

O combate à ‘nova pobreza’: as distintas opções da Suécia e do Reino Unido

José Aparecido Carlos Ribeiro¹

Tiago Falcão Silva²

Resumo

Os Sistemas de Proteção Social dos países desenvolvidos apresentam distintos índices de sucesso no combate à pobreza, que se tornam ainda mais díspares no momento em que mudanças demográficas e alterações nos ambientes econômico e social aumentam as tensões sobre os sistemas de proteção social estabelecidos. Tais transformações trazem à tona um novo perfil de famílias em situação de pobreza, para o qual os sistemas de proteção social tradicionais, estruturados para atender famílias nucleares, em uma economia estável com “pleno emprego”, mostraram-se inadequados. A partir da apresentação da trajetória dos níveis de pobreza em países desenvolvidos, se revelam ao menos duas estratégias paradigmáticas, adotadas por Reino Unido e Suécia, que serão discutidas mais detidamente.

Palavras-chave: Nova pobreza; Proteção social; Suécia; Reino Unido.

Introdução

Os Sistemas de Proteção Social dos países desenvolvidos apresentam elaborados esquemas de redistribuição de renda e gastam uma proporção considerável da Renda Nacional em programas sociais. Em uma intrincada rede de tributos e transferências, recursos são redistribuídos em múltiplos sentidos, entre ricos e pobres, entre jovens e idosos, entre famílias com e sem crianças, entre saudáveis e doentes... O reconhecimento de novos riscos sociais e a elevação dos valores dos benefícios concedidos permitiram que o salário deixasse de ser o único elemento constitutivo da renda disponível da classe trabalhadora (Aureliano; Draibe, 1989, p. 214). O impacto redistributivo desses sistemas é tamanho que alguns grupos da população devem a maior parcela de sua renda disponível às transferências sociais do Estado (Behrendt, 2000, p. 1).

¹ Técnico de Pesquisa e Planejamento da Diretoria de Estudos Sociais/IPEA. Mestrando em Economia Social e do Trabalho – Unicamp. Instituto de Economia.

² Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental/MPO. Mestrando em Economia Social e do Trabalho – Unicamp. Instituto de Economia.

No entanto, alguns destes países têm sido mais bem sucedidos no combate à pobreza do que outros. As diferenças tornam-se ainda mais significativas no momento em que mudanças demográficas e alterações nos ambientes econômico e social aumentam as tensões sobre os sistemas de proteção social estabelecidos (Walker; Lawson; Townsend, 1984, prefácio).

O crescimento econômico arrefeceu desde o início dos anos 70, e tal fato, aliado a processos generalizados de reestruturação produtiva, modificaram a configuração do mercado de trabalho nos países avançados. Os níveis de desemprego cresceram, assim como sua duração média. Os setores de baixa produtividade crescem em responsabilidade como geradores dos novos postos de trabalhos. O mercado de trabalho atual deixa de oferecer o volume necessário de empregos estáveis com salários adequados, empurrando parcelas significativas da população para situações de risco no chamado ‘mercado secundário’, com contratação temporária ou com jornada de tempo parcial – ‘*part-time*’ (Feletto, 1999, p. 4). Além disso, para aqueles que continuam trabalhando em empregos ‘*full-time*’, a flexibilização de direitos também revela a precarização do mercado de trabalho (Marques, 1996, p. 214-215).

É necessário lembrar que tais transformações transcendem a problemática, em si bastante grave, do desemprego. Como afirma Castel, ao lembrar a centralidade do trabalho e do emprego na sociabilidade das sociedades industriais, “*o trabalho é mais do que trabalho...e, portanto, o não-trabalho é mais que o desemprego*” (Castel apud Marques, 1996, p. 216). A incapacidade de se integrar ao mercado de trabalho, no limite, desarticula a própria noção e usufruto da cidadania, para estes indivíduos colocados à margem.

Como agravante a esse quadro geral, alguns grupos são especificamente problemáticos. Por exemplo, os jovens, que no seu início de vida profissional são atingidos mais fortemente pelas mudanças em curso no mercado do trabalho, e as famílias monoparentais, mais vulneráveis ao risco da pobreza, que crescem em percentual da população devido à desarticulação do modelo familiar tradicional (Feletto, 1999, p. 17).

O objetivo deste trabalho é discutir, brevemente, a situação social de alguns países desenvolvidos, em uma conjuntura de crise do ‘*welfare state*’, a partir da trajetória de seus indicadores de pobreza, abordando especificamente as diferentes óticas de combate à pobreza implementadas por Suécia e Reino Unido. Após a apresentação geral do problema nesta

Introdução, examinaremos resumidamente o debate recente sobre pobreza, sob a ótica desses países, na seção 1. Na seção 2 são apresentados alguns dados gerais, analisando a evolução das taxas de pobreza em países selecionados. Em seguida, na seção 3, nos deteremos especificamente nos casos do Reino Unido e da Suécia, que apresentam trajetórias paradigmáticas e opostas no combate ao novo perfil da pobreza. Cada uma dessas trajetórias apresentam vantagens e desvantagens que são peculiares aos modelos implementados. Finalmente, as considerações finais encerram o trabalho.

1 A discussão sobre pobreza na OCDE

Para discutir o problema da pobreza nos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE é necessário explicitar a posição privilegiada destes países no que se refere à distribuição da renda e da riqueza no âmbito global; reconhecer que internamente a distribuição de renda entre indivíduos ou domicílios é bastante equânime se comparado a países que não integram a OCDE; e lembrar que seus indicadores sociais básicos relativos à saúde e educação atingiram um grau bastante elevado nas últimas décadas.

A diferença substantiva entre as nações no que se refere à riqueza e a renda pode ser explicitada de diversas formas. A renda per capita dos países aqui selecionados está bem acima dos \$9.266 utilizados pelo Banco Mundial para caracterizar países de renda alta. A renda per capita dos Estados Unidos da América, por exemplo, atingem os \$34.260, superando em aproximadamente dez vezes a do Brasil – \$3.570. Internamente os recursos também são distribuídos de maneira desigual. Enquanto países como Brasil, África do Sul e Nicarágua orbitam em torno de um índice de Gini igual a 0.60 – ou seja, uma distribuição de renda extremamente concentrada –, os países selecionados da OCDE tendem a concentrar-se na casa dos 0.30. As exceções são Suécia com 0.25 e EUA com 0.408. A renda elevada e relativamente bem distribuída tem reflexos diretos nos indicadores sociais. Utilizando o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH percebe-se que no ranking de 2002 os países selecionados encontram-se todos acima de 0,90 permanecendo entre os vinte melhores posicionados de acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano divulgado pela ONU (dados do World Development Report 2002 e Relatório de Desenvolvimento Humano 2002).

Mesmo com indicadores tão positivos, o combate à pobreza tem sido um importante estímulo à ação política e à reforma social nos países da OCDE (Walker; Lawson; Townsend, 1984, prefácio). No entanto, diferentes concepções de pobreza têm influenciado o debate. Pobreza absoluta, pobreza relativa, ‘*basic needs*’, ‘nova pobreza’, são conceitos que envolvem distintas formas de percepção do fenômeno e influenciam de maneira diferenciada as propostas de políticas e programas que pretendem minorar a situação de pobreza.³

Jesuit e Smeeding (2002, p. 2) sintetizam toda esta trajetória ao definir ‘pobreza’, de maneira bastante ampla, como insuficiência de recursos frente às necessidades. Recursos estes que podem ser medidos pelo consumo, bens ou renda, embora certamente esta última seja mais frequentemente utilizada devido à disponibilidade e comparabilidade dos dados. Necessidades podem ser medidas de forma relativa, incorporando o contexto socioeconômico de cada país na mensuração do que consistiria uma situação de carência, a partir da concepção de que os “... indivíduos percebem a si mesmos e são percebidos pelos demais como pobres ou economicamente carentes de acordo com os padrões correntes na sociedade em que vivem” (McFate; Smeeding; Rainwater, 1995, p. 30).

A incidência de pobreza em países com avançados sistemas de proteção social costuma ser questionada, principalmente a respeito da inadequação do conceito de pobreza utilizado neste tipo de diagnóstico. As linhas de pobreza associadas a medidas de tendência central (média ou mediana) são duramente criticadas, por refletirem, na verdade, muito mais uma desigualdade relativa na distribuição de renda do que propriamente um padrão mínimo de subsistência digna, que é o conceito de pobreza que deveria ser privilegiado de fato, na visão de alguns autores. Este equívoco superestimaria consideravelmente o problema da pobreza nos países desenvolvidos (Behrendt, 2000, p. 14-15). Além disso, em uma comparação entre países, famílias localizadas abaixo de uma linha de pobreza calculada a partir de percentuais da renda mediana nos países mais ricos da amostra certamente estariam entre os não-pobres dos demais países (Kangas; Ritakallio, 1998, p. 3).

³ Para uma revisão da trajetória dos conceitos envolvidos no combate, desde o século XIX, ver Townsend (1984); Marshall (1967) e Suplicy (2002).

Porém, as interpretações mais atuais tendem a ser influenciadas pela percepção de que as necessidades humanas são socialmente condicionadas. Conforme ressalta Sen (2000, p. 111):

“... ser relativamente pobre em um país rico pode ser uma grande desvantagem em capacidade, mesmo quando a renda absoluta da pessoa é elevada pelos padrões mundiais. Em um país generalizadamente opulento, é preciso mais renda para comprar mercadorias suficientes para realizar o mesmo funcionamento social.”

Adicionalmente, Euzeby (1991, p. 12) ressalta a necessidade de distinção entre a pobreza ‘tradicional’ e a ‘nova pobreza’. Segundo ela, esta distinção é introduzida a partir da década de 1960 em decorrência do impacto da crise econômica e da emergência de um novo contingente de pobres. Os pobres ‘tradicionais’ ou ‘persistentes’ seriam aquelas pessoas ou famílias onde as deficiências socioeconômicas e culturais se transmitem de geração para geração. Estes, geralmente são conhecidos – e atendidos – pelos serviços sociais.

O grupo dos ‘novos’ pobres seria constituído por desempregados, trabalhadores precários e famílias monoparentais⁴ com baixa qualificação profissional. Ao que tudo indica, a emergência desta nova pobreza está diretamente relacionada com as transformações na economia, no mundo do trabalho, na estrutura das famílias e na pirâmide etária que têm gerado: altas e persistentes taxas de desemprego; aumento no desemprego de longa duração; precarização do trabalho; intensificação da concorrência internacional; desestruturação das famílias em razão da entrada das mulheres no mercado de trabalho e da multiplicação de divórcios e separações; pressões constantes e crescentes nas despesas com aposentadorias em detrimento da cobertura dos demais riscos sociais (Euzeby, 1991, p. 5).

Os sistemas de proteção social tradicionais, estruturados para atender famílias nucleares, em uma economia estável com crescimento econômico, e com os membros adultos trabalhando, mostrou-se inadequado para o atendimento desta nova clientela. Pierson (1994, p. 100) afirma que nenhuma

4 Como sintetiza Feletto (1999, p. 6), famílias monoparentais apresentam um maior risco de insuficiência de renda, por no mínimo três razões claras e fundamentais: (i) apenas um indivíduo se apresenta como potencial gerador de renda para a família; (ii) ausência das ‘economias de escala’ usufruídas por domicílios maiores; e (iii) irregularidade no suporte financeiro realizado pelo outro adulto, geralmente o pai, que não exerça a custódia da criança. Um agravante importante a ser acrescentado consiste no fato de que mesmo esse único provedor potencial tem que se desdobrar entre a atividade econômica e a atividade de atenção e cuidado, reduzindo consideravelmente suas possibilidades no mercado de trabalho (McFate; Smeeding; Rainwater, 1995, p. 47).

área do ‘*Welfare State*’ provocou controvérsia tão persistente como os programas direcionados ao que ele chama de ‘*able-bodied poor*’, ou seja, pobres em condição de trabalhar.⁵ É neste contexto que o debate internacional sobre garantia de renda mínima vem se apresentando.⁶

2 Evolução das taxas de pobreza em países selecionados

Mudanças nos níveis e perfis da pobreza não são definidas apenas pelas diferentes configurações e efetividade dos sistemas de proteção social, mas, também por variações nas estruturas sociais, demográficas e econômicas (Behrendt, 2000, p. 4-5). Os países diferem bastante em aspectos como a participação no mercado de trabalho dos diferentes estratos de renda, os tipos de família, os tamanhos de domicílio, dentre outros, de modo que as pressões a que são submetidos os sistemas de proteção social de cada país vêm de diferentes direções, com diferentes intensidades (Ritakallio, 2001, p. 12).

Assim, um efetivo combate à pobreza não deriva apenas dos níveis do gasto em programas sociais. Mas, as configurações dos sistemas, isto é, as formas e sentidos em que se aplicam tais gastos sociais, são fundamentais para explicar a efetividade desses sistemas no combate à pobreza. Neste trabalho, a partir dos dados a que foi possível ter acesso até aqui, concordaremos com o argumento de Behrendt (2000, p. 2 e 13), de que os programas de renda mínima poderiam ser ‘responsabilizados’, inicialmente, por lacunas reveladas pelos sistemas de proteção social, no que tange à erradicação da pobreza.

Ora, é uma discussão extremamente rica – e que escapa ao escopo deste trabalho – se a atuação social do Estado objetiva única, ou mesmo prioritariamente, a erradicação da pobreza. Há uma diversidade de objetivos, beneficiários e riscos a serem atingidos pelas diversas políticas que compõem um sistema de proteção social. Por outro lado, dentro desse complexo, indubitavelmente são as políticas de renda mínima que se propõem a atacar especificamente a situação de pobreza de parcelas e/ou grupos da nação. Portanto, quando parcelas significativas da população deixam de ser

5 Para este autor, é essencial distinguir este grupo em condições de participar do mercado de trabalho, frente aos idosos, deficientes e desabilitados.

6 Para uma indispensável exposição crítica das diversas propostas de programas de renda mínima, indo do ‘imposto negativo’ à ‘alocação universal’, ver Euzeby (1988, 1991).

resgatadas da situação de pobreza, mesmo após a atuação de todo um complexo de programas sociais, não é ilógico atribuir a existência de tais grupos inicialmente à inadequação da configuração e da atuação dos programas de renda mínima, que são a derradeira linha de defesa da população contra a exclusão.

Neste tópico vamos examinar brevemente alguns países da OCDE. A escolha desses países se justifica basicamente porque são os países que possuem dados disponíveis para todos os períodos – as ‘ondas’ – do banco de dados do LIS.⁷ Embora o tratamento metodológico apresentado nos ‘*working papers*’ do LIS sobre os respectivos países varie muito,⁸ o que impossibilitou uma consolidação dos dados, as conclusões e tendências apresentadas aqui seguem as sugeridas nesses trabalhos.

Tabela 1
Percentual dos domicílios abaixo da linha de pobreza, países selecionados

	Início dos 80's			Meados dos 80's			Início dos 90's			Meados dos 90's		
	Linha de Pobreza (% Mediana)			Linha de Pobreza (% Mediana)			Linha de Pobreza (% Mediana)			Linha de Pobreza (% Mediana)		
	40	50	60	40	50	60	40	50	60	40	50	60
Canadá	7,5	12,4	18,9	6,8	11,4	17,5	6,3	11,0	16,6	7,3	11,9	18,4
França	4,7	7,3	13,4	4,2	7,4	13,1	4,8	8,9	15,5	3,4	8,0	14,1
Alemanha	2,6	5,3	10,6	2,9	6,5	12,5	3,3	5,5	11,1	4,2	7,5	13,1
Holanda	2,3	3,9	7,6	2,8	4,7	8,2	3,8	6,3	12,2	4,9	8,1	13,7
Suécia	3,0	5,3	7,7	4,4	7,5	12,5	4,1	6,7	12,1	4,7	6,6	10,0
Reino Unido	3,7	9,2	17,3	4,6	9,1	17,6	6,7	14,6	22,8	6,1	13,4	22,4
EUA	10,0	15,8	21,3	12,4	17,8	23,7	11,5	17,5	23,5	10,8	16,9	23,9

Fonte: LIS key figures. Disponível em: <www.lisproject.org>.

⁷ O *Luxembourg Income Study* é um projeto cooperativo de pesquisa, sem fins lucrativos, que tem por objetivo tratar informações de diferentes países, a partir das principais pesquisas domiciliares nacionais, para confeccionar um banco de dados que seja adequado à realização de pesquisas comparativas de qualidade, sob o tema desigualdade de renda em seus mais diversos aspectos. O banco de dados do LIS conta atualmente com 25 países – incluindo também países da Ásia, Oceania, e do Leste Europeu. Porém, a maioria não possui dados disponíveis para períodos mais longos por terem sido incluídos apenas mais recentemente.

⁸ Por exemplo, os trabalhos utilizavam escalas de equivalência distintas. Embora a ‘escala de equivalência’ mais comum seja a utilizada pela OECD, que aplica um peso de 1,0 para o chefe do domicílio, 0,5 para cada adulto adicional, e 0,3 para cada membro até 18 anos, alguns dos trabalhos consultados utilizam peso 0,5 para os membros não-chefe do domicílio, independente destes serem adultos ou crianças. Outros apresentam ainda escalas que ponderam o tamanho das famílias dividindo o número de moradores pela sua raiz quadrada.

O Canadá apresenta estabilidade no período, embora com taxas elevadas para os padrões desenvolvidos. Os EUA também apresentam taxas bastante elevadas, que se ampliaram um pouco no início dos anos 80 e desde então se estabilizaram. É interessante perceber que esta estabilidade nas taxas de pobreza na América do Norte é um contraponto preocupante ao processo de crescimento econômico e de redução no desemprego realizado nestes países no período em análise. É uma evidência de uma das facetas da ‘nova pobreza’, o empregado em situação de pobreza – *‘working-poor’*. O caso da Holanda é ainda mais significativo. As baixas taxas de desemprego neste país, conquistadas em parte com um crescimento na importância relativa dos postos de trabalho *‘part-time’* na geração de empregos, não foram capazes de impedir a forte elevação nas taxas de pobreza, que dobram nos últimos vinte anos. A França apresenta uma ligeira elevação nos anos 90, embora tenha conseguido uma redução significativa na pobreza ‘severa’ – linha de 40%. A Alemanha sofreu flutuações razoáveis, com tendência de crescimento da pobreza, com uma elevação um pouco mais sensível na faixa da pobreza ‘severa’. O Reino Unido, que no início dos anos 80 já apresentava taxas de pobreza altas, para os padrões europeus, na virada para os anos 90 muda para um patamar ainda mais alto, se aproximando bastante das taxas norte-americanas. Ao passo que a Suécia, que apresentou piora nos indicadores de emprego e mercado de trabalho nos anos 90, foi capaz de anular os impactos destes movimentos sobre os níveis gerais de pobreza, inclusive revertendo parte da elevação ocorrida nos 80.

O cenário se torna mais complicado quando analisamos a situação dos domicílios com crianças, a partir da observação dos dados da Tabela 2 e de sua comparação com a Tabela 1. De maneira geral, percebe-se que a vulnerabilidade desses domicílios a situações de insuficiência de renda está aumentando no período.

No Canadá, embora as taxas de pobreza nestes domicílios estejam estáveis, durante todo o período estas são superiores às taxas de pobreza para a população em geral. Nos EUA, a pobreza infantil eleva-se fortemente nos 80 para, a partir de então, empreender um retorno gradativo às taxas do início dos 80. Apesar disso, as taxas são elevadas, muito superiores às taxas de pobreza geral, denotando que as famílias com crianças são mais vulneráveis à pobreza nos EUA. Na Alemanha, as famílias com crianças apresentavam vulnerabilidade menor do que a população em geral, mas as significativas elevações nas taxas de pobreza infantil no período levaram os domicílios com

crianças a se apresentarem mais vulneráveis à pobreza em meados dos anos 90, mesmo processo ocorrido na Holanda. No Reino Unido da entrada da década de 80, as taxas de pobreza infantil já eram semelhantes às da população em geral, e aumentaram ainda mais rapidamente que estas últimas no período, piorando consideravelmente a vulnerabilidade infantil à pobreza.

Tabela 2
Percentual dos domicílios c/ crianças abaixo da linha de pobreza, países selecionados – 1980/1985

País	Início dos 80's			Meados dos 80's			Início dos 90's			Meados dos 90's		
	Linha de Pobreza (% Mediana)			Linha de Pobreza (% Mediana)			Linha de Pobreza (% Mediana)			Linha de Pobreza (% Mediana)		
	40	50	60	40	50	60	40	50	60	40	50	60
Canadá	9,6	14,8	21,4	9,2	14,9	22,0	9,0	15,3	21,2	9,6	15,7	23,1
França	4,3	6,9	13,2	4,1	7,5	14,4	3,9	8,3	15,5	2,9	7,9	14,3
Alemanha	0,8	2,8	8,1	2,7	6,4	13,7	2,3	4,6	10,7	6,0	10,6	16,2
Holanda	1,1	2,7	6,9	2,8	5,2	9,8	4,9	8,1	13,8	4,9	8,1	12,9
Suécia	2,3	4,8	18,6	1,8	3,5	6,3	1,6	3,0	6,2	1,3	2,6	5,5
Reino Unido	4,7	9,0	15,3	6,2	12,5	22,8	8,6	18,5	26,9	8,4	19,8	30,1
EUA	13,1	20,4	27,0	18,5	25,1	32,0	16,7	24,3	31,5	14,8	22,3	31,0

Fonte: LIS key figures. Disponível em: <www.lisproject.org>.

A França se apresenta como uma exceção relativamente positiva, onde as taxas de pobreza infantil se mantêm estáveis e semelhantes às da população em geral, indicando que ao menos a vulnerabilidade infantil não está piorando. A Suécia constitui a grande exceção positiva a este quadro geral de deterioração da situação dos domicílios com crianças, apresentando desde o início uma vulnerabilidade menor dos domicílios com crianças à situações de pobreza, e ampliando ainda mais esta vantagem conquistada sobre a pobreza infantil ao longo do período.

Os dados da Tabela 3 podem nos esclarecer parte do problema. A partir deles constata-se claramente que a elevação na vulnerabilidade à pobreza dos domicílios com crianças está relacionada com a situação por definição mais vulnerável das famílias monoparentais, que se torna um problema significativo à medida que esta modalidade de arranjo familiar responde por crescentes parcelas da população.

Comparando-os com os dados da Tabela 1, vemos que no Canadá, a taxa de pobreza dos domicílios biparentais é inferior às taxas da população

em geral, a passo que a vulnerabilidade à pobreza das famílias monoparentais se apresenta em um nível escandaloso, embora um pouco menos que o de seus vizinhos monoparentais norte-americanos. As famílias biparentais norte-americanas têm taxas de pobreza menores que as da população, embora tenham se aproximado muito destas até o início da década de 1990, quando então parecem recuperar um pouco da sua vantagem.

Na Europa, vemos uma veloz elevação na vulnerabilidade das famílias monoparentais na Holanda e na Alemanha. As famílias biparentais holandesas apresentam taxas de pobreza semelhantes às da população em geral, ao passo que a vulnerabilidade das famílias biparentais germânicas é um pouco menor que a geral. A França é um caso curioso: embora apresentasse uma vulnerabilidade monoparental elevada para os padrões europeus no início dos anos 80, não sofreu piora neste quesito. Isto fez com que Holanda e Alemanha a ultrapassassem, definindo um novo padrão para as taxas de pobreza monoparental na Europa continental.

Tabela 3
Evolução das taxas de pobreza em domicílios c/ crianças, por tipo de família ⁽¹⁾

País	Tipo de Família	Início dos 80's	Meados dos 80's	Início dos 90's	Meados dos 90's
Canadá	Crianças (total)	14,80	14,80	15,30	15,70
	Bi parental	10,10	10,60	9,30	10,10
	Mono Parental	49,80	50,30	52,30	45,70
França	Crianças (total)	6,90	7,40	8,30	7,90
	Bi parental	5,40	6,40	6,20	6,10
	Mono Parental	29,50	23,50	29,90	25,30
Alemanha	Crianças (total)	2,80	6,40	4,60	10,60
	Bi parental	2,30	4,90	2,30	6,10
	Mono Parental	6,00	37,60	26,70	46,20
Holanda	Crianças (total)	2,70	5,20	8,10	8,10
	Bi parental	2,30	5,00	5,70	6,60
	Mono Parental	7,50	9,80	34,20	26,40
Suécia	Crianças (total)	4,80	3,50	3,00	2,60
	Bi parental	4,00	3,20	2,60	1,50
	Mono Parental	10,00	5,50	5,70	6,60
Reino Unido	Crianças (total)	9,00	12,50	18,50	19,80
	Bi parental	7,00	11,10	13,00	13,30
	Mono Parental	26,00	21,10	44,90	43,50
Canadá	Crianças (total)	20,40	25,00	24,30	22,40
	Bi parental	11,60	16,10	14,50	13,70
	Mono Parental	52,10	62,80	61,00	52,50

Nota: ⁽¹⁾ Linha de pobreza definida como 50% da renda mediana disponível.

Fonte: LIS key figures. Disponível em: <www.lisproject.org>.

Padrão esse que, se de fato é elevado frente aos níveis do início dos anos 80, possui taxas bem mais baixas do que as encontradas no Reino Unido. As famílias monoparentais britânicas sofrem significativo abalo entre as décadas de 80 e 90, apresentando a partir daí taxas de pobreza mais próximas das encontradas na América do Norte. As famílias biparentais padecem de vulnerabilidade semelhante à da população em geral.

A importância da questão monoparental na elevação dos níveis de pobreza infantil – o que a perfila junto à precarização do mercado de trabalho como um dos pilares da problemática da ‘nova pobreza’ nos países desenvolvidos –, é confirmada também por contraposição, ao observarmos a situação da Suécia. O sucesso na manutenção de baixas taxas de pobreza nos domicílios com crianças se explica não só pela vulnerabilidade baixa das famílias biparentais em relação às taxas apresentadas pela população em geral, mas também fundamentalmente pelo fato de que o sistema de proteção social sueco consegue alcançar satisfatoriamente os domicílios monoparentais. Assim, logra compensar a maior vulnerabilidade potencial dos domicílios monoparentais, não permitindo que as taxas de pobreza infantil como um todo saiam do controle.

Além de detectar a maior ou menor vulnerabilidade à pobreza de cada estrato populacional, é importante ver o peso desses estratos frente ao conjunto da população em situação de pobreza. Embora estejam apresentando dados calculados a partir de uma linha de 50% da renda média, ao invés da abordagem mais difundida de renda mediana, Bradshaw e Chen (1996, p. 6) mostram um perfil interessante da população em situação de pobreza.

Tabela 4
Composição dos domicílios abaixo de 50% da renda disponível média, início dos anos 90

	Idosos solitários	Casais idosos	Solteiros s/ filhos	Casais s/ filhos	Mono parentais	Casais c/ filhos	Outros	Total
Canadá	5,0	2,4	41,5	10,8	14,1	20,1	6,1	100,0
Alemanha	21,0	8,1	25,7	22,4	4,3	14,5	3,9	100,0
Holanda	4,9	7,7	37,2	16,2	9,1	23,3	1,6	100,0
Suécia	16,1	0,8	72,6	3,4	1,4	5,8	0,0	100,0
Reino Unido	26,7	14,7	14,1	9,8	10,4	18,9	5,4	100,0
EUA	16,6	6,8	23,0	7,7	12,5	20,9	12,4	100,0

Fonte: Bradshaw; Chen (1996).

Observando a tabela acima, podemos fazer algumas constatações interessantes, sobre as distintas ‘lacunas’ deixadas pelos sistemas de proteção

social, no que se refere à erradicação da pobreza. O peso dos solteiros sem filhos no conjunto da população em situação de pobreza no Canadá parece indicar dificuldades dos jovens no mercado de trabalho; no caso alemão, o peso dos solteiros e dos casais sem filhos também apontaria nessa direção, mas surge a preocupante posição dos idosos solitários como problema; na Holanda, além dos solteiros sem filhos, sustentar uma família com crianças está sendo difícil também para os casais, que neste caso contam geralmente com apenas um provedor – a participação das mulheres no mercado de trabalho holandês, país de modelo de *'welfare'* centro-europeu, é bem menor que a dos países nórdicos (Ritakallio, 2001, p. 7-8); jovens solteiros e famílias com apenas um provedor também parecem ser o problema dos EUA, mas com contornos obviamente mais dramáticos, pois se referem a uma parcela muito maior da nação norte-americana; mas essas são apenas sugestões superficiais.

No caso da Suécia e do Reino Unido, que nos interessam mais diretamente neste trabalho, vemos que no caso britânico, todos os estratos estão presentes na população de pobres, com destaque apenas para os idosos solitários. Isso poderia ser lido como um problema, porque nenhum grupo se encontra protegido de fato do risco de pobreza; ou como algo interessante, porque nenhum grupo se encontra excessivamente exposto. De fato, dados os níveis elevados e crescentes de pobreza no Reino Unido, dificilmente tal situação pode deixar de ser apontada como um grave problema. Já o sistema de proteção às crianças defende muito bem a população sueca da pobreza, mas os solteiros sem filhos são um grupo relativamente mais exposto.

Do que foi apresentado neste capítulo, portanto, constata-se um movimento de deterioração geral dos níveis de pobreza, porém, com matizes muito diferenciados. EUA e Canadá apresentam considerável estabilidade no período, mas em níveis muito mais graves do que os encontrados na Europa, mesmo após todo o processo de crise nestes *'welfare states'*. Na Europa, embora com flutuações e divergências importantes aqui e ali, de modo geral vemos que os países continentais convergem, definindo pouco a pouco um novo 'padrão', deteriorado, de bem-estar na Europa. Fora deste padrão aparentemente em construção estão de um lado a Suécia – com índices que embora revelem os obstáculos enfrentados, denotam a existência de um modelo nórdico de política social muito mais bem sucedido, ainda hoje; e de outro lado, o Reino Unido, que apresenta índices em rápida aproximação dos índices norte-americanos, apesar de toda uma história e de toda uma institucionalidade distinta no que se refira à proteção social. No próximo

capítulo, discutiremos um pouco mais detidamente as opções de combate à pobreza destes dois países.

3 Suécia e Reino Unido: distintas opções

3.1 Reino Unido: reformas liberais

Segundo Pierson (1994, p. 100-115), apesar da década de 1980 ter se tornado brutal para os pobres com altas taxas de desemprego e crescimento substancial da pobreza na Inglaterra, é precipitada a interpretação de que reduções nos programas de garantia de renda promovidos pelo governo Thatcher tiveram grande influência. O autor admite que ocorreram alguns cortes em benefícios, no entanto, afirma que não houve uma reforma radical dos programas. A explicação central para isso é que a maioria os programas já eram essencialmente residualistas e, portanto, já estavam de acordo com o modelo conservador de benefício mínimo, vigilância contra fraudes e focalização nos mais pobres. Sendo assim, uma redução significativa nestes programas não seria fácil.

Ao nos concentrarmos no caso do Reino Unido, onde a descentralização com redução do papel do governo federal não foi possível, percebe-se que a estratégia utilizada foi de ajustes incrementais com visibilidade menor, especialmente nos programas universais: benefícios destinados a crianças – '*Child Benefit*' – e benefício aos desempregados – '*Unemployment Benefit*'. Os programas com testes de meios não foram muito afetados e alguns como o '*Family Credit*' foram expandidos. O sucesso destes programas, apesar da oposição poderosa dos conservadores, indica o pequeno espaço de manobra para maiores restrições.

Os programas de manutenção de renda existentes no Reino Unido na década de 1970 foram criticados a partir dos seguintes argumentos: eram considerados caros, intrusivos, burocráticos, estimuladores de fraude e desencorajadores de iniciativas individuais. A partir destas críticas, o governo Thatcher estipulou metas básicas para a proposta de reforma: melhor focalização; redução nos gastos; aumento nos incentivos ao trabalho; e aumento na simplicidade. No entanto, aos poucos se descobriu certa incompatibilidade entre as metas. A busca da focalização e da redução dos gastos tendia a implicar em aumento nos desincentivos ao trabalho e aumento da complexidade administrativa. A opção do governo foi pela redução de gastos e aumento dos critérios de elegibilidade.

Neste sentido, programas universais como '*Unemployment Benefit*' e o '*Child Benefit*' foram submetidos a uma política gradual de substituição do modelo universal na direção do residualismo. No caso do '*Unemployment Benefit*', o governo Thatcher foi relativamente bem sucedido. Reduziu substancialmente a 'generosidade', transformando-o em um programa de seguro desemprego com teste de meios. No que se refere ao '*Child Benefit*', a tentativa de reforma radical foi frustrada, adotando-se, então, a tática mais sutil do congelamento dos benefícios.

Em relação aos programas com teste de meios, a posição reformista foi ambígua. Apesar da hostilidade demonstrada e da pressão orçamentária pela redução dos gastos, o governo Thatcher optou por ajustes incrementais. Os '*Supplementary Benefits*' foram adaptados com uma leve redistribuição dos idosos para famílias com crianças. A alteração significativa neste benefício foi o crescimento da procura em decorrência do aumento do desemprego e das limitações impostas ao '*Unemployment Benefit*'.

O aumento no número de famílias elegíveis ao programa, entre 1979 a 1983, e a característica de incentivo ao trabalho do '*Family Income Supplement*' (FIS) fizeram com que este programa tivesse um tratamento semelhante ao '*Unemployment Benefit*'. Poucas mudanças e aumento na demanda. A elevação potencial da cobertura no FIS também foi utilizada como desculpa para redução dos recursos alocados para o '*Child Benefit*'.

No segundo governo Thatcher, a equipe de revisão voltou suas atenções para o sistema de manutenção de renda para os pobres não idosos. No entanto, a proposta de redesenho radical dos programas da seguridade social, com integração de taxas e benefícios e aplicação generalizada de teste de meios, acabou rejeitada. De volta à política gradualista, foram implementadas alterações limitadas com incremento na coordenação e mudança no cálculo e nos critérios de elegibilidade dos três maiores programas com teste de meios: '*Supplementary Benefit*', '*FIS*' – transformado em '*Family Credit*' – e '*Housing Benefit*'. Além disso, com o objetivo de simplificar o sistema e cortar custos, foi introduzido um fundo social – '*Social Fund*'.

O '*Housing Benefit*' foi especialmente afetado pela reforma, a fórmula do cálculo do benefício foi alterada aumentando a velocidade de sua redução em decorrência de aumentos na renda – alocação diferencial. Por outro lado, reduções no '*Supplementary Benefits*' foram compensadas por aumentos no '*Family Credit*'.

De acordo com Pierson, os resultados da reforma apontam que a focalização foi alcançada a partir da exclusão dos domicílios menos pobres, afetando diretamente os domicílios com crianças e com desempregados. Os benefícios do '*Family Credit*' e do '*Income Support*' foram reduzidos em 1987, o que estaria de acordo com os objetivos do governo: redução de custos e aumento dos estímulos ao trabalho.

É exatamente nos estímulos ao trabalho, ou na redução dos desestímulos ao trabalho, que o governo Thatcher parece ter tido maior progresso. No entanto, as novas formas de cálculo dos benefícios, ao tentarem eliminar a armadilha pobreza/desemprego, atingiram especialmente os muito pobres.

Por fim, Pierson (1994) conclui que apesar das múltiplas tentativas, a estrutura global do sistema de garantia de renda permaneceu intacta depois da década Thatcher. A única ressalva está na erosão gradual do sistema universal de seguro desemprego e benefícios a crianças. As mudanças radicais nos programas, com testes de meios propostas pelos conservadores, foram abortadas.

Atualmente, o vasto sistema de seguridade social britânico é administrado pelo governo central e cobre a totalidade da população. Existe um amplo esquema de benefícios contributivos, não-contributivos, e relacionados à renda, com teste de meios. Merece destaque especial o sistema de saúde que garante atendimento universal sendo financiado por impostos e pelo fundo de seguridade. Dentre os programas de garantia de renda permanecem em destaque o '*Income Support*' e o '*Housing Benefits*', que oferecem suporte financeiro para pessoas que não estejam trabalhando em tempo integral e que tenham renda inferior a um mínimo pré-determinado. Os benefícios contributivos cobrem os riscos da velhice, doença, desemprego e invalidez. Dentre os benefícios não-contributivos permanece em destaque o '*Child Benefit*' que financia famílias com filhos menores de 16 anos – até 19 anos em circunstâncias especiais.⁹

3.2 Suécia: atenção às crianças

As transferências diretas de renda são realizadas, no sistema de proteção social sueco, por três vias principais: a previdência social, o seguro-

⁹ Informações obtidas no site da União Européia, página do MISSOC – '*Mutual Information System on Social Protection in th EU Member States*'. Cf. <http://europa.eu.int/comm/employment_social/missoc2001>.

desemprego, e a assistência social. A previdência social possui uma cobertura diversificada, com auxílios-doença, aposentadorias, pensões, seguro contra acidentes de trabalho, dentre outros. A administração do sistema é centralizada, com razoável capilaridade de escritórios regionais, e o financiamento é realizado fundamentalmente por contribuições sociais dos trabalhadores. O seguro-desemprego consiste em um benefício básico, que inclui os não-optantes, e a partir daí os trabalhadores podem optar por contribuir para ter direito a um nível de benefício maior, proporcionalmente. Na prática, os trabalhadores costumam optar em bloco, via sindicatos, e as contribuições sociais em ambos os casos recaem majoritariamente sobre os empregadores. A assistência social apresenta um arranjo institucional diferente. A gestão dos programas assistenciais, que incluem assistência e serviços às crianças e famílias, aos idosos e aos destituídos, é responsabilidade das municipalidades, sendo o financiamento realizado principalmente por tributação local.¹⁰

Na Suécia, as despesas com as crianças são explicitamente socializadas, por meio dos benefícios da *'child allowance'*, que consiste em um benefício em dinheiro, generoso – consiste em aproximadamente 10% da renda mediana bruta, por criança menor de 16 anos, extensivo até os vinte, caso ela esteja no ensino médio. Além disso, famílias com renda mais baixa recebem apoio governamental às despesas de habitação, que varia de acordo com o nível de renda dessas famílias e a quantidade de crianças no domicílio.

Paralelamente, um sistema eficaz de creches públicas – que eventualmente cobram uma taxa, porém mínima¹¹ –, aliado a um amplo leque de *'licenças'* maternidade/paternidade,¹² contribuem fortemente para a

¹⁰ Site da União Européia, página do MISSOC.

¹¹ As creches públicas são gratuitas. Porém, existe uma outra modalidade, o *'family day care'*, onde as crianças são deixadas em casas de família, que recebem do governo local e das famílias usuárias pelo serviço. A participação das famílias, no entanto, raramente chega a 10% dos custos envolvidos. (Feletto, 1999, p. 13)

¹² Talvez seja interessante listar brevemente alguns desses benefícios: o casal pode dividir até 12 meses de licença, com pagamentos que chegam a 90% da remuneração corrente; outros seis meses podem ser utilizados em seguida, desta vez sem remuneração, mas com garantia de retorno ao emprego; outros três meses, com rendimentos menos generosos, podem ser solicitados ao longo da vida escolar da criança; a chegada de novos filhos permite ao casal seis meses de licença remunerada para cada nascimento; e a jornada de trabalho dos pais pode ser reduzida a 75 % enquanto os filhos estiverem abaixo de oito anos. Existem outros benefícios mais específicos, como por exemplo os dois dias remunerados, por ano, para que os pais participem de atividades nas escolas ou creches das suas crianças entre 4 e 12 anos (Feletto, 1999, p. 12-13).

presença das mulheres, mesmo enquanto mães de crianças jovens,¹³ no mercado de trabalho sueco. É fato, porém, que ao tentar equilibrar sua atuação no mercado de trabalho com o seu papel de mães, as mulheres tendem a optar pelos empregos de tipo *'part-time'* (Feletto, 1999, p. 24).

Esta configuração – socialização das despesas com as crianças e viabilização da presença das mães no mercado de trabalho – confere ao sistema de proteção sueco grande efetividade no combate à pobreza. Ele virtualmente elimina a presença de famílias em situação de pobreza em quase todos os estratos, exceto o dos jovens solteiros sem crianças, que aparentemente não estão exercendo sua elegibilidade junto aos programas específicos de renda mínima, compondo então quase integralmente a população em situação de pobreza na Suécia.

3.3 Lições comparativas

O sistema de proteção sueco apresenta alta efetividade¹⁴ no combate à pobreza. Já o caso britânico apresenta características interessantes: altíssima efetividade no combate aos estratos mais severos de pobreza – abaixo da linha de 40%; porém apenas moderada capacidade de resgate no geral.¹⁵ Em outras palavras, o Reino Unido resgata boa parcela da população em situação

13 Não há diferenças significativas entre as taxas de emprego encontradas entre as mães de crianças menores de 6 anos e as taxas apresentadas pelas mães de adolescentes – crianças acima de 12 anos (Feletto, 1999, p. 24).

14 Behrendt (2000) analisa a efetividade dos sistemas a partir da diferenciação, hipotética porém muito utilizada, da distribuição de renda das famílias em meios privados e distribuição de renda decorrente da atuação do Estado. Conforme explicam McFate, Smeeding e Rainwater (1995, p. 30), a primeira corresponde ao conceito de 'renda antes dos tributos e transferências' – *'pre-tax and transfer income'* – (renda pre-tax). Consiste nas rendas oriundas do mercado – salários, lucros e dividendos, renda dos autônomos e 'conta-própria' –; transferências inter-familiares ou inter-domicílios – pensões alimentícias, apoio recebido de parentes, mesadas –, e rendimentos diferidos – fundos de previdência privada, etc. Já a segunda corresponde ao conceito de 'renda após tributos e transferências' – *'posttax and transfer income'* – (renda pos-tax). Inclui adicionalmente toda e qualquer forma de transferência direta de renda realizada pelo setor público às famílias, líquidas do impacto da tributação. As diferenças entre a pobreza 'gerada pelo mercado' – 'pre-tax' – e a pobreza após a ação estatal – 'pos-tax' – são atribuídas à efetividade do sistema no combate à pobreza, ou seja, quanto menor forem as taxas 'pos-tax' em relação às 'pre-tax', maior o percentual de famílias resgatadas da situação de pobreza imposta pelo mercado.

15 Ou seja, as taxas de pobreza "pre-tax" no Reino Unido são extremamente altas, pois mesmo sofrendo reduções significativas ainda mantém uma das mais elevadas taxas "pos-tax" da Europa. Para maiores detalhes, ver Behrendt (2000).

de extrema pobreza, mas a mantém em um nível de pobreza moderada, em patamares próximos à linha de pobreza de 50%.

Behrendt (2000) sugere uma metodologia de avaliação dos programas de renda mínima, ou dos '*basic safety nets*', nos termos da autora. Uma baixa efetividade desses programas – revelada pela incapacidade do sistema de proteção social em resgatar parcelas significativas da população em situação de pobreza – poderia ser explicada fundamentalmente pelo exame de três características de tais programas: elegibilidade, adequação e '*take-up*'.¹⁶

No que se refira à elegibilidade, isto é, quais famílias e/ou domicílios têm características que lhe permitam acessar os benefícios de renda mínima, pouca diferença surge na comparação entre Suécia e Reino Unido. Os testes de meios teriam uma configuração onde quaisquer famílias em necessidade possuiriam elegibilidade, nas palavras da autora os sistemas de assistência social nesses países seriam 'virtualmente universais' (Behrendt, 2000, p. 17).

As distinções entre os programas dos dois países começam a ser reveladas quando se busca avaliar a adequação destes. A autora entende adequação como a correspondência entre os níveis dos benefícios oferecidos e o real nível de gasto necessário dos distintos grupos e perfis de domicílio. A questão que se coloca é: "Os níveis dos benefícios são elevados o bastante para garantir uma efetiva proteção contra pobreza?" (Behrendt, 2000, p. 18).

A este respeito, a partir de pesquisa realizada em 'domicílios representativos', para os meados dos anos 90, a autora aponta que os benefícios assistenciais britânicos normalmente garantem um nível de renda entre 44% e 58% da renda disponível mediana. Os grupos com os benefícios mais generosos – nos limites superiores do referido intervalo – são os idosos porventura excluídos do sistema previdenciário e as famílias monoparentais. Os benefícios suecos são mais generosos, garantindo um nível de renda entre 65% e 79% da renda disponível mediana. E se revela uma diferença fundamental do sistema sueco: mais do que idosos ou monoparentais, o que explica o acesso das famílias aos melhores níveis de benefícios é a presença, e o número, de crianças residentes no domicílio.

¹⁶ Os próximos parágrafos tentam sintetizar, brevemente, a discussão apresentada em Behrendt (2000, p. 15-26).

Ao analisar os níveis de “*take-up*”, a autora aponta os principais motivos que podem influenciá-lo negativamente: ignorância, ou seja, desconhecimento da sua própria elegibilidade para aquela modalidade de benefícios sociais; estigma, que corresponde a um temor de estigmatização por parte dos potenciais beneficiários que os leva a se afastar de determinada modalidade de benefícios; e complexidade, que é definida pela configuração dos procedimentos dos órgãos de assistência social e dos procedimentos de solicitação de inscrição naquela modalidade de benefícios.

Nesta questão, o Reino Unido apresenta algumas características positivas, na avaliação da autora. Os programas de renda mínima, ‘*means-tested*’, em termos organizacionais e burocráticos – ou seja, regras, procedimentos, organismos etc. –, não se afastariam muito da estrutura geral dos programas sociais ‘*non-tested*’, o que diminuiria os níveis de ‘ignorância’ e ‘complexidade’ e conseqüentemente elevaria o nível de ‘*take-up*’. A Suécia, no caso específico dos programas ‘*means-tested*’, apresenta cenário oposto. Uma maior descentralização e discricionariedade dos sistemas de assistência lhe conferem características diferenciadas frente aos demais programas de seguridade social ‘*non-tested*’¹⁷ – por exemplo, o valor deste tipo de benefício varia entre as municipalidades (Behrendt, 2000, p. 33).

Behrendt (2000) conclui sua análise apontando que no Reino Unido, a incidência de pobreza parece estar associada à baixa adequação – baixos valores – dos benefícios de renda mínima. Porém, como o sistema apresenta um elevado nível de ‘*take-up*’, esses valores relativamente baixos são acessados satisfatoriamente pela população, o que permite boa efetividade no combate à pobreza ‘severa’ – população abaixo dos 40% da renda disponível mediana. Já na Suécia, o programa de renda mínima ‘*means-tested*’ apresenta baixo ‘*take-up*’, o que torna o programa pouco efetivo. De fato, isto parece convergir com outros estudos, no sentido de que a chave do combate a pobreza na Suécia consiste no apoio – universal – às famílias com crianças e à conseqüente manutenção das mães no mercado de trabalho, mesmo com crianças jovens. Esta configuração – proteção às famílias com crianças e baixo ‘*take-up*’ nos benefícios ‘*means-tested*’ –, que reduz a quase zero a pobreza nos estratos em idade ativa, não defenderia o estrato dos jovens

17 “Em termos dos procedimentos administrativos, não faz muita diferença requisitar uma pensão ou uma renda mínima na Grã-Bretanha, enquanto (esta) distância entre benefícios ‘*non-means-tested*’ e ‘*means-tested*’ é muito maior na Alemanha e na Suécia.” (Behrendt, 2000, p. 25).

solteiros.¹⁸ Isto pode estar se tornando problemático na Suécia – guardadas as devidas proporções, obviamente –, se lembramos das conclusões de Fritzell (2000, p. 25-27), que apontam uma deterioração na situação de pobreza nos estratos jovens – entre 20 e 30 anos – dos países nórdicos na passagem dos anos 80 aos 90 – especialmente relacionada às rendas originadas do mercado de trabalho.

Considerações finais

A tentativa de caracterização da ‘nova pobreza’ se revela útil ao permitir revelar com mais clareza os processos por meio dos quais os países desenvolvidos estão enfrentando o problema da insuficiência de renda. Fica clara, então, a existência de ao menos duas estratégias paradigmáticas: reformas de cunho mais liberal como as implementadas no Reino Unido, que procuravam combater esta ‘nova pobreza’ pela ótica de maior eficiência nos programas e eliminação dos desincentivos ao trabalho; e a estratégia de defesa da criança seguida pela Suécia, que divide os custos da atenção às crianças entre a família e um aparato estatal, composto de serviços de cuidado infantil e benefícios trabalhistas e monetários.

Ao descrever mais detidamente estas opções, surge um aparente paradoxo. Os programas britânicos de fato se tornam mais eficientes, com elevação de ‘take-up’ e níveis consideráveis de populações resgatadas da pobreza pelos programas de renda mínima. Já na Suécia, o programa de renda mínima apresenta alguns problemas, pois não consegue atingir os jovens sem filhos com a habitual eficiência do seu sistema de proteção. Este paradoxo é, contudo, apenas aparente.

As reformas britânicas, se por um lado tornaram os programas mais eficientes, em senso estrito, comprometeram demais a situação justamente daqueles que deveriam estar defendendo. A redução no valor dos benefícios mantém boa parte dos beneficiários ainda abaixo ou no limiar das linhas de pobreza. Por outro lado, os menores desincentivos ao trabalho presentes à nova configuração dos programas alcançou sim uma recuperação nos níveis

18 Tais informações sobre pobreza devem ser usadas com cautela no caso sueco. As pesquisas domiciliares suecas usadas como fonte para o LIS consideram os adultos que ainda moram com os pais como um domicílio independente, o que certamente superestima a pobreza nos estratos de jovens solteiros. O peso deste viés, infelizmente, não fica claro na bibliografia consultada. A esse respeito, ver Kangas e Ritakallio (1998, p. 6); McFate, Smeeding e Rainwater (1995, p. 56-58); Behrendt (2000, p. 7).

de emprego, porém com crescimento da pobreza. Desse modo, as reformas terminaram por se mostrar ineficazes no combate justamente à 'nova pobreza', levando o Reino Unido a apresentar crescentes contingentes de 'able-bodied poor' ou 'working-poor'.

Já a Suécia tem conseguido enfrentar os obstáculos das mudanças no mundo do trabalho, que se tornaram aparentemente mais difíceis para o país nos anos 90, com taxas de pobreza extremamente baixas, mesmo para os padrões europeus. Ao abordar prioritariamente a defesa das crianças, o sistema sueco termina por estimular as mães a continuarem participando ativamente do mercado de trabalho, reduzindo os impactos da desagregação da família tradicional sobre a pobreza, e diminuindo, também, a vulnerabilidade da população em geral – em uma situação de mudanças no mercado de trabalho, é importante para as famílias biparentais poder contar com um segundo provedor de renda. Ao programa de renda mínima resta atender o estrato de jovens adultos sem filhos, sendo, contudo, necessários alguns ajustes para um melhor combate à pobreza neste estrato, o que levaria a uma redução ainda mais significativa da pobreza na Suécia.

O que podemos concluir aqui é que a estratégia sueca aparenta extrema competência não só no combate à pobreza, mas especificamente no combate e anulação das pressões inerentes aos processos de geração da 'nova pobreza'. As opções britânicas, embora à primeira vista pareçam adequadas para resgatar famílias em situação de pobreza, não conseguem equacionar as pressões mais estruturais características da 'nova pobreza', tendo então que se defrontar com contingentes cada vez maiores de indivíduos em situação de pobreza.

Bibliografia

AURELIANO, L.; DRAIBE, S. A especificidade do 'Welfare State' brasileiro. In: DAIN, S. *A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização*. Brasília: Convênio MPAS/CEPAL, 1989.

BEHRENDT, C. Holes in the safety net? Social security and the alleviation of poverty in comparative perspective. *LIS Working Paper*, Luxembourg, CEPS/INSTEAD, n. 259, 2000.

BRADSHAW, J.; CHEN, J. Poverty in the UK: a comparison with nineteen other countries. *LIS Working Paper*, Luxembourg, CEPS/INSTEAD, n. 147, 1996.

EUZÉBY, C. Le revenu minimum garanti: une formule en gestation. *Droit Social*, Paris, n. 3, 1988.

EUZÉBY, C. *Le revenu minimum garanti*. Paris: La Découverte, 1991.

FELETTTO, M. Which policy to which family? The answers to new social risks in three welfare system. *LIS Working Paper*, Luxembourg, CEPS/INSTEAD, n. 200, 1999.

FRITZELL, J. Still different? Income distribution in the Nordic countries in a European comparison. *LIS Working Paper*, Luxembourg, CEPS/INSTEAD, n. 238, 2000.

JESUIT, D.; SMEEDING, T. Poverty and income distribution. *LIS Working Paper*, Luxembourg, CEPS/INSTEAD, n. 293, 2002.

KANGAS, O. & RITAKALLIO, V.-Social policy or structure? Income tranfers, socio-demographic factors and poverty in the Nordic countries and in France. *LIS Working Paper*, Luxembourg, CEPS/INSTEAD, n. 190, 1998.

MARQUES, R. M. Renda mínima garantida: solução para o impasse de proteção social? *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 26, n. especial, 1996.

MARSHALL, T. H. *Política social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

McFATE, K.; SMEEDING, T.; RAINWATER, L. Market and states: poverty trends and transfer system effectiveness in the 1980s. In: McFATE, K.; LAWSON, R; WILSON, W. J. (Ed.). *Poverty, inequality, and the future of social policies*: Western states in the new world order. New York: Russel Sage, 1995.

PIERSON, P. *Dismantling the Welfare State?* Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment. New York: Cambridge University Press, 1994.

RITAKALLIO, V. Trends of poverty and income inequality in a cross-national comparison. *LIS Working Paper*, Luxembourg, CEPS/INSTEAD, n. 272, 2001.

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

SUPLICY, E. M. *Renda da cidadania: a saída é pela porta*. São Paulo: Cortez-Fundação Perseu Abramo, 2002.

TOWNSEND, P. Understanding poverty and inequality in Europe. In: WALKER, R. L.; LAWSON, R.; TOWNSEND, P. *Responses to poverty: lessons from Europe*. London: Heinemann Educational Books, 1984.

WALKER, R. L.; LAWSON, R.; TOWNSEND, P. *Responses to poverty: lessons from Europe*. London: Heinemann Educational Books, 1984.