

# Pobreza no Brasil: parâmetros básicos e resultados empíricos\*

SONIA ROCHA\*\*

*Os fatos e evidências sobre pobreza discutidos neste trabalho referem-se às regiões metropolitanas, para as quais a disponibilidade de informações detalhadas sobre preços, em conjunto com dados de pesquisas de orçamentos familiares, possibilitou o estabelecimento de linhas de pobreza específicas por ano e local. Inicialmente, estes parâmetros, comparados com os dados sobre renda da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), são utilizados para diferenciar os pobres dos não-pobres e para obter a proporção de pobres e a razão de insuficiência de renda em cada ano e região. Esta dicotomia inicial, do ponto de vista da renda, entre as duas subpopulações serve como base para a geração de indicadores de qualidade de vida. Um exercício de análise multivariada baseado num conjunto de indicadores para os pobres propiciou a ordenação das regiões metropolitanas em relação ao denominado índice sintético de pobreza. A comparação das evidências empíricas de 1981 a 1990 torna clara a ausência de progressos significativos em termos da redução da pobreza enquanto insuficiência de renda ao longo da década passada. Uma deterioração do quadro de pobreza foi em parte evitada por mudanças sócio-econômicas ocorridas no período, tais como a queda na taxa de natalidade e o aumento nas taxas de participação na força de trabalho. Apesar das restrições financeiras e operacionais que afligiram o setor público, as condições de saneamento experimentaram uma nítida melhora, o que constitui boa notícia em meio a um panorama geral pouco animador.*

## 1 - Introdução

Pobreza é um fenômeno complexo que pode ter significados distintos para diferentes pessoas. O conceito relevante depende basicamente do padrão de vida e do modo com que várias necessidades do ser humano são atendidas em uma determinada sociedade. Embora a inserção social inadequada e, também, a sensação de impotência e a dependência psicológica estejam fortemente associadas à pobreza, a maneira mais direta de estabelecer quem é pobre em uma determinada sociedade é definir uma lista de bens e serviços básicos necessários à sobrevivência digna naquela sociedade e associar um valor monetário a eles. Esta "linha de pobreza" é o parâmetro utilizado para distinguir os pobres dos não-pobres com base em suas rendas.

---

\* A autora agradece os excelentes comentários e sugestões de dois pareceristas anônimos.

\*\* Do IPEA-Dipes e do IBGE.

No Brasil esta abordagem baseada na renda através da linha de pobreza constitui o procedimento mais comumente utilizado. Frequentemente, o salário mínimo oficial é tomado como referência, embora haja diferenças entre alguns autores quanto ao múltiplo do salário mínimo adotado, à consideração ou não de diversidades de custo de vida entre áreas e à unidade de observação adotada.

Em sua análise pioneira sobre distribuição de renda e pobreza no Brasil, Fishlow (1972) adotou os salários mínimos urbano e rural do Nordeste como linhas de pobreza<sup>1</sup> e estabeleceu uma margem de 15% acima do salário mínimo urbano daquela região para servir como parâmetro nas demais áreas urbanas do país. Este estudo também levou em consideração, de forma explícita, o tamanho familiar, tendo sido usadas elasticidades para ajustar o valor básico da linha de pobreza para famílias maiores ou menores do que a média de 4,3 pessoas.

O ponto de partida de Fishlow — os salários mínimos em vigor no Nordeste — foi uma opção arbitrária, na medida em que não se respaldou em evidência de que aqueles valores seriam adequados para o atendimento das necessidades básicas na região. O mesmo se aplica ao adicional de 15% para as demais áreas urbanas, que se justificaria mais em termos de diferenciais regionais de nível de renda do que de custo de vida para os mais pobres.

A maioria das referências subseqüentes à linha de pobreza adota de forma também arbitrária o salário mínimo. Lodder (1976), em um trabalho sobre distribuição de renda nas regiões metropolitanas, estabelece um marco individual de subsistência, ou pobreza absoluta, como sendo um salário mínimo. É unanimemente reconhecido, no entanto, que a linha de pobreza deve ser cotejada ao nível de renda da família, unidade solidária de consumo e rendimento. Em conseqüência, a maior parte dos estudos diretamente voltados para a mensuração da pobreza no Brasil adota a família como unidade de observação. Pfefferman (1983) e Hoffman (1984) utilizaram como linha de pobreza familiar dois salários mínimos. Posteriormente, graças à maior facilidade de acesso aos dados básicos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), alguns autores passaram a estabelecer linhas de pobreza *per capita*, o que permite levar em conta o tamanho da família, além de indexar seu valor, gerando assim parâmetros comparáveis em valores reais para diferentes períodos de tempo. Tolosa (1991) estabeleceu comparações intertemporais e em *cross-section* para macrorregiões e estratos urbano e rural com base nos censos e nas PNAD, ajustando segundo o INPC o parâmetro de 1/4 do salário mínimo de 1980 *per capita*. Saboia (1991) limitou-se às regiões metropolitanas ao longo da década de 80, utilizando 1/2 e 1/4 do salário mínimo em valores de 1981.

É importante notar que todos estes estudos prescindem de estimativas do custo de vida dos pobres que dêem embasamento à adoção de determinado múltiplo do salário mínimo como linha de pobreza. A desvantagem desta abordagem é óbvia: o

---

1 "The real minimum wage in the Northeast, the poorest region, is taken as the lower limit of acceptable income for a family of 4.3 persons" [Fishlow (1972, p.393)].

valor arbitrado como linha de pobreza não garante o atendimento das necessidades básicas, além de desprezar diferenciais de custo de vida, reconhecidamente significativos entre regiões e entre áreas urbanas ou rurais.

A partir da divulgação das informações do Estudo Nacional da Despesa Familiar (Endef), no final dos anos 70, tornou-se disponível um conjunto de informações que permitiu estimar linhas de pobreza tendo por base a estrutura de consumo e o custo de vida nas diferentes regiões do país e nos estratos urbano, rural e metropolitano. Recorrendo ao Endef, Thomas (1982) e Fava (1984) utilizaram metodologias semelhantes e estabeleceram linhas de pobreza para os anos de 1974 e 1975, período de referência da pesquisa.

No final da década de 80, Rocha (1988) recorreu às estruturas de consumo derivadas do Endef por Fava e, utilizando os preços coletados mensalmente pelo Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor (SNIPC), estimou linhas de pobreza para as nove regiões metropolitanas brasileiras nos anos de 1981, 1983, 1985 e 1986. Estas linhas de pobreza, que levam em conta explicitamente diferenciais observados na estrutura de consumo e no custo de vida entre regiões metropolitanas, foram utilizadas simultaneamente com os dados anuais da PNAD, permitindo obter um conjunto de informações sobre incidência de pobreza e caracterização das subpopulações pobres e não-pobres nas metrópoles brasileiras. Para cada um dos anos subsequentes (1987 a 1990), sempre que os dados da PNAD se tornavam disponíveis, novos valores de linhas de pobreza eram calculados, permitindo a atualização dos indicadores.

Metodologicamente, estas linhas de pobreza são semelhantes às de Thomas e Fava. A diferença fundamental é que, ao utilizar os preços anuais segundo região metropolitana para sua atualização em cada período, foi possível gerar uma bateria de indicadores que permitiu acompanhar a pobreza metropolitana no Brasil ao longo do tempo, detectando tanto as relações entre pobreza e ciclos econômicos de curto prazo, característicos da década, como as tendências evolutivas de mais longo prazo.

Este artigo pretende sumariar as características metodológicas das linhas de pobreza adotadas e o conjunto de resultados empíricos obtidos e já apresentados em detalhe anteriormente. Na Seção 2 é examinado o procedimento de construção das linhas de pobreza. A Seção 3 trata dos resultados obtidos através do uso desses parâmetros em conjunto com dados de rendimentos das PNAD para a construção de indicadores de pobreza entendida como insuficiência de renda. Na Seção 4 é abordada a pobreza como síndrome de carências diversas, apresentando-se indicadores de condições de vida inadequadas relativos a subpopulações pobres e não-pobres como delimitadas pelas linhas de pobreza. Na Seção 5 são resumidos os resultados de análise multivariada que, levando em conta os indicadores de carências diversas da subpopulação pobre, permite estabelecer uma ordenação da sua qualidade de vida para o conjunto de regiões metropolitanas. Na Seção 6 alguns resultados mais importantes são comentados à guisa de conclusão.

## 2 - O estabelecimento das linhas de pobreza

De modo a delimitar a subpopulação pobre, foram estabelecidas linhas de pobreza com base em estimativa dos custos efetivos de satisfação das necessidades básicas dos indivíduos, levando em consideração as diferenças de preferências dos consumidores e de custo de vida segundo regiões metropolitanas. O objetivo é considerar explicitamente a existência de significativas diferenças espaciais no custo de vida como resultado de disparidade tanto nos níveis de preço quanto nos padrões de consumo. Há evidências empíricas suficientes para respaldar a idéia de que uma única linha de pobreza, ou, mais genericamente, que o uso do mesmo parâmetro monetário como referência para o país inteiro, embora mais simples operacionalmente, é analiticamente inadequado.

Dados do Endef, realizado em 1974/75, foram utilizados como base para as preferências, utilizando a metodologia adotada por Fava (1984). Em primeiro lugar, derivaram-se preferências alimentares, tomando-se por base, arbitrariamente, a cesta alimentar relativa ao segundo décimo (em termos de distribuição de despesas correntes), uma vez que ela está associada a uma dieta de baixo custo. Esta cesta alimentar foi ajustada em termos de sua composição (os itens considerados correspondem a 90% da ingestão calórica), para tornar o número de itens mais operacional, e então ajustada em termos de quantidade, de modo a satisfazer os requisitos calóricos ideais (ingestão diária de 2.400 calorias). Em seguida, derivaram-se as preferências não-alimentares. A razão entre as despesas alimentares e o total de despesas (coeficiente de Engel) observado para um décimo específico — o mais baixo dentre aqueles onde não se observam deficiências calóricas — foi utilizada para a determinação dos custos dos itens não-alimentares.

Estes padrões de consumo, específicos para cada região metropolitana, foram então admitidos constantes para todo o período analisado. O estabelecimento de linhas de pobreza para cada ano foi feito com base nos preços médios para os produtos alimentares que fazem parte das diferentes cestas de consumo. Esses preços são os coletados pelo IBGE para o cálculo dos índices de preços.

As linhas de pobreza assim construídas podem ser utilizadas como parâmetros para a comparação da incidência de pobreza, uma vez que elas têm por norma básica refletir uma cesta alimentar correspondente à ingestão diária de 2.400 calorias, independentemente de diferenças regionais no seu conteúdo. Embora estas linhas de pobreza sejam calculadas e utilizadas em valores correntes, elas são expressas na Tabela 1 em termos do valor médio anual do salário mínimo oficial. Uma vez que este valor muda de ano para ano, as comparações de custo de vida entre metrópoles só podem ser feitas em relação a cada período.

Algumas observações relacionadas à localização e ao tamanho das regiões metropolitanas devem ser assinaladas. A primeira delas é que não há correlação entre valor da linha de pobreza e tamanho urbano. Enquanto São Paulo, com uma população de 17,4 milhões de pessoas, apresenta valores altos, compatíveis com custos crescentes de urbanização — transporte urbano e habitação, por exemplo

TABELA 1

*Linhas de pobreza segundo regiões metropolitanas em anos selecionados*

(Expressos em termos do maior salário mínimo médio anual)

Regiões metropolitanas	1981	1983	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Belém	0,63	0,73	0,72	0,81	0,97	0,91	0,85	1,22
Fortaleza	0,59	0,56	0,52	0,49	0,59	0,54	0,51	0,72
Recife	0,60	0,60	0,62	0,54	0,68	0,65	0,62	0,93
Salvador	0,63	0,63	0,64	0,66	0,81	0,74	0,74	1,02
Belo Horizonte	0,52	0,61	0,63	0,58	0,70	0,67	0,65	0,96
Rio de Janeiro	0,58	0,68	0,74	0,62	0,77	0,76	0,75	1,11
São Paulo	0,68	0,83	0,79	0,77	0,99	0,94	0,90	1,29
Curitiba	0,43	0,54	0,53	0,48	0,59	0,57	0,57	0,77
Porto Alegre	0,59	0,69	0,71	0,64	0,79	0,75	0,73	1,03

FONTE: Dados primários do Endef e do SNIPC.

—, Belém, com 1,2 milhão de habitantes, apresenta valores similares, mas como resultado de altas margens de comercialização e de elevados custos de transporte de mercadorias.

A segunda observação a ser ressaltada é que a variação nestes valores não parece caracterizar um padrão regional definido: valores elevados são observados no Norte e no Centro-Sul, tornando injustificável a adoção de salários mínimos diferenciados segundo região, como era o caso até 1984. Também fica evidente que o salário mínimo nacional não se vincula de forma adequada aos custos de vida específicos, particularmente no que tange aos custos relativos dos itens que são relevantes para a linha de pobreza. Portanto, o salário mínimo nacional, tanto como um instrumento de política salarial quanto como parâmetro para a determinação da linha de pobreza, implica um tratamento desigual para as diferentes regiões metropolitanas.

É exatamente a complexidade dos determinantes, que afetam de maneira desigual o custo de vida nas regiões metropolitanas, que justifica a adoção de linhas de pobreza com base em estrutura de gastos e preços específicos. É possível que os efeitos diferenciados sobre as linhas de pobreza tenham sido amplificados devido à diversidade de características dos anos analisados. De qualquer modo, é evidente que os diferenciais de custo de vida nas regiões metropolitanas permanecem significativos no período, o que torna desaconselhável o uso de um parâmetro único para a análise da incidência de pobreza.

### 3 - Pobreza e insuficiência de renda

A maneira mais comum de considerar pobreza como insuficiência de renda é através da comparação entre renda e linha de pobreza, de modo a determinar a proporção de pobres na população total. As variáveis de renda da PNAD foram utilizadas para estimar a "renda familiar *per capita*" e, assim, permitir, a obtenção, para cada ano, do número de pessoas situadas abaixo da linha de pobreza, relativamente ao total da população de cada região metropolitana.

A renda familiar *per capita* é o resultado da divisão da soma da renda de todas as fontes de todas as pessoas da família pelo respectivo número total de pessoas. Por considerar de igual forma qualquer membro da família, independentemente de necessidades específicas vinculadas à idade, atividade e outros fatores, este procedimento implicitamente gera algum grau de imprecisão para a medida de pobreza. Ele é, todavia, compatível com a aceitação de um único valor da linha para indivíduos apresentando diferentes características.

Os resultados derivados através deste procedimento são apresentados na Tabela 2. Algumas observações de caráter geral se fazem necessárias. A proporção de pobres no primeiro ano do período é extremamente elevada nas metrópoles nordestinas devido aos efeitos regionais da seca de 1979 a 1982. A enorme diferença entre a proporção de pobres em Curitiba e em Recife — a relação é geralmente

TABELA 2

*Proporção de pobres nas regiões metropolitanas*

(Em %)

Regiões metropolitanas	1981	1983	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Belém	50,9	57,6	43,8	45,9	45,1	46,6	39,6	43,2
Fortaleza	54,0	56,2	43,6	30,1	37,8	35,8	40,7	41,3
Recife	55,6	56,6	47,5	39,9	42,8	43,9	47,2	47,4
Salvador	43,1	43,8	39,5	37,5	39,4	33,9	39,0	38,0
Belo Horizonte	31,3	44,1	36,1	26,4	27,7	28,9	27,2	29,6
Rio de Janeiro	27,2	34,7	36,8	23,2	25,9	25,1	32,5	32,2
São Paulo	22,0	34,4	26,9	16,9	20,0	17,5	20,9	21,6
Curitiba	17,4	29,6	24,3	10,5	10,9	10,7	13,5	12,2
Porto Alegre	17,9	29,7	23,3	16,3	18,7	21,2	21,0	20,9
Todas as metrópoles	29,1	38,2	33,0	22,8	25,5	24,4	27,9	28,9

FONTE: Dados primários da PNAD.

mais de três vezes maior nesta última — é também uma evidência das disparidades regionais no Brasil.

A comparação entre 1981 e 1983 revela uma grande deterioração na incidência de pobreza causada pela crise econômica. Esta deterioração é mais acentuada nas regiões mais industrializadas onde se localiza o motor do crescimento econômico. Em termos do setor moderno, a crise induz uma reestruturação das unidades produtivas, em termos de composição do produto, mudanças tecnológicas e racionalização de custos em geral, o que, por sua vez, acarreta um grande impacto sobre os rendimentos da mão-de-obra de menor qualificação. Nas regiões metropolitanas menos desenvolvidas, o efeito de empobrecimento causado pela crise macroeconômica é essencialmente reflexo, conseqüência da perda de dinamismo em nível nacional. Além disso, ele é amortecido pelas características de inserção da população no mercado de trabalho segundo ramos de atividade.

A recuperação iniciada em 1984, e que persistiu em 1985, teve repercussão favorável no sentido de reduzir a proporção de pobres entre 1983 e 1985, com a única exceção da região metropolitana do Rio de Janeiro.

Entre 1985 e 1986 observou-se uma queda na proporção de pobres nas regiões metropolitanas, com exceção de Belém. Na metrópole do Norte, problemas de abastecimento associados ao Plano Cruzado resultaram em fortes elevações dos preços, o que acabou por eliminar quaisquer vantagens que possam ter ocorrido em termos de melhores oportunidades de emprego e aumento do nível de renda monetária dos mais pobres. Além disso, observa-se que a queda na proporção de pobres foi mais significativa no Centro-Sul do que nas metrópoles nordestinas. De fato, a localização dos centros dinâmicos e os graves desequilíbrios do mercado de trabalho relacionados à euforia gerada pelo Plano Cruzado no Centro-Sul foram responsáveis por uma elevação mais sensível da renda dos pobres nesta região.

Os ciclos de curto prazo que caracterizaram os anos seguintes, com alternância de expansão econômica e de políticas recessivas para conter a inflação, levaram a uma oscilação consistente da proporção dos pobres, na direção oposta às variações do PIB.

A Tabela 3 lista o número de pobres segundo região metropolitana, oferecendo um panorama complementar àquele inferido a partir das proporções apresentadas acima. Rio de Janeiro e São Paulo respondem pela maior, e crescente, fração do número total de pobres metropolitanos — 52% em 1981 e 55% em 1990.

Embora simples e largamente utilizada, a proporção de pobres não reflete a intensidade da pobreza, isto é, o hiato entre a renda dos pobres e a linha de pobreza. A razão de insuficiência de renda oferece uma dimensão complementar da pobreza sob a ótica da renda, mostrando quanto pobres os pobres são (Tabela 4).

*Grosso modo*, as mudanças neste indicador entre 1981 e 1987 obedecem basicamente aos mesmos padrões observados para a proporção de pobres, o que revela que as oscilações da atividade econômica foram tão marcantes que acabaram por afetar igualmente a proporção e a intensidade da pobreza.

TABELA 3

*Número absoluto de pobres segundo regiões metropolitanas — 1990*

Regiões metropolitanas	Número de pobres
Belém	532.489
Fortaleza	916.467
Recife	1.451.960
Salvador	942.087
Belo Horizonte	1.112.416
Rio de Janeiro	3.686.548
São Paulo	3.800.539
Curitiba	293.700
Porto Alegre	643.438
Total	13.379.644

FONTE: Dados primários da PNAD.

TABELA 4

*Razão de insuficiência de renda segundo regiões metropolitanas em anos selecionados*

Regiões metropolitanas	1981	1983	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Belém	0,431	0,475	0,424	0,426	0,431	0,474	0,450	0,423
Fortaleza	0,483	0,482	0,408	0,401	0,410	0,420	0,455	0,436
Recife	0,478	0,467	0,458	0,411	0,438	0,469	0,458	0,459
Salvador	0,451	0,455	0,410	0,425	0,453	0,462	0,466	0,515
Belo Horizonte	0,408	0,455	0,413	0,384	0,398	0,385	0,408	0,430
Rio de Janeiro	0,410	0,411	0,424	0,360	0,370	0,394	0,416	0,407
São Paulo	0,376	0,433	0,401	0,359	0,372	0,385	0,364	0,396
Curitiba	0,337	0,409	0,367	0,318	0,353	0,364	0,320	0,409
Porto Alegre	0,371	0,399	0,374	0,371	0,369	0,374	0,374	0,410

FONTE: Rocha (1992), com base em dados primários da PNAD.

Para os últimos três anos da série, as tendências são menos nítidas. A variação na proporção de pobres, incluindo ou excluindo indivíduos próximos à linha de pobreza, teve freqüentemente um efeito compensador em termos do indicador de intensidade da pobreza.

A comparação de 1981 com 1990 indica que a evolução segundo regiões metropolitanas foi bastante diferenciada. Observa-se um acentuado declínio em Fortaleza, enquanto em Salvador ocorreu um forte aumento. A razão de insuficiência de renda permaneceu virtualmente estável no Rio de Janeiro, mas experimentou um aumento marcante em São Paulo. O resultado para as duas maiores regiões metropolitanas parece indicar um efeito agregado ligeiramente adverso, considerando o tamanho das populações envolvidas, pois 56% da população metropolitana do Brasil vivem no Rio de Janeiro ou em São Paulo.

Um retrato mais completo da pobreza é obtido através da consideração da proporção de pobres em conjunto com a razão de insuficiência de renda<sup>2</sup> (Tabela 5). O índice decresce de forma mais acentuada onde se mostrava mais elevado, no início da década. A amplitude do conjunto de resultados experimenta uma flagrante redução, refletindo menores disparidades entre as metrópoles para os dois indicadores básicos, fato este em grande parte explicado pela seca que se abateu sobre o Nordeste no início dos anos 80.

TABELA 5

*Índice composto de pobreza segundo regiões metropolitanas — 1981 e 1990*

Regiões metropolitanas	1981	1990
Belém	0,219	0,183
Fortaleza	0,261	0,180
Recife	0,266	0,217
Salvador	0,194	0,196
Belo Horizonte	0,128	0,127
Rio de Janeiro	0,112	0,131
São Paulo	0,083	0,085
Curitiba	0,059	0,049
Porto Alegre	0,066	0,086

FONTE: Dados primários da PNAD.

<sup>2</sup> Este índice de pobreza é igual ao de Sen e ao de Foster não ponderados pela desigualdade entre os pobres [Haguenaars (1986)].

O valor absoluto da insuficiência de renda dos pobres em relação à renda dos não-pobres (Tabela 6), ao mesmo tempo em que reflete tanto a proporção de pobres quanto diferenças na intensidade da pobreza entre as diversas regiões, oferece evidência adicional acerca da desigualdade de renda entre as subpopulações pobres e não-pobres.

Afora o acentuado declínio nestas razões para as metrópoles do Norte e do Nordeste ao longo da década, a evidência mais notável é o quão baixas elas são em ambos os anos, especialmente quando se consideram todas as metrópoles em conjunto. Admitindo como certa a subestimação das rendas na cauda superior da distribuição, estas razões são, na realidade, ainda mais baixas. Isto serve para mostrar como a noção de insuficiência de renda está longe de exaurir a problemática da pobreza, e que a satisfação das necessidades básicas não diretamente associadas a níveis de renda individual tem um papel de mais alta importância no combate à pobreza.

#### 4 - Pobreza enquanto síndrome de privações diversas

*Grosso modo*, os estudos sobre pobreza podem ser classificados em duas linhas: além da tradicional abordagem da “linha de pobreza”, tornou-se comum lançar mão

TABELA 6

*A insuficiência de renda como proporção da renda dos não-pobres segundo regiões metropolitanas — 1981 e 1990*

Regiões metropolitanas	1981	1990
Belém	0,143	0,070
Fortaleza	0,165	0,065
Recife	0,173	0,103
Salvador	0,085	0,066
Belo Horizonte	0,045	0,038
Rio de Janeiro	0,035	0,045
São Paulo	0,028	0,026
Curitiba	0,015	0,011
Porto Alegre	0,019	0,022
Todas as metrópoles	0,042	0,037

FONTE: Dados primários da PNAD.

de um ou mais indicadores associados a formas de privação específicas para identificar quem é pobre. A principal vantagem desta abordagem vinculada às “necessidades básicas” — muito popular nos anos 70 — reside no fato de que ela mede pobreza por meio de resultados efetivos em termos de qualidade de vida, ao invés de fazê-lo através de indicadores indiretos como a renda. Adicionalmente, ela enfatiza a complementaridade entre os diversos aspectos da qualidade de vida como um fator importante a ser considerado por ocasião da elaboração de políticas de cunho social.

Embora o emprego de linhas de pobreza seja por larga margem a abordagem mais freqüente no Brasil, diversos autores têm tentado caracterizar pobreza por intermédio de variáveis de cunho social, utilizando conjuntos de indicadores de qualidade de vida [Tolosa (1978) e Cervini e Burger (1986)].

Neste trabalho, optamos por deixar de lado esta dicotomia e combinar as abordagens baseadas em linhas de pobreza com as que utilizam indicadores sociais. O uso da variável renda apresenta a vantagem de permitir uma delimitação básica da população-alvo para fins de política social: aqueles cujas privações em relação a alguns aspectos da qualidade de vida são críticas por estarem associadas à insuficiência de renda. Neste sentido, deficiências nutricionais, por exemplo, podem ocorrer em famílias de alta renda como resultado de hábitos alimentares inadequados ou outros fatores culturais, mas isto não demanda uma mesma estratégia de combate, nem a mesma prioridade que deve ser atribuída à má nutrição associada à insuficiência de renda. Para aqueles que carecem de bens ou serviços que devem ser fornecidos em nível coletivo, como sistema de saneamento, é importante conhecer seu nível de renda por duas razões: primeiro, isto pode ajudar a identificar aqueles em situação mais crítica; e, segundo, o conhecimento de suas restrições orçamentárias será útil na formulação de planos de custeio e investimento públicos mais apropriados para uma determinada população-alvo.

A partir das PNAD foi construída uma série de indicadores para as subpopulações pobres e não-pobres como definidas pelas linhas de pobreza relativas a cada região metropolitana. Embora os aspectos da pobreza considerados sejam limitados em função do escopo desta pesquisa domiciliar, foi possível caracterizar as subpopulações de acordo com a forma pela qual elas estão inseridas no mercado de trabalho, acesso à escola e ao saneamento básico, e condições de conforto do domicílio. A Tabela 7 mostra estes indicadores para 1985, que, dado o caráter atípico do período, pode ser encarado como um “ano médio”.

Examinando os resultados, pode-se constatar que, em regiões onde a proporção da população abaixo da linha de pobreza é relativamente pequena, as condições de vida refletidas pelos indicadores são piores. É preciso ter em mente que elas se referem a uma pequena proporção de indivíduos que se situam no extremo da distribuição de renda, o que implica maior facilidade em combater localmente as condições adversas, pelo menos quando elas estiverem associadas à falta de serviços públicos. Nos casos de Curitiba e, em menor extensão, Porto Alegre, a adversidade refletida pelos indicadores está diretamente relacionada com uma maior incidência de pobreza rural.

TABELA 7

*Indicadores para a população abaixo da linha da pobreza — 1985*

(% de pobres em cada condição)

Indicadores	Belém	Fortaleza	Recife	Salvador	Belo Horizonte	Rio de Janeiro	São Paulo	Curitiba	Porto Alegre
Fora da escola (7-14 anos de idade)	10,6	20,1	17,2	14,1	15,2	15,8	14,6	19,9	18,2
Trabalho precoce (10-14 anos de idade)	8,4	14,4	9,2	10,3	10,2	8,3	12,9	20,1	11,3
Trabalho informal	58,8	66,5	65,2	57,0	54,7	54,3	46,2	54,7	45,5
Taxa de subemprego	23,2	22,6	19,3	24,4	22,0	18,8	14,7	16,4	18,1
Taxa de participação	43,3	48,3	43,0	48,0	47,7	48,6	48,6	40,2	48,7
Taxa de desemprego	7,9	9,1	7,6	6,9	9,7	9,2	14,0	11,4	10,7
Abastecimento de água inadequado	50,0	64,5	59,3	48,4	33,1	35,6	16,3	43,4	32,5
Esgoto inadequado	62,6	63,7	85,5	77,2	57,9	27,1	38,8	62,8	46,8
Despejo de lixo inadequado	48,5	63,3	55,6	43,6	65,2	52,0	14,9	47,1	42,1
Sem refrigerador	36,5	58,5	49,3	33,2	45,3	22,0	29,8	58,9	30,4
Habitação inadequada	0,9	6,3	6,3	6,2	0,6	1,8	2,0	8,2	8,8

FONTE: Dados primários da PNAD.

Nota: Os indicadores referem-se à percentagem de pobres em condições de vida inadequadas em relação ao grupo relevante de pobres (ex.: fora da escola = percentagem de crianças entre 7 e 14 anos de idade em relação ao total das crianças pobres nesta faixa etária).

Alguns dos indicadores estão claramente vinculados ao nível de renda, como certos itens que trazem conforto ao domicílio (tamanho, durabilidade dos materiais de construção, disponibilidade de bens duráveis, como, por exemplo, refrigerador). Quando há ocorrência simultânea de insuficiência de renda e este tipo de privação no âmbito do consumo pessoal, então o aumento da renda é a maneira mais direta de melhorar as condições de vida da população-alvo.

Outros tipos de privações não são, todavia, diretamente vinculados à renda. Isto significa que um aumento do nível de renda da população pobre se revela ineficiente para eliminá-las, pelo menos no curto prazo. Melhoramentos, por exemplo, das condições de saneamento básico — água e esgoto — dependem essencialmente da capacidade financeira e gerencial do setor público, sendo estas condições inelásticas no que diz respeito ao nível de renda dos pobres.

Consideremos, a título de ilustração, o número de domicílios que não tinham acesso a saneamento básico adequado em 1990 (abastecimento de água inadequado: 1,596 milhão, esgoto inadequado: 2,329 milhões). É evidente que não é fácil eliminar estes déficits. Para que se tenha uma idéia dos progressos recentes nesta área, no período 1989/90 foram realizadas aproximadamente 250 mil conexões de água e 239 mil conexões de esgoto por ano. Com o objetivo de estabelecer prioridades para atendimento, a renda pode ser utilizada como critério para definir as populações pobres, cujas privações ficam então identificadas e mensuradas. O pressuposto é que as privações tornam-se mais críticas quando associadas à insuficiência de renda.

Por intermédio da combinação de indicadores sociais e de renda, é possível identificar a população sujeita às privações mais sérias e, então, estabelecer prioridades para atendê-la, assim como vislumbrar diferentes planos de financiamento de gastos sociais públicos, em consonância com a capacidade de pagamento da população-alvo. Os dados da Tabela 8, onde é reportado o número de pessoas que não são atendidas pela infra-estrutura de saneamento básico, distinguindo entre pobres e não-pobres, demonstram claramente estas diferenças. A situação é especialmente crítica em Fortaleza, onde, além do alto déficit percentual em saneamento básico, grande parte da população não atendida é também pobre. O oposto ocorre em Curitiba, onde menos de 1/3 da população sem acesso a água e esgoto é composta de pobres.

TABELA 8

*Número de pessoas vivendo em condições de saneamento inadequado — 1990*

Regiões metropolitanas	Abastecimento de água inadequado			Esgoto inadequado		
	Pobres	Não-pobres	Total	Pobres	Não-pobres	Total
Belém	162.026	86.094	248.120	263.043	163.358	426.611
Fortaleza	497.901	383.800	881.701	267.628	121.959	389.587
Recife	619.350	183.047	802.397	1.161.811	688.376	1.850.187
Salvador	317.267	104.813	422.080	353.870	198.684	552.554
Belo Horizonte	254.993	145.778	400.771	472.209	470.304	942.513
Rio de Janeiro	1.159.606	829.538	1.989.144	1.049.353	757.667	1.807.020
São Paulo	467.923	526.144	994.067	1.140.176	1.429.275	1.269.451
Curitiba	112.815	228.077	340.892	160.816	288.115	446.931
Porto Alegre	171.982	133.901	305.883	195.773	138.741	334.514

FONTE: Dados primários da PNAD.

## 5 - Um índice sintético de pobreza

Embora cada indicador seja interessante por si só, especialmente quando se distingue a população pobre da não-pobre, a idéia de um indicador sintético de pobreza é muito atrativa.

O uso da análise de componentes principais baseada no conjunto de indicadores apresentado na Seção 4 para os anos de 1981, 1983, 1985 e 1986 teve por objetivo gerar, para aqueles anos, uma classificação das metrópoles de acordo com a qualidade de vida da subpopulação pobre.

Idealmente, deveríamos considerar indicadores relacionados a todos os aspectos da pobreza. Na prática, todavia, estamos limitados à informação disponível nas pesquisas domiciliares e, conseqüentemente, alguns aspectos não são diretamente considerados. Um deles é a saúde, que, no entanto, está intimamente associada às condições sanitárias, para as quais temos indicadores (água, esgoto, coleta de lixo). De forma análoga, a ausência de indicadores nutricionais é compensada pelo uso, para a definição da população pobre, de linhas de pobreza baseadas em consumo alimentar, que leva em consideração as necessidades nutricionais dos indivíduos. Os resultados aqui obtidos, de qualquer forma, subentendem a aceitação de que aquele conjunto de indicadores representa adequadamente os múltiplos aspectos da pobreza.

Os escores apresentados na Tabela 9 referem-se à primeira componente, que explica entre 42 e 53% da variância total (em 1981 e 1983, respectivamente). Para todos os anos, os pesos (*factor loadings*) associados a esta primeira componente foram consistentemente altos para as condições sanitárias e de mercado de trabalho, em que pese uma certa instabilidade nos indicadores devido às distintas proporções de pobres em cada ano.<sup>3</sup>

A primeira observação que deve ser feita diz respeito às posições de Fortaleza e Recife, que refletem uma situação particularmente dramática nestas regiões metropolitanas: apresentam os maiores índices de pobreza, apesar de também responderem pelas maiores proporções de pobres na população total. Isto significa, por exemplo, que as condições de vida dos pobres, que constituem 60% da população em Fortaleza e Recife, estão bem abaixo daquelas da subpopulação pobre de Curitiba e Porto Alegre, que representa cerca de 30% da população total, no auge da crise.

A este respeito, devemos comparar a situação de Fortaleza, de um lado, e Belém, de outro. Embora em termos de pobreza como insuficiência de renda, vista sob o prisma da proporção de pobres no total da população, Belém esteja em uma situação similar às de Fortaleza e Recife — e claramente em piores condições no ano de 1986 —, o índice de pobreza derivado a partir dos 11 indicadores é bastante diferente daquele obtido para as duas metrópoles nordestinas. Na realidade, Belém

---

3 Para uma apresentação detalhada desta análise e seus resultados, ver Rocha e Villela (1990).

TABELA 9

*Índices de pobreza para regiões metropolitanas em anos selecionados*

Regiões metropolitanas	1981	1983	1985	1986
Belém	-0,624 (7)	0,498 (3)	0,603 (3)	-0,384 (7)
Fortaleza	1,591 (1)	1,529 (1)	1,070 (3)	1,901 (1)
Recife	0,753 (3)	1,193 (2)	1,230 (1)	1,225 (2)
Salvador	-0,214 (5)	0,299 (4)	0,567 (4)	-0,118 (4)
Belo Horizonte	0,816 (4)	-0,362 (6)	0,076 (5)	-0,353 (6)
Rio de Janeiro	-0,871 (8)	-0,393 (7)	-0,626 (7)	-0,485 (8)
São Paulo	-1,457 (9)	-1,719 (9)	-1,884 (9)	-1,504 (9)
Curitiba	1,139 (2)	-0,282 (5)	-0,223 (6)	0,037 (3)
Porto Alegre	-0,503 (6)	-0,762 (8)	-0,813 (8)	-0,320 (5)

FONTE: Rocha e Villela (1990).

Nota: Os valores entre parênteses referem-se à ordenação entre as áreas metropolitanas em cada ano. Os escores são relativos à primeira componente, que explicou 42% da variância total em 1981, 53% em 1983, 45% em 1985 e 51% em 1986.

está muito mais próxima de Salvador, embora em posição menos favorável, tanto sob o prisma da renda quanto do índice de pobreza.

A região metropolitana de São Paulo situa-se, em todos os anos, no extremo oposto da distribuição de escores. Apesar da incidência de pobreza ser relativamente alta — variando entre um mínimo de 17% em 1986 até o máximo de 34% em 1983 —, o índice de pobreza para a subpopulação pobre foi consistentemente melhor que o de qualquer outra região metropolitana no período. Isto significa que as condições sanitárias (água e esgoto) e a inserção no mercado de trabalho — os indicadores que mais influenciaram o primeiro fator na análise de componentes principais — são significativamente melhores em São Paulo que nas demais regiões. Esta constatação é corroborada pelo escore de 1986: mesmo se referindo ao extremo da distribuição, o índice é inferior aos de subpopulações proporcionalmente maiores — equivalente até à metade da população total, como é o caso de Recife.

Outro resultado interessante fornecido pelo uso destes índices diz respeito à posição relativa de Curitiba e Porto Alegre: embora as proporções de pobres para estas duas metrópoles sejam bastante semelhantes, a posição de Porto Alegre é substancialmente mais favorável que a de Curitiba no que tange ao índice de pobreza.

## 6 - Considerações finais

O estabelecimento de linhas de pobreza, a partir de estruturas de consumo e preços específicos de cada região metropolitana, evidencia significativos diferenciais de custo de vida para a população de baixa renda nas nove metrópoles, indicando a inadequação do uso de um parâmetro único nacional para a mensuração da pobreza e a caracterização da subpopulação pobre.

Utilizando linhas de pobreza diferenciadas, foram obtidos indicadores de pobreza enquanto insuficiência de renda ao longo da década. A proporção de pobres apresenta um claro padrão regional: proporções mais altas nas regiões Norte e Nordeste, médias no Rio de Janeiro e Belo Horizonte e mais baixas no Sul. Dados anuais evidenciam ainda flutuações fortemente vinculadas aos ciclos econômicos de curto prazo. Considerando os anos extremos da década, houve praticamente uma estabilidade na proporção de pobres para o conjunto das metrópoles em torno de 29%. Apesar de algumas alterações na ordenação (*ranking*), a metrópole onde ocorre a maior incidência de pobreza continua a ser Recife, Curitiba mantendo a posição mais favorável. A evolução perversa do Rio de Janeiro afetou os resultados globais devido à sua importância demográfica como segunda metrópole primaz.

Outros indicadores de insuficiência de renda, como a razão de insuficiência de renda e o índice sintético de pobreza, confirmam a virtual estabilidade da pobreza metropolitana quando vista do ângulo da renda. É interessante observar, no entanto, uma forte queda da proporção de renda dos não-pobres equivalente à insuficiência absoluta de renda dos pobres, passando de 4,2% em 1981 para 3,7% em 1990, indo ao encontro de evidências quanto à desigualdade crescente, que se explica principalmente pelo aumento das rendas mais altas. É importante observar que, como as rendas altas tendem a ser subestimadas, devido ao uso de amostragem e à subdeclaração, é provável que estes indicadores na realidade sejam ainda inferiores aos obtidos empiricamente. Percentual tão baixo da renda dos não-pobres equivalendo à renda necessária para eliminar a pobreza enquanto insuficiência de renda é a melhor evidência de que a pobreza deve ser analisada do ponto de vista de um conjunto mais amplo de carências, algumas delas fora do âmbito da renda e do consumo privados.

Assim, a pobreza metropolitana é melhor qualificada quando levadas em conta as carências de saneamento, habitação, assistência médica e educação, que não podem ser sanadas por acréscimos marginais da renda, dependendo essencialmente de bem-sucedidos investimentos do setor público. Em outras palavras, a curto prazo estas carências são relativamente inelásticas em relação ao nível de renda dos pobres, dados o tamanho dos déficits existentes e as dificuldades operacionais envolvidas em eliminá-los.

Indicadores de saneamento apresentados anteriormente ilustram este ponto. A crise do setor público durante a década de 80 sem dúvida impediu, por motivos operacionais e financeiros, que houvesse um maior progresso nesse domínio. Ao final do período observam-se carências absolutas graves em todas as regiões metropolitanas, inclusive nas mais desenvolvidas do Centro-Sul. No Nordeste os déficits são explosivos, pois afetam elevados percentuais tanto da população pobre quanto

da não-pobre, o que implica maiores dificuldades de equacionamento. Os altos percentuais de indivíduos pobres, que ocorrem concomitantemente a elevadas carências de infra-estrutura urbana, tornam inviável uma melhoria significativa das condições de vida nas metrópoles nordestinas, sem que haja um aporte significativo de recursos organizacionais e financeiros externos a elas.

Finalmente, cabe ressaltar que, se o quadro de pobreza apresentado ao final da década não foi mais adverso, isto se deve ao declínio significativo das taxas de natalidade, à redução da migração em direção às metrópoles e à evolução adversa em si mesma, mas compensatória em termos de rendimento, ocorrida no mercado de trabalho.

Indicadores de trabalho mostram claramente esta evolução. Com exceção do trabalho precoce — proporção de jovens entre 10 e 14 anos de idade que trabalham —, todos os demais indicadores apresentam uma evolução adversa em termos das condições econômicas subjacentes. A crescente informalidade (percentagem de empregados sem carteira de trabalho e de trabalhadores por conta própria não cobertos pela seguridade social) está intimamente associada ao declínio do emprego no setor secundário e à “terceirização” em atividades de baixa produtividade e baixa remuneração (especialmente no comércio e em serviços não-especializados). O aumento do subemprego (percentagem de indivíduos trabalhando menos de 40 horas por semana), as maiores taxas de atividade (percentagem da população economicamente ativa no total da população com 10 ou mais anos de idade) e a maior participação das mulheres (percentagem de mulheres no total da força de trabalho)<sup>4</sup> são manifestações distintas do mesmo fenômeno: na ausência de crescimento econômico, a diminuição na renda da imensa maioria de trabalhadores induziu a entrada de trabalhadores secundários no mercado de trabalho como estratégia de evitar a queda da renda familiar. Neste contexto, a diminuição do desemprego não é um fato alvissareiro: mesmo para os não-pobres, a diminuição do nível de rendimentos torna o desemprego “um luxo”, fazendo com que aqueles que perdem seus empregos rapidamente se envolvam com uma nova atividade no mercado de trabalho, mesmo que inadequada em termos de habilitação e remuneração.

Os indicadores da Tabela 10 mostram que estas tendências afetaram tanto os pobres quanto os não-pobres, embora a situação seja muito mais crítica para os primeiros. Apesar de estas estratégias, ao preservarem a renda familiar, terem sido coroadas de êxito no sentido de evitar um crescimento da pobreza como insuficiência de renda, elas tiveram um efeito nitidamente adverso do ponto de vista da diminuição de lazer e de cuidados dispensados à família. Para indivíduos situados abaixo da linha de pobreza, estes efeitos representam um aspecto não-mensurável da deterioração das condições de vida dos pobres.

---

4 Vale ressaltar que a crescente participação das mulheres na força de trabalho, embora afetada pela queda dos rendimentos, é uma inegável tendência de longo prazo.

TABELA 10

*Indicadores referentes ao mercado de trabalho para os pobres e não-pobres nas regiões metropolitanas brasileiras — 1981 e 1990*

(Em %)

Indicador	Categoria	1981	1990
Trabalho precosce	Total	7	7
	Pobre	8	8
	Não-pobre	7	7
Trabalho informal	Total	25	28
	Pobre	36	36
	Não-pobre	23	26
Trabalho informal por conta própria	Total	59	66
	Pobre	75	84
	Não-pobre	53	61
Subemprego	Total	16	19
	Pobre	18	19
	Não-pobre	16	19
Desemprego	Total	7	5
	Pobre	16	13
	Não-pobre	4	3
Taxa de participação	Total	53	55
	Pobre	42	45
	Não-pobre	57	59
Taxa de participação feminina	Total	35	38
	Pobre	33	35
	Não-pobre	36	39

(continua)

Indicador	Categoria	1981	1990
Subemprego feminino	Total	29	30
	Pobre	34	29
	Não-pobre	28	30

FONTE: Rocha (1992), com base em dados primários da PNAD.

### Abstract

*The evidences on poverty discussed below refer to the metropolitan areas, for which detailed price information combined with data from the family budget survey enabled the establishment of location and time specific poverty lines. Firstly, these parameters compared to income data from annual household surveys are used to differentiate poor from non-poor and to obtain the proportion of poor and poverty gap ratios for each year and area. This initial dichotomy between two subpopulations from the income point of view serves as basis for generating quality of life indicators. Multivariate analysis based on the set of indicators for the poor led to a ranking of metropolitan areas relative to a so-called synthetic poverty index. Comparing empirical evidences from 1981 and 1990, it is evident that no significant progress has been made in terms of reducing poverty as insufficiency of income through the decade, although further deterioration was halted by socioeconomic changes, such as lowering birth rates and increased labor market participation. In spite of budgetary and operational constraints affecting the public sector, sanitary conditions show a clear improvement, which is good news in a otherwise bleak scenario.*

### Bibliografia

- CERVINI, R. e BURGER, F. *Diferenças espaciais da qualidade de vida no Brasil*. Brasília: IPEA/Unicef, 1986.
- FAVA, V. L. *Urbanização, custo de vida e pobreza no Brasil*. São Paulo: IPE/USP, 1984.
- FISHLOW, A. Brazilian size distribution of income. *American Economic Review*, p.391-408, May 1972.
- HAGUENAARS, A. J. M. *The perception of poverty*. Amsterdam: North-Holland, 1986.

- HOFFMANN, R. *Pobreza no Brasil*. Piracicaba: Esalf, 1984 (Série de Estudos e Pesquisa, 43).
- LODDER, C. *Distribuição de renda nas regiões metropolitanas*. Rio de Janeiro: IPEA, 1976.
- PASTORE, J., ZYLBERSTAJN, H. e PAGOTTO, S. *Mudança social e pobreza no Brasil: 1970-1980*. São Paulo: Fipe/Pioneira, 1983.
- PFEFFERMAN, G. *Income distribution and poverty in Brazil*. Missão do Banco Mundial (relatório preliminar), Aug. 1983.
- ROCHA, S. *Linhas de pobreza para as regiões metropolitanas na primeira metade da década de 80*. Belo Horizonte: Anpec, 1988 (Anais).
- ROCHA, S. e VILLELA, R. Caracterização da população pobre metropolitana nos anos 80 — resultados de uma análise multivariada. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v.44, n.1, p.449-469, 1990.
- SABOIA, J. *Distribuição de renda e pobreza metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, dez. 1991 (Textos para Discussão, 268).
- THOMAS, V. *Differences in income, nutrition and poverty within Brazil*. Washington: World Bank, 1982 (Staff Working Paper, 505).
- TOLOSA, H. Causes of urban poverty in Brazil. *World Development*, v.6, n.9-10, p.1087-1101, 1978.
- . *Pobreza no Brasil: uma avaliação dos anos 80. A questão social no Brasil*. São Paulo: Nobel, 1991.

(Originais recebidos em dezembro de 1992. Revistos em abril de 1993.)