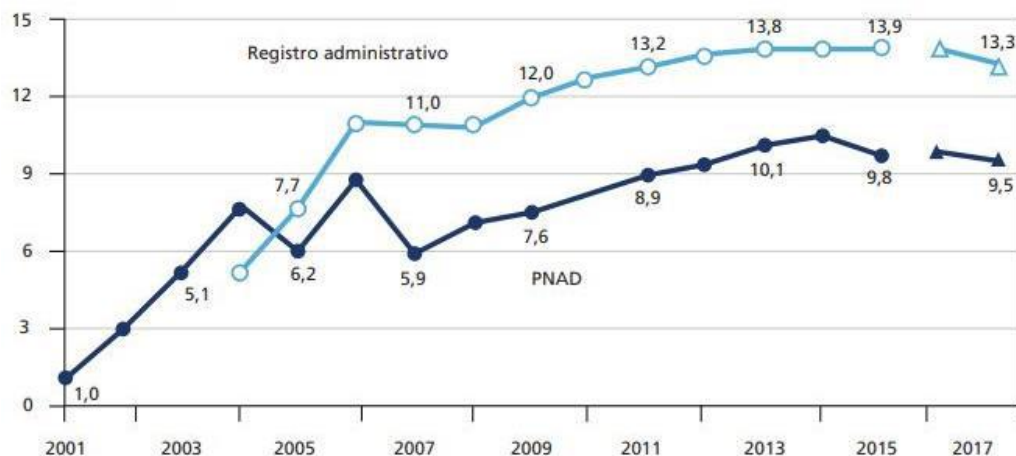
### **2.2.1 Programa Bolsa Família (PBF)**

Vigente entre os anos de 2003 e 2021, o PBF foi o maior programa de transferência de renda do mundo. Herdando a base de beneficiários dos programas que unificou, já contava com um enorme número de famílias pobres e em situação de vulnerabilidade social atendidas desde seu início. Com cerca de 6 milhões de famílias atendidas em 2004 e passando para 11 milhões de famílias em 2006, consolidou-se como um dos maiores programas de transferência de renda do mundo (SOARES *et al.*, 2019). Nos anos posteriores, o PBF manteve certa constância no número de famílias atendidas. O levantamento da PNAD Contínua evidencia o impacto do programa pelo número de domicílios que receberam o PBF entre 2012 e 2020, conforme mostra o Gráfico 4. Contudo, é válido destacar que, mesmo sendo uma pesquisa confiável, existe certa percepção de que a PNAD subestima a desigualdade, fato que será evidenciado no Gráfico 5.

**Gráfico 4 - Total de Domicílios beneficiários do PBF (2012-2020)**

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2012-2019 (acumulado de primeiras visitas), a partir de 2020 (acumulado de quintas visitas).

Conforme evidenciado no Gráfico 4, a variação é pequena durante todo período até sofrer uma forte queda de mais de 50% em 2020, ano do início da pandemia da Covid-19 e criação do Auxílio Emergencial. Segundo Soares *et al* (2019), cerca de 20% da população brasileira esteve coberta pelo PBF. Apesar disso, a PNAD Contínua subestima o número total de beneficiários do programa, conforme pode ser evidenciado no Gráfico 5, extraído do estudo de Soares *et al* (2019).

**Gráfico 5 - Famílias do PBF nos RA e nas PNADs (2001-2017) (em milhões)**

Fonte: PNADs (2001-2015), PNADs Contínuas (2016-2017) e dados da Matriz de Informações Sociais da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI/MCidadania). Elaboração dos autores.

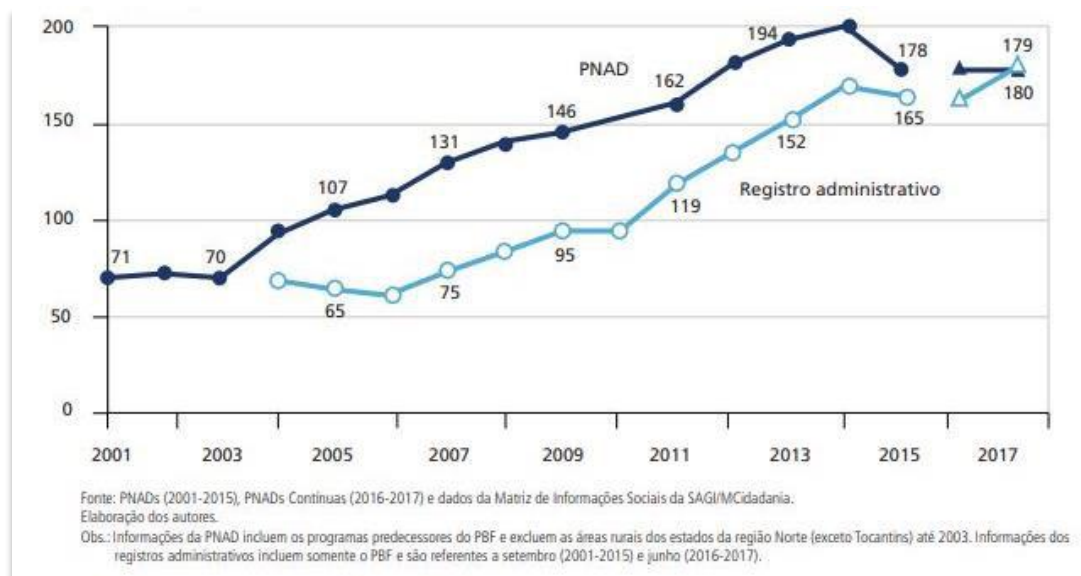
Obs.: Informações da PNAD incluem os programas predecessores do PBF e excluem as áreas rurais dos estados da região Norte (exceto Tocantins) até 2003. Informações dos registros administrativos incluem somente o PBF e são referentes a setembro (2001-2015) e junho (2016-2017).

Fonte: (SOARES *et al*, 2019)

No Gráfico 5 vemos como, historicamente, os números apresentados pela PNAD Contínua são menores quando comparados aos registros administrativos das famílias beneficiárias do PBF. Segundo Soares *et al* (2019), durante o período apresentado de 2004 a 2018 essa variação chegou a números 30% a 35% menores, valor que representou cerca de 4 milhões de famílias a menos que o real impacto do PBF. Dessa forma, ainda que apresente um indicador alto do total de beneficiários, torna-se evidente como esse indicador de impacto do PBF é subestimado pela PNAD Contínua.

Outro indicador importante do PBF diz respeito à renda transferida. Conforme demonstrado no Gráfico 6 extraído do estudo de Soares *et al* (2019), podemos evidenciar que o valor médio transferido mensalmente para cada família aumentou de R\$65,00, em 2005, para R\$180,00, em 2017. Apesar disso, assim como para o número de famílias atendidas, também existem evidências que apontam para a inconsistência dos dados reais coletados nas pesquisas sobre as transferências médias para os registros administrativos. Entretanto, ao contrário do número de famílias atendidas, a inconsistência dessa vez é invertida, pois as pesquisas apontavam um valor maior que os oficiais. Isso se explica basicamente por dois motivos, a imprecisão da coleta de dados entre 2001 e 2015, incorporando rendimentos dos programas unificados, além das mudanças em virtude da substituição da PNAD para a PNAD Contínua ocorrida nesse período (SOARES *et al*, 2019).

**Gráfico 6 - Valor médio do PBF nos RA e nas PNADs (2001-2017) (Em R\$/2018)**



Fonte: (SOARES *et al*, 2019)

Segundo Soares e Sátyro (2009), a configuração do programa se manteve desde sua criação, sendo de responsabilidade da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Esse era o órgão responsável pelos valores dos benefícios e contrapartidas, além do estabelecimento de critérios de elegibilidade e suspensão, do Cadastro Único, da definição das metas e do acompanhamento do programa como um todo. Já a responsabilidade dos processos operacionais de pagamento dos benefícios competia à Caixa Econômica Federal.

Por ser um programa de orçamento definido, o PBF se distingue de benefícios como a aposentadoria e o seguro-desemprego. Isso significa que ao fim da dotação orçamentária, não há mais renda para ser repassada a ninguém até que se tenha um crédito suplementar (SOARES; SÁTYRO, 2009). Por conseguinte, existirá uma parcela da população elegível, segundo os critérios adotados, mas não coberta.

Sobre os critérios de elegibilidade, o primeiro destaque diz respeito à renda familiar *per capita*, entendendo-se família por pessoas que façam parte de um mesmo grupo doméstico e que vivam e se mantenham com a contribuição de cada indivíduo. A renda familiar *per capita* funcionará em conjunto com duas linhas de pobreza traçadas, uma de pobreza extrema e outra de pobreza não extrema. Aquelas que estiverem entre essas linhas serão elegíveis a receber um benefício variável, de acordo com o número de crianças de zero a 14 anos, limitado a um máximo de três crianças por família (SOARES; SÁTYRO, 2009). Já as famílias que estiverem abaixo da linha de pobreza extrema serão elegíveis a receber um benefício fixo acrescido do benefício variável idêntico ao do caso anterior. A partir de 2008, ainda foi acrescido um segundo benefício variável, de acordo com o número de adolescentes de 15 a 16 anos, limitado ao máximo de dois adolescentes (SOARES; SÁTYRO, 2009).

O PBF foi pensado para ser concedido por um período de dois anos, projetando uma visitar técnicas de agentes municipais ao domicílio familiar para averiguação e atualização do cadastro, podendo ser identificada a necessidade ou não de continuidade do benefício para aquela família. Em paralelo, ocorre o cruzamento de dados com outras fontes da seguridade e com a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), visando o acompanhamento dos beneficiários. Em caso de identificação de recebimento de outros benefícios previdenciários e assistenciais, ou caso algum dos membros da família se encontre formalmente empregado, então, seu benefício pode ser descontinuado. Contudo, os dados da RAIS não são

acompanhados em tempo real, visto que a coleta só ocorre anualmente, podendo significar um atraso de informação de até dois anos (SOARES; SÁTYRO, 2009).

As contrapartidas do PBF visam garantir o acesso dos beneficiários à saúde e educação. Dessa forma, a Lei nº 10.836 estipula como contrapartidas, a frequência escolar dos filhos, a realização de exames pré-natais, além do acompanhamento médico e nutricional e a carteira de vacinação em dia (SOARES; SÁTYRO, 2009). Segundo Soares e Sátyro (2009), o excessivo estabelecimento de contrapartidas poderia afastar o escopo da proposta do programa que é de proteção social, uma vez que quanto mais vulnerável for uma família, mais dificuldade terá para cumprir as contrapartidas. Por outro lado, argumenta-se que se o PBF for visto como uma questão de direito, então essas contrapartidas não deveriam ser cobradas.

O acompanhamento das contrapartidas é feito a partir dos registros no Cadastro Único e foi projetado para ser realizado pelas secretarias municipais de saúde e educação e pelos seus respectivos ministérios, o Ministério da Saúde e o Ministério da Educação (MEC). Já a cobrança foi designada para o então Ministério do Desenvolvimento Social. Além disso, o descumprimento das contrapartidas pode levar ao desligamento da família, ainda que existam outras medidas mais leves, como a advertência, o bloqueio e as suspensões.

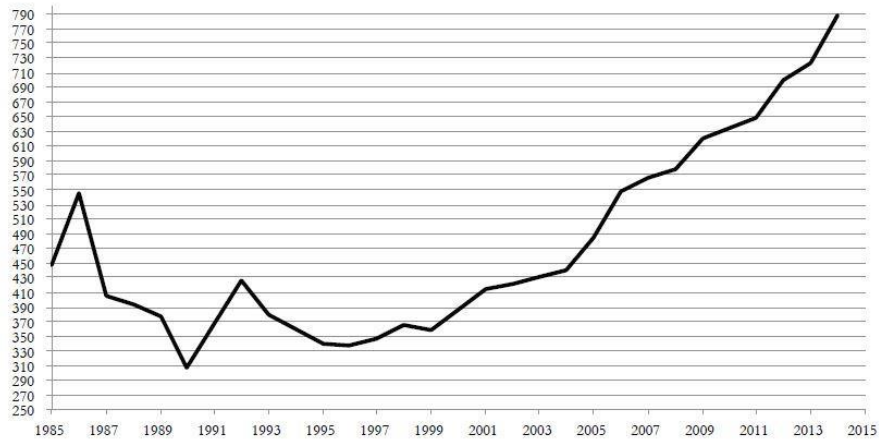
Portanto, podemos inferir que o PBF foi um programa sólido que se aprimorou ao longo dos anos até ser extinto em 2021<sup>1</sup>. Seu modelo de elegibilidade acompanhado de um regulamento mais claro de contrapartidas e do Cadastro Único garantiu uma maior organização e um melhor controle da evolução de seu impacto social em relação aos programas que unificou, estes que descentralizavam a agenda das políticas de proteção social no Brasil. Conforme pudemos analisar, em números gerais, houve um aumento do impacto do PBF, tanto no número de beneficiários atendidos, quanto no nível de renda média transferida mensalmente, ainda que sejam números com certo grau de imprecisão.

### 2.3 POLÍTICAS DE SALÁRIO MÍNIMO E EMPREGO

Também nesse contexto, quando Lula assume em 2003 e unifica os programas sociais, criando o PBF, em paralelo, ele promove um contínuo aumento no valor real do salário mínimo que se estende até o governo de Dilma Rousseff, conforme evidenciado no Gráfico 7.

---

<sup>1</sup> Em outubro de 2021, o Governo Federal sob a gestão de Jair Bolsonaro extinguiu o PBF, substituindo-o pelo Programa Auxílio Brasil. Não há justificativa plausível que suporte a necessidade de substituir um programa já consolidado e comprovadamente eficaz por outro programa incerto, com prazo de validade e feito às pressas para atender a sua agenda eleitoral. O contexto dessa mudança passa por muitas acusações da oposição de que a motivação seria apenas eleitoreira, visto que no ano seguinte teria a pretensão de se reeleger.

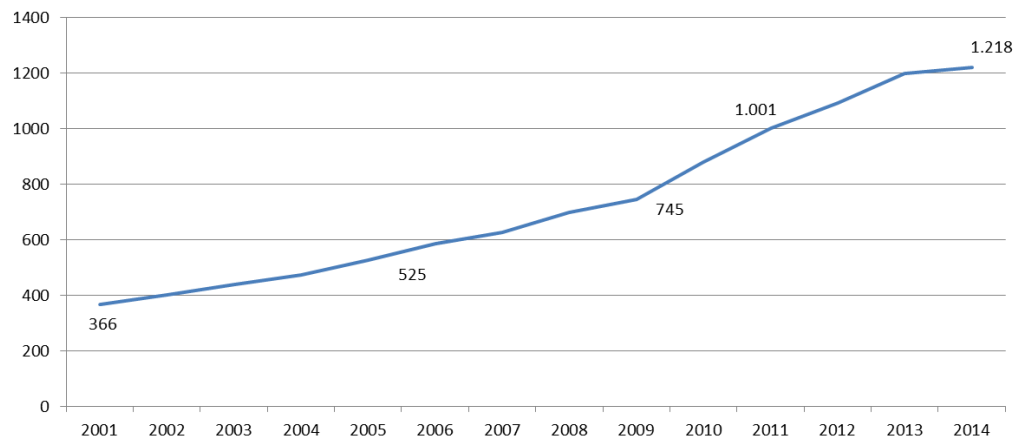
**Gráfico 7 – Valor Real do Salário Mínimo (1985-2014) (em R\$)**

Nota: Valor do salário mínimo, para setembro de cada ano, deflacionado para setembro de 2014.

Fonte: Ipeadata.

Fonte: ARRETCHE (2018).

Portanto, o valor real do salário mínimo que flutuava na faixa dos R\$ 350, passou a sofrer contínuos aumentos a partir de 1999, chegando a cerca de R\$ 790 em 2014, no governo de Dilma Rousseff. Essa política de aumento do salário mínimo influenciou diretamente no fator renda, contribuindo, junto a outras fontes, para seu aumento médio. No Gráfico 8, vemos o reflexo positivo da política de transferência de renda via PBF e da política de aumento do salário mínimo no rendimento médio mensal de pessoas acima de 10 anos, nesse período.

**Gráfico 8 - Renda média mensal (10 anos ou mais) (2000 – 2015) (Em R\$)**

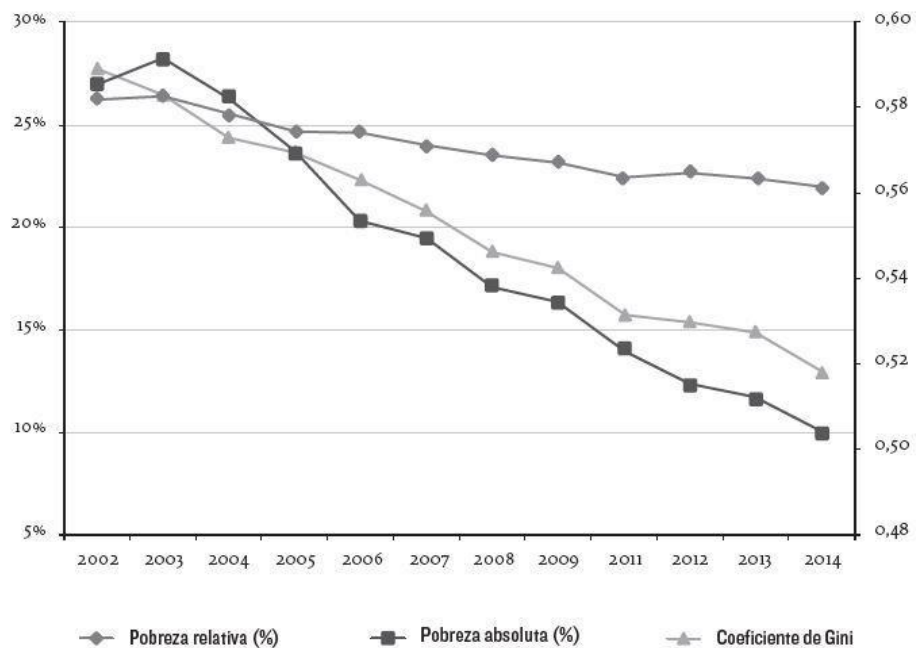
Fonte: PNAD/IBGE – séries históricas

O Gráfico 8 evidencia como o rendimento médio mensal brasileiro evoluiu, comprovando o reflexo do aumento do número de famílias beneficiadas pelo PBF e da política de valorização do salário mínimo real ocorridas nos governos de FHC, Lula e Dilma. Dessa forma, o aumento da renda levará a uma tendência a que muitos indivíduos deixem a condição de pobreza. Então, o aumento da renda dos pobres foi uma importante contribuição para os resultados da dimensão monetária, conforme análise de Arretche (2018):

Em suma, a trajetória da desigualdade de renda no período 1985-2015 foi afetada por fatores externos às políticas, mas também pelo desenho das políticas de transferência de renda e, principalmente, pelo comportamento do mercado de trabalho. (ARRETCHÉ, 2018, p. 9)

A economista Célia Kerstenetzky faz uma análise ainda mais minuciosa do governo petista nesse período. No Gráfico 9, extraído do estudo de Kerstenetzky (2017), podemos notar como a redução dos índices de pobreza, com destaque para a pobreza absoluta, afetam positivamente o Índice de Gini, levando a níveis cada vez menores. Ao longo dos 12 anos representados, à medida que as pobreza absoluta e relativa caem, a desigualdade também cai. Dessa forma, podemos concluir que as políticas sociais realizadas durante os governos de Lula e Dilma foram ferramentas importantes para a melhoria de vida da população pobre, com destaque para a criação do PBF e do Programa Fome Zero.

**Gráfico 9 - Evolução da pobreza e da desigualdade no Brasil (2002-2014)**



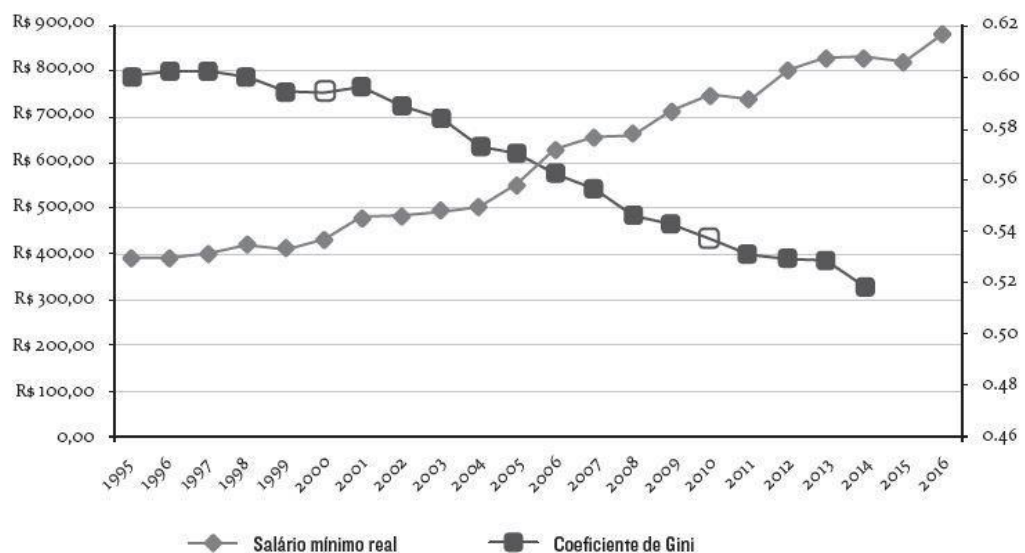
Fonte: (KERSTENETZKY, 2017)



Segundo Kerstenetzky (2017), a redistribuição promovida ao longo do período de 2002 a 2014 representou uma queda de 0,6 ponto por ano no Índice de Gini. Apesar de serem valores ainda que insuficientes, considerando a gravidade da desigualdade no país, deve-se destacar que foi uma redução que superou muitos dos maiores ritmos de redistribuição da história contemporânea mundial, como o conquistado pelos países desenvolvidos no pós-guerra. Na América Latina, o Brasil obteve uma redução anual média de 1,07% entre 2001 e 2009 contra uma redução média do continente de 0,6%. (LUSTIG *et al*, 2013 *apud* KERSTENETZKY, 2017).

Além disso, Kerstenetzky (2017) atribui uma importância ainda maior que a conferida por Arretche (2018) à valorização do salário mínimo como responsável pela diminuição da desigualdade nesse período, classificando essa política como tendo sido a principal razão dos resultados positivos evidenciados. Enquanto Arretche (2018) é mais tímida sobre essa afirmação, Kerstenetzky (2017) demonstra seu ponto de vista ao comprovar sua proporcionalidade indireta, ou seja, quanto mais ocorria a valorização do salário mínimo real no período de 1995 a 2016, menor era o Índice de Gini para o período, conforme pode ser visto no Gráfico 10.

**Gráfico 10– Evolução do salário mínimo real e Índice de Gini (1995-2016)**



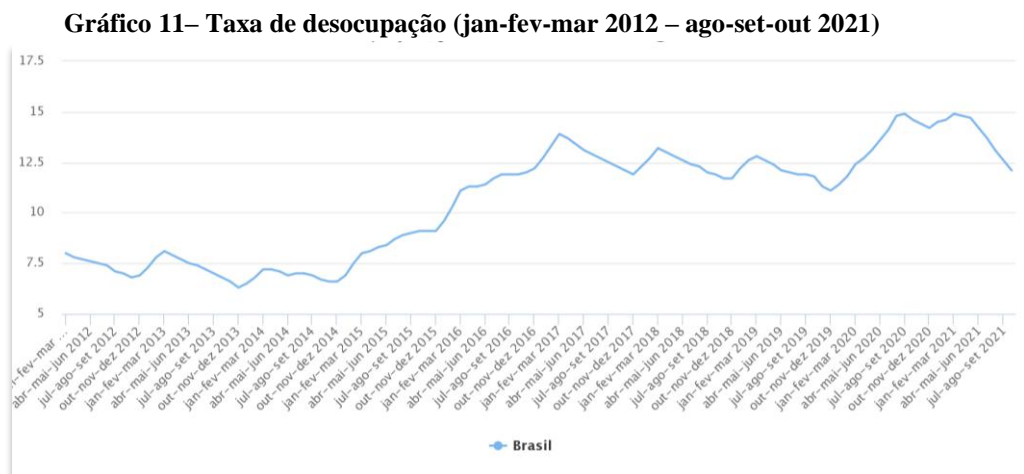
Fonte: Brito, Foguel e Kerstenetzky (2016).

Fonte: (BRITO *et al*, 2015 *apud* KERSTENETZKY, 2017)

Essa realidade já passa por mudanças nos últimos anos. Segundo estudo do FGV Social, chefiado pelo economista Marcelo Neri, a desigualdade social no Brasil vem

aumentando a níveis recordes nos últimos anos. Com um aumento do Índice de Gini de 0,642 no 1º trimestre de 2020 para 0,674 no 1º trimestre de 2021, o Brasil vê seus números piorarem, principalmente quando comparados à década anterior (G1 BRASIL, 2021).

Alguns fatores podem explicar esse retrocesso. Em primeiro lugar, a pandemia da Covid-19 que resultou numa queda expressiva da renda do trabalho, consequência da alta na taxa de desemprego. Conforme pode ser visto no Gráfico 11, o desemprego no país parte de uma relativa estabilidade, onde flutuava em torno dos 7,5% entre 2012 e 2014, chegando ao, até então, pico do período, no 1º trimestre de 2017, quando atingiu 13,9% de desemprego. Após esse período, o Brasil passou por leves quedas, chegando a 11,9%, 11,7% e 11,1% nos últimos trimestres do triênio 2017-2019, respectivamente. Entretanto, pouco antes da pandemia esses números começaram a apresentar sinais de piora, chegando à marca de 12,4% no 1º trimestre de 2020.



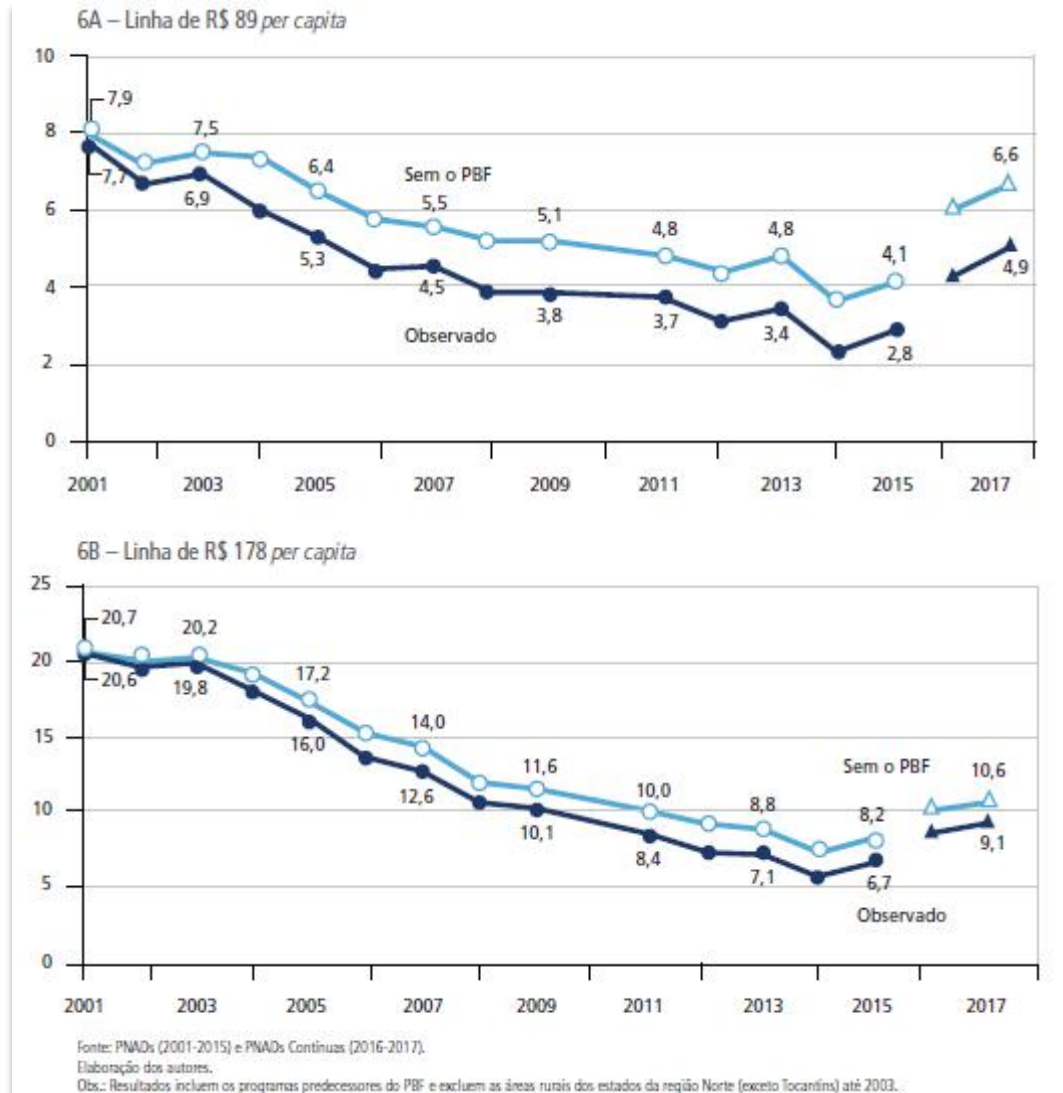
Fonte: PNAD Contínua/IBGE – séries históricas

Com a chegada da pandemia essa marca aumentou ainda mais. Sem apresentar uma resposta contundente e sem programas sólidos de crédito aos pequenos, médios e microempreendedores, o governo de Jair Bolsonaro assistiu passivamente o aumento da taxa de desemprego crescer até os 14,9% no trimestre de julho a setembro de 2020, enquanto optava por satisfazer seu eleitorado mais radical com falsas correlações e com a continuidade de um modelo de governo ideológico.

Todo esse histórico nos faz buscar as respostas para esses problemas sociais. Anteriormente, vimos os números gerais de renda e pobreza e de que forma o PBF foi concebido. Precisamos entender, separadamente, como o PBF contribuiu para a melhora dos indicadores da desigualdade econômica monetária. No Gráfico 12, apresentamos a evolução

da taxa de pobreza com e sem as transferências do PBF, considerando as linhas de R\$89 *per capita* e de R\$178 *per capita* (SOARES *et al*, 2019).

**Gráfico 12 - Taxas de pobreza com e sem o PBF (2001-2017) (Em %)**



Fonte: (SOARES, *et al*, pág. 18, 2019)

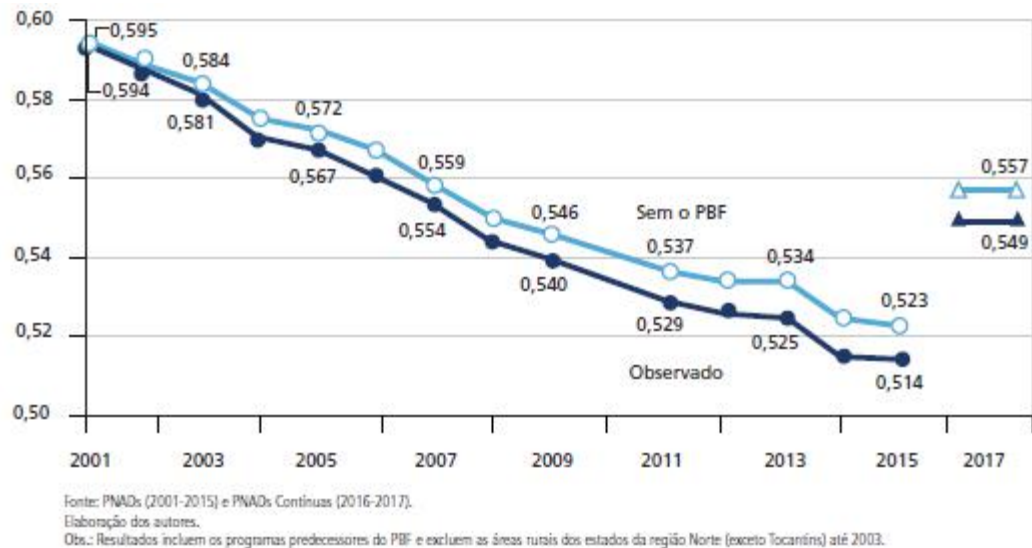
Portanto, podemos perceber como essa taxa já reduzia antes mesmo da criação do PBF para as duas linhas de pobreza. Contudo, foi a partir de 2004 que a redução da curva começou a se acentuar e o impacto passou a ser cada vez mais expressivo, justamente em decorrência do PBF. Com as transferências, o Brasil viu sua pobreza extrema cair 1,3% ao ano, valor que pode ser considerado relativamente baixo, mas representou o alcance de 25% da pobreza extrema do país. Na análise da linha de R\$178 essa relação se inverte, visto que ocorre uma maior redução da pobreza, em cerca de 1,6% ao ano, porém, um menor alcance

que só chega a 15% (SOARES *et al*, 2019). Segundo Soares *et al* (2019), todo esse impacto significa que, em 2017, mais de 3,4 milhões de pessoas saíram da condição de pobreza extrema graças ao PBF, enquanto 3,2 milhões de pessoas ultrapassaram a linha de pobreza. A PNAD ainda afirma que, em 2017, o PBF assistia 70% das famílias abaixo da linha de pobreza. Contudo, seu alcance representou 25% na extrema pobreza e 15% na pobreza. Em outras palavras, 64% dos beneficiários extremamente pobres não saíram dessa condição após serem assistidos pelo programa de transferência (SOARES *et al*, 2019).

Assim sendo, embora sejam números relevantes, o PBF não foi capaz de erradicar a pobreza extrema do país, mesmo com a adição do Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSP), transferência variável, de acordo com a renda necessária para que o indivíduo saia da extrema pobreza. A principal razão para explicar isso é a volatilidade da renda dessas famílias, já que seus membros estão no mercado de trabalho informal ou atuam por conta própria (OSORIO *et al*, 2011 *apud* SOARES *et al*, 2019). Dessa forma, quando ocorre uma queda pontual da renda, aquele valor que a família recebe já não é mais suficiente para cruzar a linha de pobreza. Com isso, naquele momento a família estará registrada no Cadastro Único como acima da linha de pobreza, mas, caso ocorra uma pesquisa domiciliar do IBGE nesse período, ela será classificada de acordo com a realidade do momento, ou seja, abaixo da linha de pobreza. Nesse momento, uma família que o PBF tirou dessa condição não será contabilizada no levantamento da redução da pobreza. O mesmo pode ocorrer para uma família que o PBF tirou da pobreza, mas que, em determinado mês, teve bons rendimentos e recebeu a visita do IBGE. Nesse momento, o IBGE irá classificá-la acima da linha de pobreza e, portanto, não será vista como pobre, também sendo, dessa forma, desconsiderada do gráfico de redução da pobreza após a transferência.

No Gráfico 13, concluímos a análise expondo a relação das transferências do PBF na efetiva melhora do Índice de Gini para o mesmo período. Assim como no Gráfico 12, a diferença entre as séries com e sem as transferências do PBF começam pequenas e vão se distanciando, demonstrando a efetividade do programa no combate à desigualdade econômica.

**Gráfico 13 - Índice de Gini com e sem o PBF (2001-2017)**



Fonte: (SOARES, et al, pág. 23, 2019)

Esse ponto é crucial para a conclusão do capítulo. Como resultado de uma extensa cobertura do PBF, vimos no Gráfico 13 que o volume de transferências de renda para famílias mais pobres tende a resultar em menores taxas no Índice de Gini, fator esse que também impulsionou os resultados da taxa de pobreza, evidenciados no Gráfico 12. Portanto, a garantia de políticas públicas de proteção social como o programa de transferência de renda PBF, resulta na diminuição da pobreza que, por sua vez, geram melhores resultados no Índice de Gini e a redução da desigualdade econômica monetária no país.

Com isso, encerramos esse capítulo cumprindo o objetivo de analisar a evolução da desigualdade econômica monetária no Brasil, com foco no período pós-redemocratização. Vimos como o índice só passa a apresentar melhoras a partir da década de 1990, quando as políticas de transferência de renda garantidas pela CF/1988 começaram a surtir efeito. Destacamos a importância dos governos petistas nesse combate, quando o índice passa a apresentar resultados mais relevantes, indicando uma tendência de melhora exatamente a partir do período onde o PBF foi criado e consolidado. Por fim, comprovamos de que forma e em que grau o PBF contribuiu diretamente para a redução da taxa de pobreza e da desigualdade econômica monetária do país no período. No último capítulo desse trabalho, veremos o caso brasileiro da desigualdade econômica não monetária.

### 3 A DESIGUALDADE ECONÔMICA NÃO MONETÁRIA

Como visto no capítulo 1, complementarmente à dimensão monetária, a desigualdade econômica não monetária busca analisar todas as demais variáveis que não sejam a renda. Para simplificar essa análise dos componentes propostos por Stiglitz *et al* (2009), vamos focar naqueles ditos observáveis, conforme proposto por Arretche (2018). Assim sendo, esse capítulo se propõe a fazer dois tipos de análise, sendo a primeira uma visão geral, buscando entender o contexto brasileiro usando como base os resultados do IDH e IDH-M. Já a segunda análise buscará segmentar o entendimento nas três variáveis observáveis da dimensão não monetária da desigualdade econômica, a saúde, a educação e o saneamento básico.

#### 3.1 O CASO BRASILEIRO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO

Segundo o PNUD (2020), desde 2019 o Brasil ocupa a 84ª posição dentre as 189 nações listadas no ranking global do IDH. Na América do Sul, o Brasil ocupa apenas a 6ª posição, ficando atrás de Chile (43º), Argentina (46º), Uruguai (55º), Peru (79º) e Colômbia (83º). No topo está a Noruega (1º), seguida pela Irlanda (2º) e Suíça (3º). Nessa análise podemos ainda perceber que, dentre os países do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), o Brasil ocupa a 2ª colocação, ficando apenas atrás da Rússia (52º). A Tabela 1 apresenta o ranking resumido do IDH no ano de 2019.

**Tabela 1 - Ranking global resumido do IDH (2019)**

Posição	País	IDH	Posição	País	IDH
1	Noruega	0,957	55	Uruguai	0,817
2	Irlanda	0,955	70	Cuba	0,783
2	Suíça	0,955	74	Ucrânia	0,779
4	Hong Kong	0,949	79	Peru	0,777
6	Alemanha	0,947	82	Macedônia do Norte	0,774
8	Austrália	0,944	83	Colômbia	0,767
17	Estados Unidos da América	0,926	84	Brasil	0,765
23	Luxemburgo	0,916	85	China	0,761
26	França	0,901	86	Equador	0,759
31	Emirados Árabes Unidos	0,890	103	Paraguai	0,728
38	Portugal	0,864	107	Bolívia (Estado Plurinacional da)	0,718
43	Chile	0,851	113	Venezuela (República Bolivariana da)	0,711
45	Qatar	0,848	114	África do Sul	0,709
46	Argentina	0,845	131	Índia	0,645
52	Federação Russa	0,824	189	Níger	0,394

Fonte: 2020 Human Development Data: All tables and dashboards – Table 1. Human Development Index and its components – (PNUD, 2020)

Apesar de não ter visto seu IDH reduzir nos últimos anos, o Brasil sofreu com a desaceleração. O percentual médio de crescimento anual do país na década de 1990 foi de 1,12%. Na década de 2000, essa taxa reduziu para 0,6% ao ano. Por fim, no período entre 2010 e 2019 houve nova redução, embora mais sutil, chegando a 0,57% ao ano (PNUD, 2020). Isso fez com que o Brasil, quando comparado ao ano de 2014, perdesse duas posições no ranking, sendo ultrapassado pela Macedônia do Norte (82º) e pela Colômbia (83º), conforme apresentado na Tabela 2. A queda é ainda maior quando comparada ao ano de 2010 em que o Brasil se encontrava na 73ª posição (G1 BRASIL, 2010). Além disso, logo atrás do Brasil, a China (85º) é o país que mais subiu o ranking no período entre 2014 e 2019, escalando 12 posições e também ameaçando ultrapassar o Brasil. Para efeitos de comparação, no período de 1990 a 2019, o Brasil teve uma média de crescimento anual de 0,77%, enquanto a China, no mesmo período, apresentou uma taxa de 1,47% ao ano (PNUD, 2020).

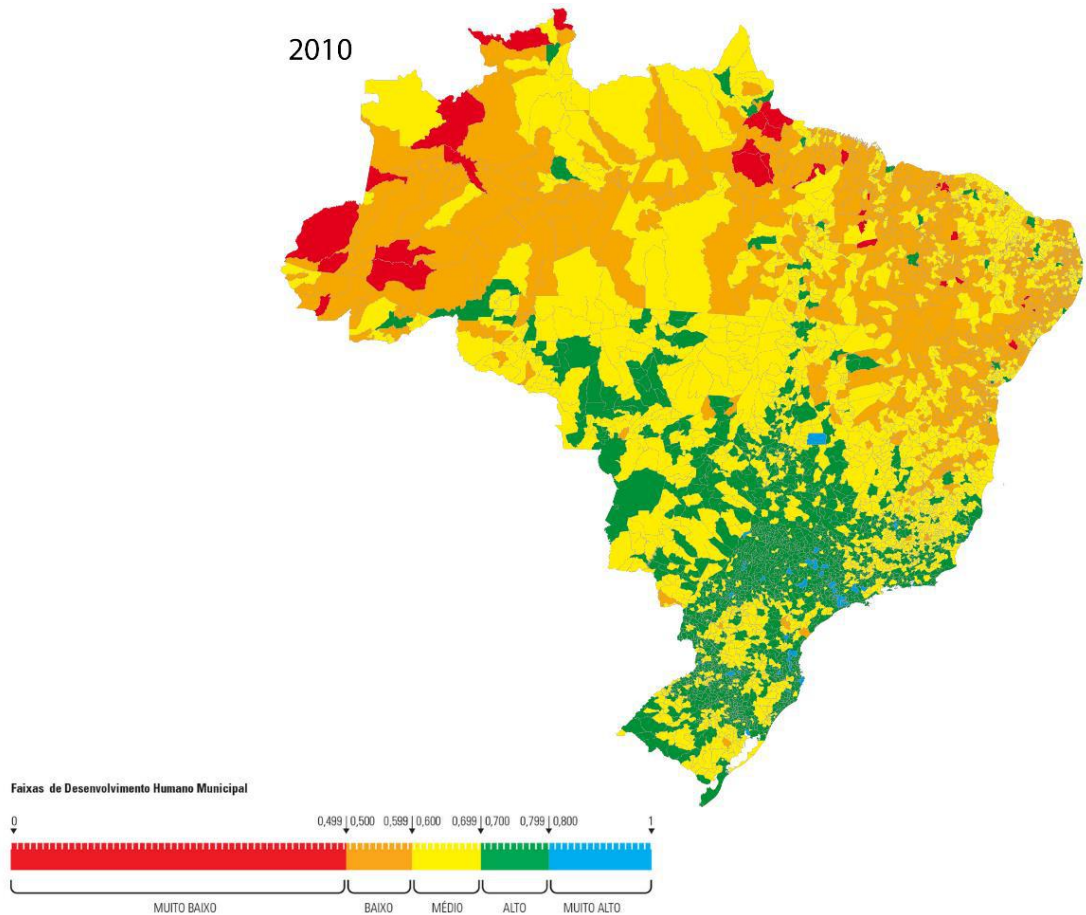
**Tabela 2 - Ranking global resumido do IDH (recorte das posições 83º-86º) - (1990-2019)**

Posição	País	1990	2000	2010	2014	2015	2017	2018	2019	Posições no Ranking (2014-2019)
82	Macedônia do Norte	-	0,677	0,743	0,755	0,761	0,767	0,770	0,774	2
83	Colômbia	0,603	0,666	0,729	0,753	0,756	0,763	0,764	0,767	2
84	Brasil	0,613	0,685	0,727	0,756	0,756	0,761	0,762	0,765	-2
85	China	0,499	0,588	0,699	0,731	0,739	0,75	0,755	0,761	12
86	Equador	0,648	0,675	0,726	0,756	0,764	0,760	0,762	0,759	-4

Fonte: 2020 Human Development Data: All tables and dashboards – Table 2. Human Development Index trends, 1990-2019 – (PNUD, 2020)

Como explicado no capítulo 1, o IDH-M foi desenvolvido para cobrir a lacuna deixada pelo IDH, uma vez que esse indicador não expõe as desigualdades que um país apresenta dentro de seu território. A Figura 2 apresenta a distribuição do IDH-M em 2010, evidenciando a desigualdade interna de um país com mais de cinco mil municípios.

**Figura 2 - Distribuição do IDH-M no território brasileiro (2010)**



Fonte: (PNUD IDH-M, 2022)

Contrapondo as diferentes realidades do país, é nítido como as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste apresentam, majoritariamente, níveis de IDH-M mais avançados frente às regiões Norte e Nordeste. Utilizando dados colhidos pelo Censo Demográfico, a Figura 2 comprova que não basta resumir a análise apenas pelo IDH, quando a desigualdade entre os municípios brasileiros sofre tamanha variação, somente evidenciada pelo estudo do IDH-M.

No capítulo 1, também vimos que o IDH e IDH-M utilizam em suas métricas componentes ligados à educação e à saúde. Dessa forma, para concluirmos o capítulo 3, buscaremos aprofundar um pouco mais o caso brasileiro nessas duas variáveis observáveis da desigualdade econômica não monetária, além do estudo complementar, considerando a variável saneamento básico.



## 3.2 AS VARIÁVEIS OBSERVÁVEIS DA DIMENSÃO NÃO MONETÁRIA

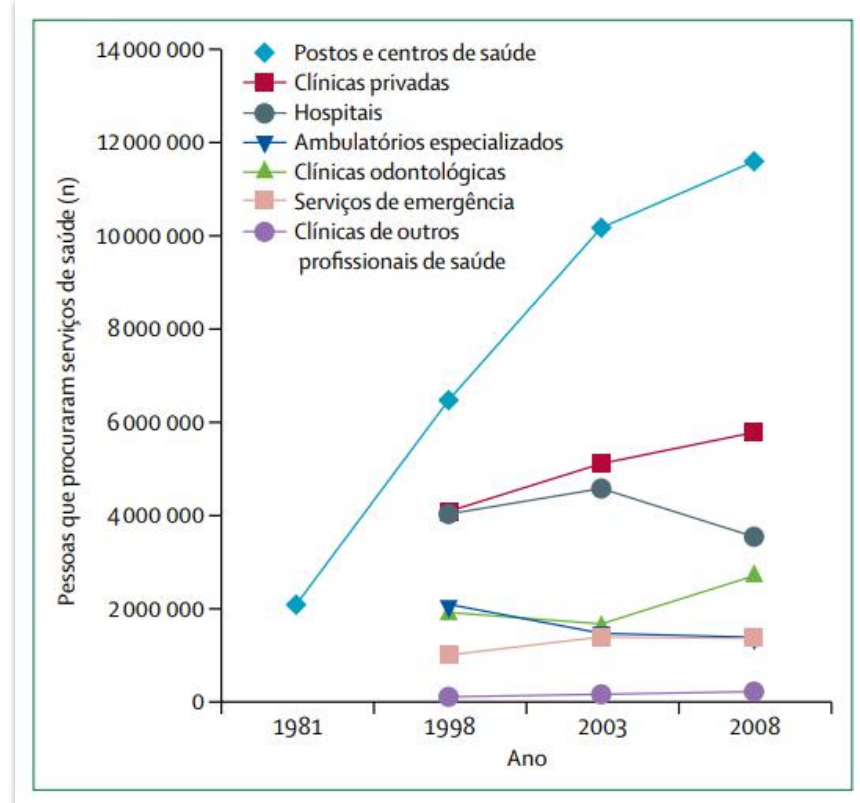
O acesso à saúde, educação e saneamento básico influencia diretamente na qualidade de vida da população, sendo ferramenta essencial no combate à desigualdade econômica. Em 2009, o Índice de Gini da renda brasileira era de 0,565, quando considerava apenas a renda nominal, os impostos e as transferências como variáveis. Com a inclusão dos gastos sociais com saúde e educação, o índice melhora ao reduzir para 0,479, evidenciando a relação causal das duas dimensões com a desigualdade econômica (SILVEIRA *et al*, 2013 *apud* ARRETICHE, p. 4, 2018).

Quando Stiglitz *et al* (2009) elencaram todos os elementos que compõem a dimensão não monetária e Arretche (2018) propôs uma análise focada na realidade da saúde e da educação, o que os resultados nos mostram é uma correlação direta dessas duas variáveis observáveis com a dimensão monetária – a renda – e com os resultados obtidos na mensuração dos índices de desenvolvimento e desigualdade. Tratar da desigualdade requer tratar de saúde e educação. Sem saúde, não há povo que estude e se capacite para garantir estabilidade no emprego e manutenção de suas rendas. A renda, por sua vez, garantirá que a população não sofra com a insegurança alimentar e nutricional e não gere retrocessos como o retorno do país ao mapa da fome. Esses fatores, quando mal geridos, convergem para uma piora nos índices de desigualdade. Assim, cabe ao governo garantir que a parcela do povo que sofre com a privação de oportunidades, tenha acesso a serviços públicos de saúde e educação gratuitos e de qualidade, além de um devido sistema de saneamento básico em seus territórios.

### 3.2.1 Saúde no Brasil

O acesso aos serviços de saúde de forma universal é uma conquista relativamente recente no Brasil. Ainda que se tenham muitos desafios e obstáculos a serem superados pelas políticas públicas dessa área, é certo dizer que os avanços das últimas décadas foram muito representativos na redução da desigualdade econômica não monetária. O Gráfico 14, extraído do estudo de PAIM *et al* (2011) apresenta um demonstrativo de como a demanda por serviços de saúde aumentou de 1981 até 2008, principalmente no que diz respeito ao acesso a postos e centros de saúde no período de 1981 até 2003.

Gráfico 14 - Demanda por serviços de saúde segundo o tipo de serviço



Fonte: (PAIM *et al*, 2011)

A partir da análise do Gráfico 14, podemos identificar o enorme avanço ocorrido no período, quando o governo passou a garantir um acesso à saúde universal. Esse movimento acabou gerando um reflexo na demanda por esse serviço por parte da população, chegando a um aumento de, aproximadamente, 450% entre 1981 e 2008 (PAIM *et al*, 2011).

A PNAD de 1981 apontou que 8% da população brasileira havia utilizado o serviço de saúde nos últimos 30 dias. Em 2008, esse número subiu para 14,2% da população que afirmava ter utilizado o serviço nos últimos 15 dias, ou seja, uma maior parcela da população passou a acessar o serviço de saúde em um espaço de tempo mais curto, fato que representou um aumento de 174% nesse acesso. Além disso, em 2008, das 26,8 milhões de pessoas que buscaram o serviço de saúde, 93% foram atendidas (PAIM *et al*, 2011).

Devemos saber separar a análise de todo esse período, considerando dois momentos que serão agora trabalhados. O primeiro deles está ligado à CF/1988 que garantiu a criação do SUS. Em sequência, veremos o segundo momento que está ligado à criação do PBF e seu mecanismo de contrapartidas de saúde para seus beneficiários no início dos anos 2000.

Arretche (2018) explica que, antes da CF/1988, o acesso aos serviços de saúde era um privilégio da população que estava inserida no mercado de trabalho formal. Com isso, o

sistema que somente garantia acesso à saúde para os segurados, isto é, os 40% da população ocupada e representada pelos trabalhadores formais e autônomos, agora ampliava o acesso para os demais 60% que, além de não terem acesso até então, contribuíam para o seu custeio (ARRETCHE, 2018). Isso explica o crescimento mais significativo evidenciado no Gráfico 12, entre os anos de 1981 e 1998. Nesse intervalo, aproximadamente 2 milhões de pessoas que buscavam serviços de saúde em 1981 se transformaram em mais de 6 milhões no ano de 1998. Essa evidência confirma a importância da CF/1988 e do SUS no combate à desigualdade econômica não monetária.

O segundo momento é atribuído ao PBF, ferramenta que contribuiu ainda mais para a expansão do acesso das famílias aos serviços de saúde. Veremos como a busca por consultas médicas aumentou de 2003 a 2019, fator que pode ser, em parte, atribuído às contrapartidas que o beneficiário do programa deve cumprir.

No contexto dos primeiros dez anos do PBF, o Brasil já obtinha bons resultados na área da saúde. Em 2003, o indicador da proporção de pessoas que consultaram médicos nos 12 meses anteriores à pesquisa era de 62,8% (ALY *et al*, 2017). Dez anos depois, em 2013, a partir da aplicação da Pesquisa Nacional de Saúde (PNS), o IBGE concluiu que esse indicador havia evoluído e já representava 71,2%. Seis anos mais tarde, com a aplicação da PNS 2019, o indicador apontaria mais uma evolução, chegando ao nível de 76,2%.

Como houve mudanças na metodologia do levantamento feito por Aly *et al* (2017) e das edições da PNS de 2013 e 2019 em relação ao levantamento feito por Paim *et al* (2011), este que considera as edições da PNAD de 1981, 1998, 2003 e 2008, então devemos ter cautela nas comparações entre os dois períodos. Dessa forma, o paralelo evolutivo do impacto do PBF nesse trabalho considerou apenas o intervalo entre o levantamento de Aly *et al* (2017) e das PNS de 2013 e 2019 que aplicaram a mesma metodologia.

Ainda segundo a PNS 2013, as regiões Norte e Nordeste, historicamente mais afetadas pela desigualdade econômica, apresentavam os piores resultados do país para o indicador de consulta ao médico nos últimos 12 meses, com 61,4% e 66,3%, respectivamente. Em 2019, apesar de permanecerem na mesma posição, a região Norte havia subido esse indicador para 68%, enquanto a região Nordeste para 71,9%. Além disso, podemos identificar uma relação do acesso à saúde de acordo com o nível educacional de cada indivíduo. Para aqueles sem instrução ou com ensino fundamental incompleto o nível de acesso era de 68,5%, enquanto aqueles com superior completo atingiam o nível de 80,4% (IBGE, 2013).

A PNS 2019 também permitiu fazer outra análise nessa mesma linha, porém, voltada para a renda e, portanto, apontando um cenário ainda mais desigual. Para a população

brasileira sem renda ou com renda de até 25% do salário mínimo, esse mesmo indicador apontava que apenas 67,6% das pessoas nesse universo haviam se consultado com médico nos últimos 12 meses. Quando a mesma análise é feita para a população com mais de cinco salários mínimos, o resultado é de 89,6% (IBGE, 2019).

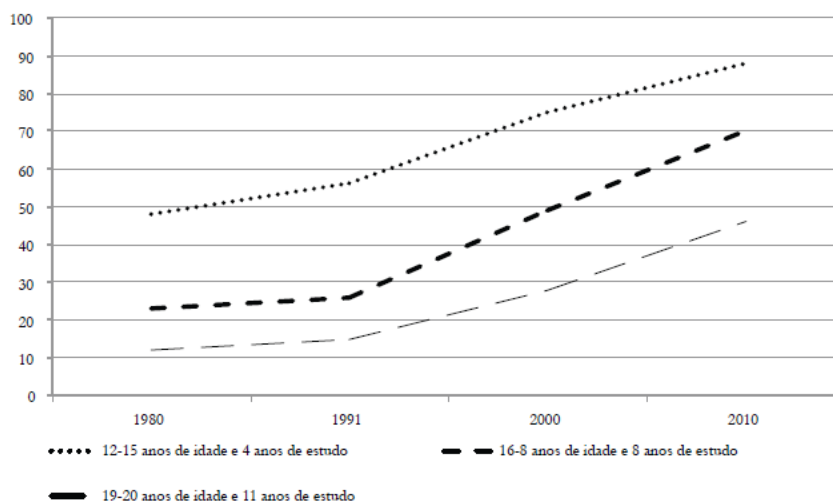
Dessa forma, com os dados da PNS 2019 apresentados, podemos evidenciar o impacto conjunto da educação e da renda no acesso e utilização do sistema de saúde no Brasil. No próximo tópico, faremos o mesmo enfoque sobre a educação.

### 3.2.2 Educação no Brasil

O Brasil é um caso notoriamente atrasado no que diz respeito ao acesso à educação. Em 1980, cerca de 85% dos jovens com menos de 16 anos de idade havia se matriculado na escola, mas menos da metade completava 4 anos de estudo. (ARRETICHE, 2018)

A educação também conquistou melhores índices de qualidade e acesso com atraso. Segundo Arretche (2018), apesar da CF/1988 ter garantido maiores recursos para aplicação direta nas redes de ensino municipal e estadual, isso não se materializou em um avanço representativo na oferta educacional à população. Em 1996, no governo de FHC, houve a aprovação de uma emenda constitucional que viria a transformar a educação no país pela criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF). O Gráfico 15 apresenta os resultados da taxa de escolarização por faixa de idade durante esse período.

**Gráfico 15 - Trajetórias das Taxas de Escolarização por Idade (1980-2010)**



Fonte: Censos Demográficos 1960-2010 (Tabulações Especiais do CEM).

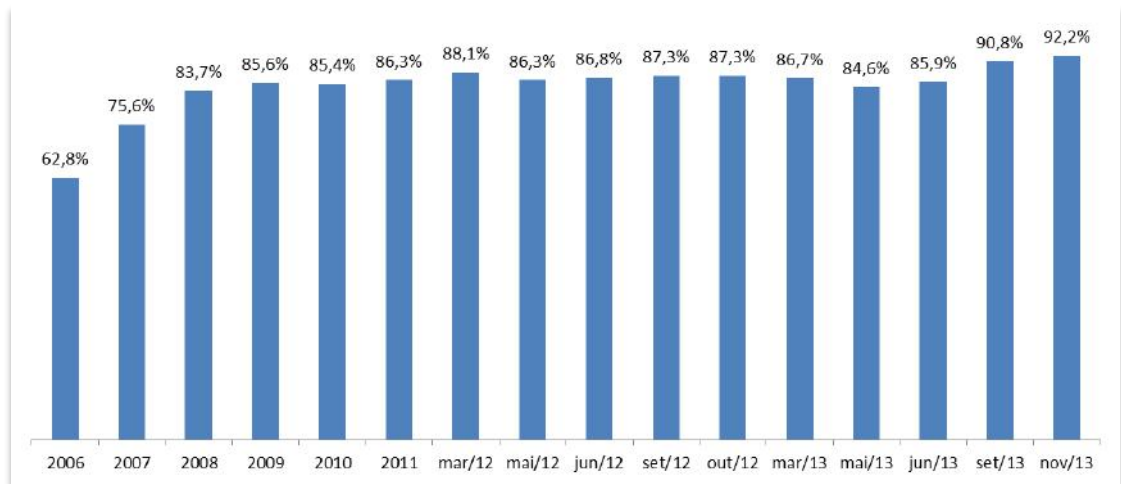
Fonte: (ARRETICHE, 2018)

A partir dessa análise, podemos perceber como a evolução realmente é pouco significativa entre os anos de 1980 e 1991, mas, em contrapartida, o avanço surge a partir de meados da década de 1990 e anos 2000, corroborando, respectivamente, o reflexo da CF/1988 e da criação do FUNDEF. Posteriormente, em 2010, a taxa de matrícula atingia os 100% e o número de jovens menores de 16 anos que conseguiam completar quatro anos de estudo atingia 90% do total. Além disso, apenas 25% dos jovens de 19-20 anos de idade concluíam o ensino médio em 1980. A partir de 2010 essa razão foi para quase 50% (RIBEIRO *et al*, p. 87, 2015, *apud* ARRETCHE, p. 11, 2018).

A causalidade que explica a dinâmica do acesso desigual à educação está diretamente ligada a outro fator chave desse estudo, a renda. Segundo Arretche (2018), a depender do nível de renda familiar existirá uma tendência ao jovem ter êxito em concluir algum nível de escolaridade. Em 1980, para cada acréscimo de uma unidade do log da renda, a chance de um indivíduo completar o ensino fundamental diminuía 57%. Em 2010, um mesmo aumento de uma unidade do log da renda gerava redução de 87%. Ainda em 2010, esse mesmo aumento de uma unidade no log da renda gerava decréscimo de 63% nas chances de o indivíduo completar o ensino médio e de 27% para completar o ensino superior, comprovando a maior limitação de conclusão, de acordo com o nível de escolaridade pretendido (RIBEIRO *et al*, 2015, tabela 4 *apud* ARRETCHE, p. 11, 2018).

Segundo Arretche (2018), isso também comprova que as vantagens vinculadas à renda para que os jovens concluíssem os níveis de ensino diminuíssem progressivamente com a expansão da escolarização. Assim, o fato das desigualdades de acesso e conclusão do ensino fundamental terem diminuído, acarretou uma piora desse quadro para os ensinos médio e superior, isto é, o efeito da renda sobre a educação foi resolvido para o ensino fundamental, mas só porque se deslocou para os níveis médio e superior. Dessa forma, podemos dizer que, no período entre 1980 e 2010, houve uma melhora no acesso à educação, embora ela tenha se limitado apenas ao ensino fundamental.

Cabe destacar que, assim como no segmento da saúde, o PBF também tem sua participação nos indicadores da educação. O mecanismo de condicionalidades do segmento atua para garantir que o impacto do PBF na educação não se restrinja ao momento da elegibilidade, mas também de seu acompanhamento, a fim de se garantir o controle da matrícula e frequência escolar dos jovens das famílias beneficiadas. O Gráfico 16 apresenta a evolução desse controle no período entre 2006 e 2013, demonstrando que o devido acompanhamento de seus beneficiados era bem feito.

**Gráfico 16 - Evolução do acompanhamento da frequência escolar (2006 a 2013)**

Fonte: (XIMENES, 2014)

Conforme visto, esse indicador apresentou uma considerável melhora em um curto espaço de tempo. De 2006 a 2013, houve um aumento de 62,8% para 92,2%, representando, nesse último, ano um total de 16 milhões de jovens de 6 a 17 anos devidamente monitorados. Desse total, 95,9% desses jovens estavam comprovadamente matriculados e com frequência mínima para que suas famílias seguissem aptas a se beneficiarem do PBF (XIMENES, 2014). Constatou-se também que, para o ano de 2013, as taxas de abandono e evasão escolar aumentavam de acordo com a faixa etária. A Tabela 3 separa esse universo em duas faixas, dos 6 aos 15 anos e dos 16 aos 17 anos, trazendo também uma análise geral dos 6 aos 17 anos.

**Tabela 3 - Acompanhamento da frequência escolar no Brasil (2013)**

Períodos	6 a 15 anos			16 e 17 anos			6 a 17 anos		
	Acompanhados	% cumpriu	% descumpriu	Acompanhados	% cumpriu	% descumpriu	Acompanhados	% cumpriu	% descumpriu
<b>Fev/Mar</b>	13.134.006	97,6%	2,4%	2.016.316	95,6%	4,4%	15.150.322	97,3%	2,7%
<b>Abr/Mai</b>	12.786.029	96,5%	3,5%	1.997.114	93,8%	6,2%	14.783.143	96,2%	3,8%
<b>Jun/Jul</b>	13.089.202	95,9%	4,1%	2.093.815	93,8%	6,8%	15.183.017	95,5%	4,5%
<b>Ago/Set</b>	13.574.665	94,9%	5,1%	2.349.189	91,5%	8,5%	15.923.854	94,4%	5,6%
<b>Out/Nov</b>	13.581.419	96,4%	3,6%	2.503.741	93,0%	7,0%	16.085.160	95,9%	4,1%

Fonte: (XIMENES, 2014)

Segundo Ximenes (2014), as maiores taxas de descumprimento das condicionalidades educacionais do PBF são mais comuns para a faixa etária dos 16 aos 17 anos. Isso ocorre pelo desestímulo que esses jovens têm em permanecer na escola, seja por

não terem idade compatível com a série ou pelas baixas condições de renda de suas famílias que os obrigam a abandonar a escola e entrar precocemente no mercado de trabalho.

Portanto, com base nos dados apresentados podemos constatar que, assim como no caso da saúde, os indicadores educacionais no Brasil evoluíram muito da década de 1980 para os dias atuais. A essa evolução devemos atribuir maior importância à criação do FUNDEF. A partir disso, o mecanismo que estabelecia e monitorava as condições educacionais do PBF funcionou de forma eficaz e também gerou resultados educacionais, tanto em termos de matrícula, quanto de frequência escolar dos beneficiários do programa. No próximo tópico, veremos a última das variáveis observáveis da dimensão não monetária, o saneamento básico.

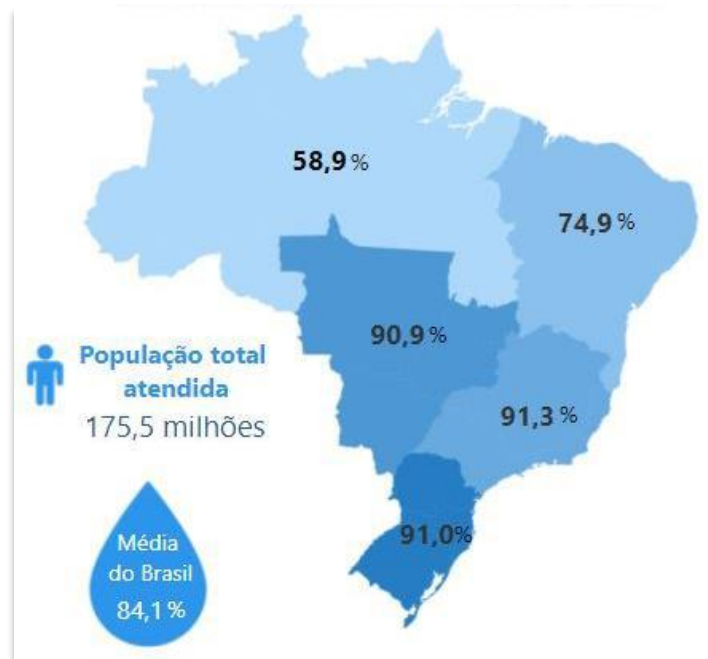
### **3.2.3 Saneamento Básico no Brasil**

O saneamento básico é uma variável observável adicional às propostas por Arretche (2018) em seu estudo sobre a desigualdade econômica não monetária no Brasil. Ele compreende uma série de serviços voltados para o desenvolvimento territorial e a qualidade de vida da população. Nesse sentido, considera a distribuição de água potável, a coleta e tratamento de esgoto, a drenagem urbana e a coleta de resíduos sólidos como serviços essenciais.

Em 2022, mais de 35 milhões de brasileiros não têm acesso à água tratada no país, o que corresponde a cerca de 16% da população. Além disso, 100 milhões não têm coleta de esgoto, isto é, 47% da população vive em situação precária de saneamento básico no Brasil (G1 ECONOMIA, 2022). Apesar disso, esses números evoluíram nos últimos 10 anos. Conforme dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), ferramenta do Ministério do Desenvolvimento Regional, no ano de 2010, o Brasil garantia o acesso de água potável a 75,4% de sua população. Em 2020, esse número cresceu para 82,5%. Entretanto, cabe destacar, trata-se de um indicador que é puxado para cima pelos municípios estabelecidos em zonas urbanas, visto que, para esses territórios, os números subiram de 92,5%, em 2010, para 93,4%, em 2020 (SNIS, 2020).

A desigualdade que pode ser identificada entre zonas urbanas e rurais também pode ser evidenciada com ainda maior clareza no comparativo regional. Mesmo para um país com uma cobertura relativamente alta, o Brasil encontra muita desigualdade no atendimento à população. Nos próximos gráficos veremos como essa desigualdade regional afeta os serviços do saneamento básico. Em primeiro lugar, temos a evidência dessa desigualdade no fornecimento de água potável, conforme apresentado na Figura 3.

**Figura 3 - Índice de atendimento total de água por região**



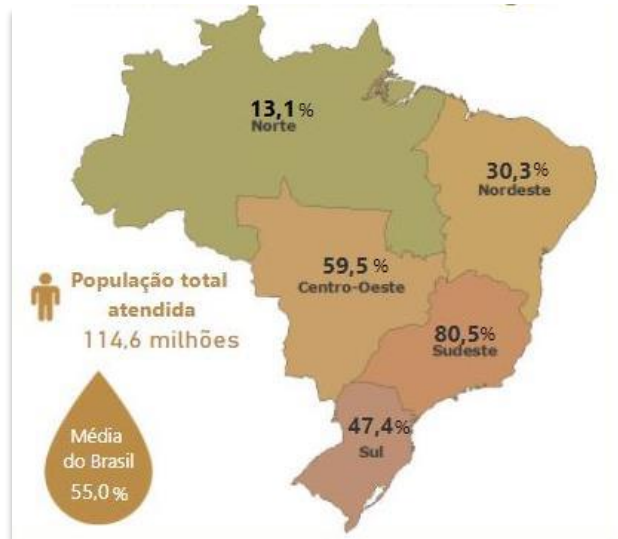
Fonte: SNIS/Ministério do Desenvolvimento Regional (SNIS, 2020)

A Figura 3 demonstra como essa desigualdade se apresenta no que diz respeito ao acesso à água potável, evidenciando uma diferença de mais de 32% entre a região sudeste, com o melhor índice de 91,3%, e a região norte, com o pior de 58,9%. Em paralelo, podemos notar que as regiões norte e nordeste apresentam seus indicadores 25,2% e 9,2% abaixo da média de cobertura nacional, respectivamente. Além disso, dos 212,6 milhões de brasileiros, 82,5% têm acesso a esse tipo de serviço essencial à vida (SNIS, 2020).

Sobre a cobertura do serviço de coleta e tratamento de esgoto nos municípios brasileiros cresceu no período de 2010 a 2020, saindo de 42,2% para 53,9%. Assim como a garantia de acesso à água potável, esse serviço também apresenta uma larga desigualdade dos centros urbanos com a zona rural, apontando nas metrópoles uma cobertura de 53,5% em 2010 e 63,2% em 2020 (SNIS, 2020). Além disso, em termos regionais, esse serviço também carrega uma desigualdade ainda mais grave que a vista anteriormente no acesso à água potável, conforme apresentado na Figura 4.



**Figura 4 - Índice de atendimento total de esgoto por região**



Fonte: SNIS/Ministério do Desenvolvimento Regional (SNIS, 2020)

Notoriamente, a discrepância de 67,4% do índice de atendimento de esgoto entre as regiões norte e sudeste corrobora, mais uma vez, a enorme desigualdade econômica não monetária brasileira. Considerando o total de 114,6 milhões de pessoas atendidas, o número corresponde a apenas 53,9% da população brasileira (SNIS, 2020).

Sobre a cobertura de coleta domiciliar de resíduos sólidos, o SNIS (2020) aponta índices mais agradáveis na segmentação regional em comparação aos de saúde e educação, conforme mostrado na Figura 5.

**Figura 5 - Índice de atendimento total de coleta de resíduos sólidos**



Fonte: SNIS/Ministério do Desenvolvimento Regional (SNIS, 2020)

Com o atendimento a 190,9 milhões de brasileiros e uma média nacional de 90,5% de pessoas cobertas, esse índice aponta para um ótimo panorama geral, sustentado pelos resultados acima da média para as regiões sul, sudeste e centro-oeste, além de resultados relativamente razoáveis para o norte e nordeste, conforme mostrado na Figura 5.

Completando as áreas de análise do saneamento básico, o SNIS (2020) apresenta os índices de drenagem urbana para o ano de 2020. Os dados apontam que 67,6% dos municípios não possuem mapeamento de áreas de risco de inundação. Trata-se de um dado preocupante, visto que apenas 45,3% dos municípios brasileiros possuem sistema exclusivo para drenagem das águas pluviais urbanas no Brasil (SNIS, 2020). São informações que deveriam servir para nortear melhor as políticas públicas do país, orientando a atuação nas áreas de risco. Contudo, em 2022, mais uma vez o Brasil viu uma de suas regiões mais afetadas pela intensidade das chuvas sofrer com as graves consequências do descaso dos gestores públicos.

A cidade de Petrópolis (RJ) está entre os 100 maiores municípios do Brasil. Em 2022, foi eleita a 26ª colocada no ranking do saneamento básico elaborado pelo Instituto Trata Brasil (G1 ECONOMIA, 2022). Sua posição relativamente razoável no ranking não a impediu de sofrer com a falta de saneamento básico, no que diz respeito à drenagem urbana. Em fevereiro de 2022, a cidade foi abatida com uma enxurrada, inundando inúmeras vias da cidade, provocando desabamentos e resultando em dezenas de desalojados, centenas de feridos e 233 óbitos (G1 REGIÃO SERRANA, 2022). Diante desse cenário que abateu uma das cidades com os melhores índices de saneamento básico do país, sobram as perguntas – ainda sem respostas – sobre a efetividade da alocação de recursos para combater esse problema.

Dessa forma, a situação precária do saneamento básico dentro do contexto da dimensão não monetária não se resume apenas a uma análise do ritmo de evolução dos últimos dez anos, como também da enorme desigualdade regional do país. Válido destacar, essa é uma desigualdade evidente a todos, principalmente no norte e nordeste, regiões historicamente mais prejudicadas pela desigualdade monetária no Brasil, fato que evidencia mais uma vez a relação entre as duas dimensões.

Para concluir o raciocínio sobre a desigualdade não monetária, é válido voltar à Figura 13. Nela, evidenciamos os resultados do IDH-M para o Brasil. Devemos lembrar que as regiões com os piores resultados são exatamente as mesmas onde encontramos os piores

índices de desigualdade econômica não monetária, seja na saúde, educação ou saneamento básico.

Dessa forma, ao longo desse capítulo, vimos a enorme capacidade do Brasil em combater a desigualdade não monetária, atuando com políticas públicas de proteção social, como o PBF ou por meio da reformulação do sistema constitucional. Além disso, o fato de que a desigualdade econômica não monetária afeta diretamente os indicadores monetários – e vice-versa – foi exposto e entendido como essencial para a conscientização da população, devendo gerar cobranças naqueles que são eleitos por ela. Por isso, os órgãos responsáveis devem seguir atuando com a aplicação das políticas públicas alinhadas às agendas internacionais de combate à desigualdade, monitorando a evolução dos indicadores para que suas tomadas de decisão sejam sempre orientadas por dados confiáveis, diminuindo os riscos e as consequências dessas mazelas.



#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de um embasamento teórico sustentado pelas grandes referências nos tópicos da fome, pobreza e desigualdade econômica, os alicerces conceituais e metodológicos desse estudo foram instalados. Para o primeiro tópico, a contribuição de Amartya Sen na defesa de que o grande problema da fome e da insegurança alimentar no mundo está ligado à falta de acesso da população ao alimento estabeleceu a primeira base teórica do estudo sobre a fome. Dessa forma, buscamos entender que as três principais ameaças à segurança alimentar e nutricional no mundo são os conflitos, a variabilidade climática e a economia. Complementarmente, a SOFI também apontou que a falta de acesso ao alimento está diretamente ligada à pobreza e à desigualdade, uma vez que são as duas causas estruturais e aceleradoras da fome, da insegurança alimentar e da desnutrição.

Sobre a pobreza, buscamos novamente a contribuição de Amartya Sen, trazendo para o debate seu índice de pobreza como principal forma de mensuração. Assim, demonstramos a importância de classificar os pobres com base na linha de renda e considerar o grau de desigualdade entre os pobres. O conceito da privação das capacidades de Sen concordou com a visão de Georg Simmel e Lena Lavinas, adicionando a visão Simmeliana de que pobre será aquele que apresenta alguma necessidade de ser assistido pela sociedade por não ter acesso a determinados serviços. Com isso, entendemos que, além da renda, a incapacidade de sanar necessidades básicas também caracteriza um indivíduo como pobre. Caso contrário, ele sofre o risco de entrar na condição de exclusão social e privação da dignidade humana.

Sobre a desigualdade econômica, Anthony Atkinson afirma existir uma relação causal entre conceitos que se retroalimentam, a desigualdade de oportunidades e a desigualdade de resultados. Com isso, nos aproximamos do conceito de Sen sobre a privação das capacidades ao atribuir à desigualdade de distribuição de renda o aumento da pobreza que, por sua vez, priva os mais vulneráveis do acesso às oportunidades. Como ponto crucial para o decorrer do estudo, vimos como Marta Arretche propõe a separação da desigualdade econômica em duas dimensões, a monetária – associada à renda e, portanto, à desigualdade de resultados – e a não monetária – associada aos serviços públicos essenciais, tais como, saúde, educação e saneamento básico, sendo, por sua vez, relacionada à desigualdade de oportunidades.

Em paralelo, como ferramentas de mensuração dessas duas dimensões, o estudo trouxe a proposta do Índice de Gini para o cálculo da dimensão monetária e a família de índices de desenvolvimento humano para o cálculo da dimensão não monetária. Além disso, a

perspectiva utilitarista de Hugh Dalton nos permitiu entender a necessidade da aplicação de políticas de transferência de renda.

O segundo capítulo se volta para uma análise histórica da desigualdade monetária brasileira evidenciados pelo Índice de Gini e as formas que o Brasil encontrou para combatê-la via Programa Bolsa Família e políticas de valorização do salário mínimo, principalmente a partir dos anos 2000. Então, a partir da análise de seus dados de impacto, evidenciamos o crescimento do PBF, tanto em termos absolutos de famílias atendidas, quanto em termos de valor médio transferido. Além disso, por meio de um Cadastro Único, de funções de cada órgão bem definidas e um controle de elegibilidade e contrapartidas eficiente, o PBF se consolidou. Com a contribuição do estudo de Célia Kerstenetzky, o trabalho buscou construir uma linha de raciocínio lógica, paralelizando os dados de evolução da pobreza absoluta com o Índice de Gini. Além disso, houve a comprovação da influência que a política de valorização do salário mínimo teve na melhoria desse índice. Apesar disso, também vimos como os dados mais recentes, comparando 2020 e 2021, apontam para uma piora nos resultados do Brasil, fruto das consequências da Covid-19, da alta na taxa de desemprego e da queda da renda do trabalho. A análise comparativa da taxa de pobreza e do Índice de Gini entre grupos que receberam e que não receberam as transferências do PBF comprovou que o PBF foi essencial no combate à desigualdade de renda.

O capítulo 3 inicia com um comparativo do IDH brasileiro com outros países da América do Sul, do BRICS e aqueles que se encontram próximos no ranking. Como o IDH não é suficiente para entender a fundo o caso brasileiro, a análise do IDH-M brasileiro comprovou que, mesmo classificado no grupo dos países de alto desenvolvimento humano, as evidências apontam para uma enorme desigualdade no território brasileiro, principalmente quando comparadas as regiões sul, sudeste e centro-oeste com as regiões norte e nordeste.

Primeira variável observável, comprovamos como a saúde no país evoluiu nas últimas décadas, com destaque para a década de 1990. Atribuímos a essa evolução dois momentos, a criação da Constituição Federal de 1988 que universalizou o Sistema Único de Saúde (SUS) e a criação do PBF com seu mecanismo de contrapartidas para a saúde. Ainda assim, comprovamos que a desigualdade no acesso à saúde é muito alta, principalmente entre diferentes regiões, níveis educacionais e faixas de renda. Isso demonstra um alinhamento com a alta desigualdade apresentada na análise do IDH-M brasileiro.

Para a educação, a Constituição Federal de 1988 também teve sua importância, apesar da emenda constitucional de 1996 ser a principal responsável. Aliado a isso, assim como na saúde, o PBF também surge como grande responsável por essa evolução, por conta de suas

condicionalidades. Apesar disso, as altas taxas de evasão escolar, principalmente para jovens de 16 e 17 anos também foram objeto de análise.

Por fim, o saneamento básico fecha o estudo da dimensão não monetária, a partir de uma análise sobre a forte desigualdade regional brasileira na distribuição de água potável, na coleta e tratamento de esgoto, na drenagem urbana e na coleta de resíduos sólidos. Com dados extraídos do SNIS, comprovamos que a cobertura do atendimento de saneamento básico nas regiões do Brasil pode variar em larga escala a depender das regiões de análise.

Portanto, o presente estudo apresenta a influência direta que as dimensões monetária e não monetária exercem uma sobre a outra. Além disso, cruzando conceitos e teorias, evidenciou-se a influência da fome e da pobreza sobre a desigualdade econômica. A análise histórica sobre os dados dos indicadores escolhidos no trabalho também comprovou que, nas últimas décadas, houve dois períodos de maior evolução dos números da desigualdade econômica no Brasil. Para a dimensão monetária, esse período se iniciou em meados da década de 1990, decorrente de uma política educacional inclusiva, mas alcançou seus maiores períodos de aceleração, a partir dos anos 2000, com a criação e expansão do Programa Bolsa Família, garantindo renda para a população mais carente. Para a dimensão não monetária, o destaque vai para os três grandes momentos históricos, a Constituição Federal de 1988 que ampliou o acesso à saúde no país, a emenda constitucional de 1988 com a criação de um fundo voltado para garantia de maior acesso da população à educação e, por fim, novamente o Programa Bolsa Família, com seu impacto inclusivo na saúde e educação, proporcionado pelas condicionalidades.

Concluimos não existir argumentação pautada em dados de impacto que sustente a extinção do Programa Bolsa Família. Admitindo ser importante responsável pela evolução dos indicadores socioeconômicos nos períodos estudados nesse trabalho, o PBF, por seu baixo custo e alta eficácia, deveria ser ampliado no Brasil. É preciso que os governos federal, estadual e municipal atuem em conjunto na aplicação de políticas públicas comprovadamente eficazes no combate à desigualdade econômica em todas as suas formas. A população deve apresentar tom mais crítico na cobrança sobre as decisões políticas, indo às ruas para demonstrar sua insatisfação e votando em candidatos que tenham em suas propostas, políticas sólidas de combate às desigualdades. Por fim, cabe aos poderes legislativo e judiciário atuarem de forma isenta e democrática, a fim de equilibrarem a balança dos três poderes em prol do combate à fome, à pobreza e à desigualdade econômica em suas duas dimensões.

## REFERÊNCIAS

- ALY, C. *et al.* **O Sistema Único de Saúde em série histórica de indicadores: uma perspectiva nacional para ação.** Scielo Brail, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/rGsnjscFg6sQk5fYNNBg5hr/?lang=pt#>. Acesso em: 22 mar. 2022.
- ARRETCHE, M. **Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil, a inclusão dos outsiders.** Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/Mtx4F43dy9YjLkf9k85Gg7F/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 08 jan. 2022.
- ATKINSON, A. **Desigualdade: o que pode ser feito?** São Paulo: LeYa Editora, 2016.
- BARRETO, R. **Teorias Demográficas: Teoria Malthusiana, Neomalthusiana, Ecomalthusiana e Teoria Reformista.** Publicado por Quadro Livre, 2020. 1 vídeo (15 min). Youtube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=mhSLfM0dkRw>. Acesso em: 20 nov. 2021
- BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. **Medida provisória nº 1.061, de 09 de agosto de 2021.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 09 ago. 2021.
- CASTRO, J. **Política social no Brasil: distribuição de renda e crescimento econômico.** Plataforma Política Social, 2018.
- CHINA. **Family Planning in China.** Informational Office of the State Council of the People's Republic of China. Beijing, 1995. Disponível em: <https://www.mfa.gov.cn/ce/cegv//eng/bjzl/t176938.htm>. Acesso em: 20 nov. 2021.
- DALTON, H. **The Measurement of the Inequality of Incomes.** The Economic Journal, (Vol. 30, No. 119, pág. 348-361). 1920. Disponível em: <https://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/Dalton-1920.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2022.
- DE CASTRO, F. **PEC que viabiliza Auxílio Brasil ameaça criar dívida de R\$ 688 bi em 2027.** UOL, 2021. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/12/13/pec-dos-precatorios-pode-gerar-esqueleto-de-mais-de-r-600-bi-em-2027.htm>. Acesso em: 23 mar. 2022.



**ECONOMIA UOL. Moradores pegam lixo de mercado em caminhão em bairro nobre de Fortaleza.** UOL, 2021. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/10/18/moradores-pegam-comida-em-caminhao-de-lixo-em-bairro-nobre-fortaleza.htm>. Acesso em: 07 nov. 2021.

**ECONOMIA UOL. PEC dos Precatórios abre espaço de R\$106,1 bi em 2022, mas só R\$1,1 bi estão livres, diz Colnago.** UOL, 2021. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/reuters/2021/11/22/pec-dos-precatorios-abre-espaco-de-r1061-bi-em-2022-mas-so-r11-bi-estao-livres-diz-colnago.htm>. Acesso em: 23 mar. 2022.

**ÉPOCA NEGÓCIOS. Como a política do filho único tornou-se uma ameaça para a economia da China.** Editora Globo, 2020. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Economia/noticia/2020/01/como-politica-do-filho-unico-tornou-se-uma-ameaca-para-economia-da-china.html>. Acesso em: 20 nov. 2021.

FAO, et al. The State of Food Security and Nutrition in the world (SOFI). **SOFI**, 2017. Roma: FAO, 2017.

FAO, et al. The State of Food Security and Nutrition in the world (SOFI). **SOFI**, 2018. Roma: FAO, 2018.

FAO, et al. The State of Food Security and Nutrition in the world (SOFI). **SOFI**, 2019. Roma: FAO, 2019.

FAO, et al. The State of Food Security and Nutrition in the world (SOFI). **SOFI**, 2020. Roma: FAO, 2020.

FAO, et al. The State of Food Security and Nutrition in the world (SOFI). **SOFI**, 2021. Roma: FAO, 2021.

**G1 BRASIL. Brasil ocupa 73ª posição entre 169 países no IDH 2010.** 2010. Disponível em: <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2010/11/brasil-ocupa-73-posicao-entre-169-paises-no-idh-2010.html>. Acesso em: 08 jan. 2022.

**G1 ECONOMIA. Desigualdade social renova recorde histórico no 1º trimestre, aponta estudo.** G1, 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/06/14/desigualdade-social-renova-recorde-historico-no-1o-trimestre-aponta-estudo.ghtml>. Acesso em: 12 jan. 2022.

**G1 ECONOMIA. Ranking de saneamento básico: veja quais são as grandes cidades com os melhores e os piores serviços do país.** 2022. Disponível em:

<https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/03/22/ranking-do-saneamento-basico-veja-quais-sao-as-grandes-cidades-com-os-melhores-e-os-piores-servicos-do-pais.ghtml>. Acesso em: 23 mar. 2022.

**G1 REGIÃO SERRANA. Com 233 cruzeiros, balões, fumaça branca e silêncio, atos lembram mortos na tragédia em Petrópolis.** 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/regiao-serrana/noticia/2022/03/15/com-233-cruzeiros-baloes-fumaca-branca-e-silencio-mortos-na-tragedia-em-petropolis-sao-homenageados-no-no-centro-da-cidade.ghtml>. Acesso em: 12 abr. 2022.

**GLOBO. Auxílio Brasil de R\$ 400 até dezembro de 2022 é ‘obra eleitoreira’, diz relator da MP que cria o programa.** O GLOBO, 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/macroeconomia/auxilio-brasil-de-400-ate-dezembro-de-2022-obra-eleitoreira-diz-relator-da-mp-que-cria-programa-2524227>. Acesso em: 23 mar. 2022.

HOFFMANN, R; BOTASSIO, D; DE JESUS, J. **Distribuição de Renda: Medidas de Desigualdade, Pobreza, Concentração, Segregação e Polarização.** Edusp: São Paulo, 2019.

HUNGRY, Voices of the. **Bringing experience-based food insecurity measurement to the global level.** 2021. Disponível em: <https://www.fao.org/in-action/voices-of-the-hungry/background/en/>. Acesso em: 20 nov. 2021.

IBGE. **IBGE e FAO discutem comparabilidade de indicadores de insegurança alimentar.** Objetivos de Desenvolvimento Sustentável Brasil, 2021. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/Home/Noticia?id=58>. Acesso em: 20 nov. 2021.

IBGE. **Pesquisa Nacional de Saúde 2013: acesso e utilização dos serviços de saúde, acidentes e violências: Brasil, grandes regiões e unidades da federação.** 2013. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=294074>. Acesso em: 23 mar. 2022.

IBGE. **Pesquisa Nacional de Saúde 2019: informações sobre domicílios, acesso e utilização dos serviços de saúde: Brasil, grandes regiões e unidades da federação.** 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101748>. Acesso em 23 mar. 2022.

IMBROISI, W. **Conceito: Dignidade Humana, de Kant**. Publicado por Casa de Redação, 2020. 1 vídeo (2 min). Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=FZdbJ-\\_RjX8](https://www.youtube.com/watch?v=FZdbJ-_RjX8). Acesso em: 20 nov. 2021.

ISTOÉ. **Entenda por que a PEC dos Precatórios é polêmica e divide opiniões**. IstoÉ, 04 nov. 2021. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/entenda-por-que-a-pec-dos-precatorios-e-polemica-e-divide-opinioes/>. Acesso em: 23 mar. 2022.

IVO, A. **Georg Simmel e a "sociologia da pobreza"**. Scielo, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/QgWzN8Fpp6knRHRwF4Ktq6c/?lang=pt>. Acesso em: 30 out. 2021.

KERSTENETZKY, C. **Foi um pássaro, foi um avião? Redistribuição no Brasil no século XXI**. Rio de Janeiro: Scielo Brasil, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/k3rFGPwDXhWHTZrr8X3yXkg/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 08 jan. 2022.

LAVINAS, L. **Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática**. Revista Econômica, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/228446438>. Acesso em: 30 out. 2021.

LEAL, G. **Exclusão Social e ruptura dos laços sociais: análise crítica do debate contemporâneo**. Editora UFSC, Florianópolis, 2011.

MDS. **Escala Brasileira de Insegurança Alimentar - EBIA: análise psicométrica de uma dimensão da Segurança Alimentar e Nutricional**. N.º 01/2014. 2014. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/328.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2021.

**MEASURING food insecurity: how the FIES Scale was born, bringing the numbers to life, full version**. Publicado por FAO, 2016. 1 vídeo (8 min). Youtube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=cVnbjabLs80>. Acesso em: 30 out. 2021.

MEDEIROS, M. **Medidas de Desigualdade e Pobreza**. Fundação Universidade de Brasília. (1ª edição, p. 125-148). Brasília: Editora UNB, 2012.

NERI, M. **A década inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda**. FGV Social. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <https://cps.fgv.br/decada-inclusiva-2001-2011-desigualdade-pobreza-e-politicas-de-renda>. Acesso em: 08 jan. 2022.

ONU, Assembleia Geral da. **Declaração Universal dos Direitos Humanos (217 [III] A)**. Paris. 1948.

ONU BRASIL. **Sobre o nosso trabalho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 08 abr. 2022.

ONU NEWS. **ONU prevê que cidades abriguem 70% da população mundial até 2050**. ONU, 2019. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/02/1660701>. Acesso em: 30 out. 2021.

PAIM, J. et al. **O sistema de saúde brasileiro: história, avanços e desafios**. 2011. Disponível em: [https://actbr.org.br/uploads/arquivo/925\\_brazil1.pdf](https://actbr.org.br/uploads/arquivo/925_brazil1.pdf). Acesso em: 23 mar. 2022.

PNUD. **2020 Human Development Data: All Tables and Dashboards**. 2020. Disponível em: <https://hdr.undp.org/en/content/download-data>. Acesso em: 11 abr. 2022.

PNUD. **Índice de Desenvolvimento Humano**. 2022. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idh.html>. Acesso em: 08 jan. 2022.

PNUD IDH-M. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal**. 2022. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idhm.html>. Acesso em: 08 abr. 2022.

SEN, A. **Desigualdade Reexaminada**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.

SNIS. **Sistema Nacional de Informações sobre o saneamento 2020**. Ministério do Desenvolvimento Regional, 2020. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/painel-informacoes-saneamento-brasil/web/painel-setor-saneamento>. Acesso em: 23 mar. 2022.

SOARES, S. *et al.* **Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2019. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2499.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2499.pdf). Acesso em: 23 mar. 2022.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. **O Programa Bolsa Família: Desenho institucional, impactos e possibilidades futuras**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2009.

STIGLITZ, J. *et al.* **The measurement of economic performance and social progress revisited**. Paris: Centre de Recherche en Economie de Sciences Po. (Document de Travail, n. 33). 2009.

**THE FOOD Insecurity Experience Scale (FIES): Bringing the numbers to life**. FAO, 2019. 1 vídeo (3 min). Youtube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=A2oL5yhRMbA>. Acesso em: 30 out. 2021.

**THE FOOD Insecurity Experience Scale: Measuring food insecurity through people's experiences**. FAO, 2021. Disponível em: <https://www.fao.org/3/i7835e/i7835e.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2021.

SHAKUR, T. **Tupac Talks Donald Trump & Greed in America in 1992 Interview | MTV News**. MTV, 1992. 1 vídeo (5 min). Youtube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=GL-ZoNhUFmc>. Acesso em: 19 abr. 2022.

**VOICES of the hungry - one metric for the world**. Publicado por FAO, 2016. 1 vídeo (16 min). Youtube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=iw-Z68ERIsA>. Acesso em: 20 nov. 2021.

XIMENES, D. **Resultados, avanços e desafios das condicionalidades do Programa Bolsa Família**. Brasília: Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em debate, n. 18, 2014. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/496.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2022.