

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 368

Governabilidade e Pobreza O Desafio dos Números

Sonia Rocha

FEVEREIRO DE 1995

3200 2000
CDTI
TD/368
1995

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA
é uma fundação pública vinculada ao Ministério
do Planejamento e Orçamento.

PRESIDENTE

Andrea Sandro Calabi

DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

Luiz Antonio de Souza Cordeiro

DIRETOR DE PESQUISA

Claudio Monteiro Considera

DIRETOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Luis Fernando Tironi

DIRETOR DO CENDEC

Adroaldo Quintela Santos

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA COTI/CBD
TOMBO
Nº 19698-3
DATA 27 / 04 / 95

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar
resultados de estudos desenvolvidos no IPEA, informando
profissionais especializados e recolhendo sugestões.

REPROGRAFIA

Edson Soares

Tiragem: 150 exemplares

SERVIÇO EDITORIAL

Brasília - DF:

SBS Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES - 10º andar
CEP 70.076-900

Rio de Janeiro - RJ:

Av. Presidente Antônio Carlos, 51 - 14º andar
CEP 20.020-010

SUMÁRIO

1 - INTRODUÇÃO

2 - QUANTOS SÃO, ONDE ESTÃO E QUEM SÃO OS POBRES NO BRASIL

2.1 - Considerações Preliminares

2.2 - Os Números Básicos

2.3 - A Pobreza Metropolitana

3 - COMO COMBATER A POBREZA NO BRASIL?

4 - CONCLUSÃO

ANEXO 1

ANEXO 2

BIBLIOGRAFIA

**GOVERNABILIDADE E POBREZA
O DESAFIO DOS NÚMEROS***

Sonia Rocha**

* Este texto foi apresentado no Seminário Governabilidade e Pobreza, realizado no Rio de Janeiro de 29 de junho a 1º de julho de 1994, e está sendo publicado na coletânea "Governabilidade e Pobreza no Brasil", organizada por Lícia P. Valladares e Magda Prates Coelho, da Editora Civilização Brasileira.

** Do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Pesquisa (IPEA/DIPES), Rio de Janeiro.

1 - INTRODUÇÃO

O lamentável desempenho econômico que resultou da sucessiva crise dos anos 80 frustrou a expectativa mais marcante e característica do pós-guerra no Brasil: a de que o país se tornaria uma sociedade rica e moderna. De fato, o declínio da renda *per capita* entre 1980 e 1992, que atingiu quase 8%, rompeu a tradição brasileira de forte crescimento e acentuada mobilidade, que permitiam a convivência com desequilíbrios estruturais, os quais, embora indesejáveis, eram tidos por muitos como inevitáveis e passageiros. Em face da renda declinante, os conflitos distributivos acentuaram-se, até porque a distribuição de rendimentos continuou a se agravar a partir de patamares já muito elevados. As condições de convivência entre diferentes grupos socioeconômicos tornaram-se especialmente adversas nas metrópoles, que concentravam, em 1991, 29% da população brasileira, e onde são mais agudas as desigualdades de renda, riqueza e poder. Ao iniciar-se a década de 90, permanecia a incapacidade de estabelecer um acordo nacional que viabilizasse as reformas necessárias como pré-condição para uma nova fase de crescimento.

Foi neste contexto que teve origem o movimento popular que visa combater as condições de pobreza no país a partir da iniciativa da sociedade, se necessário prescindindo do Estado. Na verdade o maior mérito da campanha popular e do apoio obtido junto à mídia seria o de influenciar o Estado no sentido de adotar a prioridade eleita pela população. O papel do Estado é essencial, já que a extensão e multiplicidade de facetas da pobreza, assim como a complexidade da sociedade brasileira, tornam inviável tratar o problema de forma individual e localizada.

Estas considerações remetem à questão da governabilidade no que concerne à problemática da pobreza no Brasil. Nesse particular, governabilidade implica a capacitação adequada do Estado para adotar o objetivo identificado pela sociedade, o que depende de dois aspectos básicos: estabelecimento do quadro institucional e mobilização dos meios necessários através de uma estrutura administrativamente eficiente e tecnicamente capacitada; concepção e gerenciamento de políticas de forma aberta e transparente.¹

O texto que se segue divide-se em duas seções e uma conclusão. Na primeira seção é feita uma descrição do que pode se entender como pobreza no Brasil. Trata-se essencialmente de caracterizar qual a feição e o tamanho do problema com o apoio de evidências empíricas. Estas baseiam-se principalmente em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 1990, a base de dados mais recente de que se dispõe para caracterizar a população brasileira em termos de

¹Estes dois aspectos sumariam os requisitos gerais de governabilidade definidos pelo Banco Mundial em "Governance: The World Bank's Experience", 1993.

rendimento.² Na segunda seção discutem-se políticas de combate à pobreza. A conclusão sintetiza os principais aspectos levantados.

2 - QUANTOS SÃO, ONDE ESTÃO E QUEM SÃO OS POBRES NO BRASIL

2.1 - Considerações Preliminares

A apresentação de informações empíricas sobre pobreza demanda a explicitação do conceito utilizado. Num país como o Brasil onde, reconhecidamente, largas parcelas da população não têm acesso aos bens e serviços essenciais, a noção fundamental é a de pobreza absoluta, embora seja inescapável que nesta definição estejam implícitas necessidades vinculadas ao modo de vida predominante.³ Por outro lado, adotou-se uma definição essencialmente objetiva de necessidade, refletindo escolhas médias de consumo observadas em famílias de baixa renda. Como resultado, são definidos como pobres aqueles que não dispõem dos meios para atender às necessidades de alimentação, dados os custos de atendimento de requerimentos nutricionais associados à estrutura de consumo alimentar habitual, nem às demais necessidades de vestuário, educação, despesas pessoais, habitação etc. que correspondem geralmente àquele nível de despesa alimentar. Mais restritivamente indigentes são aqueles incapazes de atender tão-somente às necessidades alimentares.

Embora, reconhecidamente, pobreza seja uma síndrome de carências diversas [ver Altimir (1979)], é comum associá-la à insuficiência de renda, já que renda é o meio privilegiado de atendimento de necessidades em uma sociedade moderna. O estabelecimento de parâmetros de renda abaixo dos quais os indivíduos são considerados pobres -- a linha de pobreza --, ou indigentes -- a linha de indigência --, deve representar o custo de atendimento das necessidades básicas em determinado tempo e lugar. Como existe amplo escopo para escolhas metodológicas na determinação desses parâmetros, o Anexo 1 sumaria os princípios aqui adotados. Cabe, no entanto, ressaltar que as linhas definidas consideram explicitamente diferenciais de custo de vida para os pobres entre regiões e estratos de residência (metropolitano, urbano, rural), e que modificações destes custos ao longo do tempo foram levados em conta de modo a garantir a validade de comparações intertemporais de pobreza ou indigência. Os resultados para os estratos urbano e rural são, como se explica no Anexo 1, necessariamente

²Os resultados do Censo Demográfico 1991 e da PNAD 1992 não se acham ainda disponíveis.

³"My main thesis is that both 'poverty' and 'subsistence' are relative concepts and they can only be defined in relation to the material and emotional resources available at a particular time to the members either of a particular society or different societies" [ver Townsend (1962)].

mais precários devido à inexistência, para essas áreas, de levantamentos de preços ao consumidor que permitam avaliar diretamente a evolução do custo de vida em geral, e para os pobres em particular.

O confronto entre esses parâmetros de valor e os dados de rendimento da PNAD-90⁴ permite delimitar três subpopulações básicas para a análise que se segue: a pobre, cuja renda é inferior à linha de pobreza, portanto incapaz de atender às suas necessidades básicas de alimentação, moradia, vestuário etc.; a indigente, cuja renda não permite atender nem mesmo às necessidades alimentares, formando então o subgrupo mais pobre dentre os pobres; e a não-pobre, que se situa acima da linha de pobreza.

2.2 - Os Números Básicos

Utilizando-se parâmetros de renda localmente diferenciados e estimados a preços de 1990, obteve-se a proporção de pobres, que é o indicador de pobreza mais usual. A Tabela 1 apresenta os resultados com base nas linhas de pobreza e de indigência que suscitam algumas considerações.

Os pobres no Brasil seriam 30% da população ou cerca de 42 milhões de pessoas em 1990.⁵ A pobreza tem um forte componente regional, as proporções sendo mais elevadas no Norte e no Nordeste e reduzindo-se em direção ao Sul. No Recife e nas áreas rurais do Nordeste as proporções de pobres correspondem a quase 50% da população. Por outro lado, a incidência de pobreza no Brasil é sensivelmente mais elevada em áreas rurais (39%), embora em São Paulo e no Rio de Janeiro, as regiões mais urbanizadas do país, a pobreza passe a ser preponderantemente um fenômeno metropolitano. Para o país como um todo, em função da urbanização, mais de 2/3 dos pobres são pobres urbanos (metropolitanos ou não-metropolitanos).

Quanto aos indigentes, os mais pobres dentre os pobres, aqueles que se utilizassem toda a sua renda na aquisição de alimentos nem assim conseguiriam atender às necessidades básicas alimentares, verifica-se que eles representam 12% da população brasileira ou cerca de 16,6 milhões de pessoas em 1990. O padrão regional e urbano-rural verificado para os pobres se mantém, embora claramente

⁴Foi utilizado como variável de confronto o rendimento familiar *per capita*, que permite considerar a família como unidade solidária de consumo e rendimento, levando também em conta o impacto do tamanho da família sobre os indicadores de pobreza e indigência. A área rural da região Norte não está incluída, devido à sua não cobertura pela PNAD.

⁵Os fatores de expansão da PNAD-90 foram alterados para que os números absolutos obtidos fossem compatíveis com os resultados de população residente do Censo Demográfico 1991.

Tabela 1

Número e Proporção de Pobres e Indigentes no Brasil, segundo Regiões e Estratos - 1990

Regiões e Estratos	POBRES			INDIGENTES		
	Número ²	Proporção	Repartição(%)	Número ²	Proporção	Repartição(%)
NORTE ¹	2219881	0.4324	5.29	957997	0.1866	5.78
Belém	394903	0.4339	0.94	127602	0.1402	0.77
Urbano	1824977	0.4320	4.35	830395	0.1966	5.01
NORDESTE	18902899	0.4583	45.04	9117732	0.2210	55.00
Fortaleza	925006	0.4148	2.20	252667	0.1133	1.52
Recife	1338778	0.4852	3.19	527830	0.1913	3.18
Salvador	923079	0.3923	2.20	426154	0.1811	2.57
Urbano	7727609	0.4373	18.41	2908062	0.1646	17.54
Rural	7988427	0.4920	19.03	5003020	0.3081	30.18
MG/ES	5075266	0.2846	12.09	1903037	0.1067	11.48
B.Horizonte	992175	0.3030	2.36	254277	0.0776	1.53
Urbano	2570066	0.2559	6.12	815292	0.0812	4.92
Rural	1513026	0.3353	3.60	833468	0.1847	5.03
RIO DE JANEIRO	3802582	0.3049	9.06	968827	0.0777	5.84
Metrópole	3211693	0.3272	7.65	827412	0.0843	4.99
Urbano	410710	0.1992	0.98	101047	0.0490	0.61
Rural	180180	0.3025	0.43	40369	0.0678	0.24
SÃO PAULO	5129419	0.1684	12.22	1181087	0.0388	7.12
Metrópole	3277334	0.2219	7.81	698618	0.0473	4.21
Urbano	1542906	0.1146	3.68	382073	0.0284	2.30
Rural	309178	0.1395	0.74	100396	0.0453	0.61
SUL	4357333	0.2013	10.38	1621513	0.0749	9.78
Curitiba	238248	0.1231	0.57	69960	0.0362	0.42
P.Alegre	616498	0.2115	1.47	171959	0.0590	1.04
Urbano	1903121	0.1698	4.53	586046	0.0523	3.54
Rural	1599466	0.2863	3.81	793548	0.1420	4.79
CENTRO-OESTE	2482946	0.2494	5.92	826972	0.0831	4.99
Brasília	342869	0.2244	0.82	58237	0.0381	0.35
Urbano	1503302	0.2337	3.58	480721	0.0747	2.90
Rural	636775	0.3192	1.52	288014	0.1444	1.74
BRASIL						
Metropolitano ³	12260583	0.2886	29.21	3414715	0.0804	20.60
Urbano	17482691	0.2685	41.65	6103636	0.0937	36.82
Rural ¹	12227052	0.3926	29.13	7058815	0.2266	42.58
TOTAL ¹	41970326	0.3025	100.00	16577166	0.1195	100

Fonte : IBGE/PNAD 90 - Tabulações Especiais.

¹Exclusive área rural da região Norte não investigada pela PNAD.

²Resultados da PNAD - 90 reponderados pela autora com vista à compatibilização com os resultados de tamanho de população da Sinopse Preliminar do Censo Demográfico - 1991.

³Inclui Brasília.

mais acentuado: 55% dos indigentes estão no Nordeste, sendo que quase 1/3 do total é residente do Nordeste rural; os indigentes rurais representam cerca de 43% do número total de indigentes no país.

Comparações dos mesmos indicadores para 1981 (Tabela 2) não dão suporte à crença geralmente difundida de agravamento da pobreza e da indigência no Brasil ao longo da década. Na verdade, as proporções de pobres e de indigentes declinam ligeiramente no período para o país como um todo, passando dos respectivos 34 e 14%, em 1981, para 30 e 12% em 1990. As melhorias observadas nos indicadores no Nordeste se explicam em boa parte pela ocorrência de seca em 1981. O agravamento da situação é indisputável apenas no Rio de Janeiro, em todos os seus estratos. Cabe observar, ainda, um pequeno mas sistemático agravamento da indigência em algumas metrópoles, mesmo naquelas onde a proporção de pobres declinou (São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba).

Embora não tenha havido agravamento da pobreza e da indigência do ponto de vista da renda, os níveis atuais se tornam inaceitáveis diante das desigualdades crescentes e da urbanização. Embora os pobres e indigentes no Brasil estejam ainda preponderantemente nas áreas rurais, a evolução 1981/90 evidencia que parcela crescente deles é residente urbana em geral e metropolitana em particular. Em meio urbano, rompidos os laços de solidariedade e de dependência, e diante dos contrastes extremos de riqueza e poder, as condições adversas de vida desses grupos tornam-se insustentáveis gerando forte tensão social.

Os dados da Tabela 1, além de permitirem um dimensionamento relativamente detalhado da pobreza e da indigência no Brasil, são eloqüentes quanto aos seus aspectos locacionais. A pobreza, e ainda mais marcadamente a indigência, é preponderantemente rural e nordestina. Essas características locacionais naturalmente se vinculam, de modo geral, às características de ocupação produtiva na área rural e ao nível de desenvolvimento socioeconômico da região Nordeste.

Outras características dos pobres são, reconhecidamente, óbvias. Os pobres têm baixo nível educacional, o que limita seu acesso a postos de trabalho de baixa qualificação, baixa produtividade e baixa remuneração. O fato de a mão-de-obra não-qualificada ser tão numerosa contribui para aviltar ainda mais o rendimento do trabalho, tornando freqüentemente inócuo o salário mínimo legal. A elevada freqüência dos indivíduos pobres ocupados em condição de conta própria, empregado sem carteira e não-remunerados é um sintoma evidente desse fenômeno.

A esse respeito é importante observar que, embora pobreza esteja muito associada a uma inadequada inserção no mercado de trabalho, expressa nas posições na ocupação acima mencionadas, mesmo o trabalhador do setor formal ocupado 40 horas por semana pode estar condenado à pobreza em função do baixo valor do salário mínimo. Assim, na metrópole de São Paulo em 1990, por exemplo, a linha

Tabela 2

Número e Proporção de Pobres e Indigentes no Brasil, segundo Regiões e Estratos - 1981

Regiões e Estratos	POBRES			INDIGENTES		
	Número ²	Proporção	Repartição (%)	Número ²	Proporção	Repartição (%)
NORTE ¹	1540707	0.4788	3.75	580754	0.1805	3.46
Belém	440342	0.5124	1.07	149304	0.1737	0.89
Urbano	1100365	0.4665	2.68	431450	0.1829	2.57
NORDESTE	20118596	0.5652	49.01	10398616	0.2922	61.99
Fortaleza	895160	0.5430	2.18	305860	0.1855	1.82
Recife	1348371	0.5582	3.28	564617	0.2337	3.37
Salvador	801322	0.4333	1.95	293747	0.1588	1.75
Urbano	7452277	0.5568	18.15	2902748	0.2169	17.31
Rural	9621466	0.5905	23.44	6331644	0.3886	37.75
MG/ES	4574605	0.2921	11.14	1677692	0.1071	10.00
B.Horizonte	836368	0.3155	2.04	177433	0.0669	1.06
Urbano	2092397	0.2621	5.10	664678	0.0833	3.96
Rural	1645840	0.3272	4.01	835581	0.1661	4.98
RIO DE JANEIRO	2938185	0.2555	7.16	709504	0.0617	4.23
Metrópole	2525656	0.2754	6.15	618992	0.0675	3.69
Urbano	237569	0.1415	0.58	57313	0.0341	0.34
Rural	174960	0.2690	0.43	33199	0.0510	0.20
SÃO PAULO	5018679	0.1955	12.22	1084133	0.0422	6.46
Metrópole	2902550	0.2221	7.07	540892	0.0414	3.22
Urbano	1715165	0.1606	4.18	425057	0.0398	2.53
Rural	400964	0.2082	0.98	118184	0.0614	0.70
SUL	4108188	0.2136	10.01	1336825	0.0695	7.97
Curitiba	265467	0.1740	0.65	46344	0.0304	0.28
P.Alegre	417907	0.1816	1.02	82573	0.0359	0.49
Urbano	1533051	0.1860	3.73	402596	0.0488	2.40
Rural	1891763	0.2642	4.61	805312	0.1125	4.80
CENTRO-OESTE	2754234	0.3509	6.71	985823	0.1256	5.88
Brasília	395783	0.3161	0.96	76762	0.0613	0.46
Urbano	1464899	0.3225	3.57	497434	0.1095	2.97
Rural	893552	0.4350	2.18	411627	0.2004	2.45
BRASIL						
Metropolitano ³	10828926	0.2947	26.38	2856524	0.0777	17.03
Urbano	15595723	0.3191	37.99	5381276	0.1101	32.08
Rural ¹	14628545	0.4417	35.63	8535547	0.2577	50.89
TOTAL ¹	41053194	0.3458	100	16773347	0.1413	100

Fonte : IBGE/PNAD 90 - Tabulações Especiais.

¹Exclusive área rural da região Norte não investigada pela PNAD.²Resultados da PNAD - 90 reponderados pela autora com vista à compatibilização com os resultados de tamanho de população da Sinopse Preliminar do Censo Demográfico - 1991.³Inclui Brasília.

de pobreza se situava acima do salário mínimo (Tabela A, Anexo 1), o que coloca o trabalhador individualmente ou uma família de quatro pessoas, onde dois trabalhem recebendo o mínimo, abaixo da linha de pobreza.

Pobreza, por outro lado, está fortemente correlacionada a características do chefe da família, principal supridor da renda familiar. Famílias chefiadas por mulheres são especialmente vulneráveis à pobreza [ver Barros, Fox, Mendonça, (1993)], assim como aquelas chefiadas por jovens também estão sobre-representadas no conjunto de pobres. Ademais, os chefes pobres são preponderantemente pretos e pardos.

Finalmente pobreza está altamente associada a tamanho e estrutura da família. Famílias numerosas com crianças menores de 10 anos formam um grupo de risco: a taxa de dependência, que resulta da relação entre número de ocupados/total de pessoas na família, é um indicador que permite captar de forma sintética diversas características adversas associadas à pobreza.

A partir de estudo sobre o perfil da pobreza no Brasil [ver Rocha (1993)], algumas características que diferenciavam claramente as subpopulações pobre e não-pobre foram selecionadas como variáveis independentes para um modelo que expressa a probabilidade de o indivíduo ser pobre no Brasil. As variáveis escolhidas foram (entre parênteses a condição adversa, isto é, aquela associada à pobreza):

- a) sexo do chefe (feminino);
- b) cor do chefe (preta ou parda);
- c) situação na ocupação (empregado sem carteira ou desempregado);
- d) nível de escolaridade do chefe (menos de quatro anos de escolaridade);
- e) razão de dependência (zero).

Além dessas foram consideradas duas variáveis locais:

- f) região de residência (Nordeste);
- g) estrato de residência (rural).

Os resultados obtidos mostram que a probabilidade de um indivíduo ser pobre quando reúne o conjunto de características adversas é de 95%. A Tabela 3 mostra também as probabilidades quando todas as características são adversas exceto uma. Por exemplo, a probabilidade de ser pobre se reduz para 87% se, apesar das demais características adversas, a família residir em região que não o Nordeste. Observa-se que a característica do chefe mais fortemente associada à pobreza é o nível educacional, já que se a escolaridade for superior a quatro anos a probabilidade de ser pobre se reduz a 86%, apesar de os demais aspectos serem negativos. No extremo oposto, a cor é das variáveis selecionadas aquela que por si só está menos associada à pobreza.

Tabela 3

Probabilidades de o Indivíduo Ser Pobre no Brasil Associadas a um Conjunto de Variáveis Seleccionadas - 1990

	Probabilidade
Caso mais adverso	0.9505
Exceto:	
Sexo	0.9066
Cor	0.9222
Ocupação	0.8708
Escolaridade	0.8621
Razão de dependência	0.1660
Região	0.8729
Estrato	0.8686
Caso mais adverso Exceto razão de dependência = 0,58	0.7157

Fonte: Rocha (1988) e (1991).

O valor extremo assumido pela taxa de dependência quando todos os membros da família trabalham tem efeito drástico sobre a probabilidade de ser pobre, porque é, na verdade, uma situação limite. Quando se adota, alternativamente, a média de variável -- 0,58 -- isto é, pouco mais da metade dos membros da família trabalha nas famílias brasileiras, tem-se que a probabilidade de a família ser pobre reduz-se fortemente para 71%, apesar do efeito adverso das outras variáveis.

Esses resultados revelam claramente que no combate à pobreza devem ser privilegiados três aspectos:

O primeiro é a educação, na medida em que se apresenta como determinante básico da pobreza. Porém, mais do que promover a mudança do *status* educacional dos adultos, responsável pela pobreza hoje, o objetivo primordial deve ser o da igualdade de oportunidades no acesso ao ensino de qualidade para redução da pobreza no futuro.

O segundo se refere ao apoio prioritário a grupos especialmente vulneráveis, como as famílias chefiadas por mulheres com crianças menores de 10 anos.

Finalmente o componente locacional exige mecanismos especialmente concebidos para combate à pobreza no Nordeste rural, onde a elevada proporção de pobres, além de aspectos culturais e políticos, torna inviável fazer face ao problema sem recursos financeiros e gerenciais externos às áreas críticas.

Essas questões serão tratadas em mais detalhe na Seção 3.

2.3 - A Pobreza Metropolitana

Devido a tamanho e densidade demográficos,⁶ importância cultural e econômica, as metrópoles são caixas de ressonância para tudo o que ocorre no país. A insatisfação generalizada com a estagnação da renda e as mudanças sociais ocorridas na última década tornaram a questão da pobreza metropolitana uma preocupação central da sociedade brasileira no início dos anos 90.

Embora na esteira da urbanização, certamente ocorreu metropolização da pobreza, no sentido que pobres e indigentes metropolitanos têm uma participação crescente no número total de pobres e indigentes no país,⁷ isto não significa que tenha havido agravamento da pobreza nas metrópoles enquanto número de pobres em relação à população total metropolitana. Com base em evidências empíricas, para 1990 o que pode ser dito a esse respeito?

a) A pobreza metropolitana acompanha o padrão regional de pobreza já indicado na seção anterior. Os pobres como proporção da população total são mais numerosos nas metrópoles do Norte e do Nordeste, estas proporções reduzindo-se paulatinamente quando se avança para o Sul. Em 1990 a metrópole com maior proporção de pobres era Recife, com 48,5% ou 1,3 milhões de pessoas, e a com menor incidência Curitiba, com 12,3% de pobres ou 238 mil pessoas (Tabela 4).

b) Quando se consideram números absolutos, mais de 50% dos pobres metropolitanos estão nas duas metrópoles primazes, Rio de Janeiro e São Paulo. Elevada proporção ou elevado número absoluto de pobres tem, naturalmente, implicações diferentes em termos de manifestação da pobreza e forma de combatê-la ou remediá-la.

c) Existe um claro padrão de concentração de pobres nas periferias das metrópoles (Tabela 4). Não só a proporção de pobres nas periferias é mais elevada (Tabela 5), como a repartição de pobres entre as duas áreas privilegia a periferia, quando se compara com a distribuição da população total entre as duas subáreas. Embora esta distribuição espacial da pobreza entre núcleo e periferia seja função do estágio de desenvolvimento de cada metrópole [ver Rocha e Tolosa (1993)], no Brasil a periferia é o *locus* preferencial de residência dos mais pobres nas regiões metropolitanas.

⁶As nove metrópoles brasileiras concentravam, em 1991, 42,7 milhões ou 29% da população brasileira.

⁷Os pobres metropolitanos representavam 26,4% dos pobres em 1981, mas 29% em 1990. Os indigentes metropolitanos passaram de 17% para 20,6% no mesmo período (ver Tabelas 1 e 2).

Tabela 4

Proporção e Número de Pobres segundo Regiões Metropolitanas e Respectivas Periferias - 1990

Regiões Metropolitanas	Proporção Total (%)	Proporção na Periferia (%)	Nº Total (mil)
Belém	43	(*)	395
Fortaleza	42	53	925
Recife	48	54	1339
Salvador	39	59	923
Belo Horizonte	30	39	992
Rio de Janeiro	33	41	3212
São Paulo	22	25	3277
Curitiba	12	21	238
Porto Alegre	21	24	616
Total	29	...	11917

Fonte: IBGE/PNAD 1990 - Tabulações Especiais.

(*) Exceto Belém, metrópole cuja amostra da PNAD não permite representatividade em separado do núcleo e da periferia.

Tabela 5

Repartição da População Total e da População Pobre entre Núcleo e Periferia, segundo Regiões Metropolitanas - 1990

Regiões Metropolitanas	% População Total no Núcleo	% do Total de Pobres no Núcleo	Desvio (%)
Salvador	84.8 (1)	77.3 (1)	9.7
Fortaleza	79.0 (2)	73.6 (2)	7.3
São Paulo	63.7 (3)	60.2 (3)	5.8
Belo Horizonte	63.5 (4)	51.1 (4)	24.3
Curitiba	62.2 (5)	33.8 (7)	84.0
Rio de Janeiro	51.7 (6)	39.2 (6)	31.9
Recife	46.4 (7)	40.1 (5)	15.7
Porto Alegre	43.8 (8)	32.6 (8)	34.3

Fonte: IBGE/PNAD 1990 - Tabulações Especiais.

N.B.: Exceto Belém, metrópole cuja amostra da PNAD não permite representatividade em separado do núcleo e da periferia.

d) A situação de pobreza enquanto insuficiência de renda é agravada quando ocorre simultaneamente a carência de serviços urbanos básicos, essenciais nas condições de densidade populacional das metrópoles. O acesso à infra-estrutura de saneamento é ilustrativo a esse respeito.

Naturalmente tanto os pobres apresentam maiores déficits dos serviços adequados de água e esgoto sanitário,⁸ como os déficits na periferia são mais elevados, tanto para os pobres como para os não-pobres (Tabelas 6 e 7). Mais especificamente, cabe observar três aspectos básicos. O primeiro é que déficits são mais elevados no Nordeste, onde a proporção de pobres, como se viu, também é mais alta. Aliás, nas metrópoles nordestinas saneamento inadequado não discrimina apenas os pobres, mas proporção elevada dos não-pobres também não é atendida, principalmente na periferia. A situação é alarmante, por exemplo, no Recife, onde 79% dos pobres e 41% dos não-pobres não têm acesso a rede de esgotamento sanitário nos núcleos, estes déficits se elevando a respectivamente 83 e 53% na periferia. O segundo aspecto concerne à marcada diferenciação no atendimento do núcleo e da periferia nas metrópoles do Centro-Sul, colocando em situação especialmente adversa os pobres da periferia. A esse respeito vale observar que eventualmente déficits de atendimento do Centro-Sul atingem níveis "nordestinos", como é o caso, por exemplo, do abastecimento de água aos pobres na periferia do Rio de Janeiro (45% sem acesso à rede geral) ou o acesso a esgoto sanitário na periferia de Belo Horizonte (62% dos pobres e 40% dos não-pobres sem esgoto sanitário adequado). Como conseqüência, e tendo em vista o tamanho populacional do Rio de Janeiro, há quase o mesmo número de pobres sem esgoto na metrópole primaz (1,038 milhões de pessoas) quanto no Recife (1,124 milhões de pessoas), reunindo as duas metrópoles 46% dos pobres metropolitanos vivendo em condições inadequadas quanto a esgoto sanitário.

⁸Pessoas adequadamente atendidas habitam em domicílio ligado à rede geral com canalização interna, no caso de abastecimento de água, no caso de esgoto sanitário o atendimento é considerado adequado se o domicílio estiver ligado à rede geral ou dispuser de fossa séptica.

Tabela 6
 Percentual da População Pobre e Não-Pobre sem Esgoto Sanitário Adequado
 (Rede Geral) nos Núcleos e Periferias Metropolitanas - 1990

Regiões Metropolitanas	Núcleo		Periferia	
	Pobres	Não-Pobres	Pobres	Não-Pobres
Fortaleza	0,23	0,07	0,47	0,23
Recife	0,79	0,41	0,83	0,53
Salvador	0,30	0,11	0,62	0,41
Belo Horizonte	0,22	0,08	0,62	0,40
Rio de Janeiro	0,16	0,04	0,35	0,18
São Paulo	0,22	0,08	0,40	0,16
Curitiba	0,24	0,05	0,68	0,28
Porto Alegre	0,33	0,05	0,29	0,06
Total	0,27	0,08	0,48	0,21

Fonte: IBGE/ PNAD 1990 - Tabulação especial.

N.B.: Exceto Belém, metrópole cuja amostra da PNAD não permite representatividade em separado do núcleo e da periferia.

Tabela 7
 Percentual da População Pobre e Não-Pobre sem Abastecimento de Água
 Adequado (Rede Geral) nos Núcleos e Periferias Metropolitanas - 1990

Regiões Metropolitanas	Núcleo		Periferia	
	Pobres	Não-Pobres	Pobres	Não-Pobres
Fortaleza	0,46	0,24	0,76	0,57
Recife	0,32	0,09	0,49	0,15
Salvador	0,26	0,05	0,56	0,25
Belo Horizonte	0,14	0,02	0,26	0,10
Rio de Janeiro	0,10	0,02	0,45	0,24
São Paulo	0,07	0,02	0,18	0,07
Curitiba	0,10	0,02	0,53	0,28
Porto Alegre	0,29	0,03	0,26	0,08
Total	0,18	0,04	0,38	0,15

Fonte: IBGE/PNAD 1990 - Tabulação Especial.

N.B.: Exceto Belém, metrópole cuja amostra da PNAD não permite representatividade em separado do núcleo e da periferia.

Estes números evidenciam condições críticas de vida para uma parcela ponderável dos pobres nas metrópoles nordestinas e nas periferias do Centro-Sul no ano mais recente para o qual se dispõem de informações empíricas. Mas, considerando os anos 80, houve agravamento da pobreza nas metrópoles?

Considerando as metrópoles brasileiras em conjunto, a resposta é não.⁹ No que concerne aos indicadores de pobreza do ponto de vista da renda, a situação ficou praticamente estável quando se consideram os anos de 1981 e 1990, ambos recessivos.¹⁰ Na verdade tanto a proporção de pobres pouco variou -- em torno de 29% em ambos os anos -- como os indicadores de intensidade de pobreza e de desigualdade de renda entre pobres também apresentaram um notável padrão de estabilidade (Tabela 8). O que houve foi mudança na incidência de pobreza em metrópoles específicas. A esse respeito, o agravamento inequívoco da pobreza no Rio de Janeiro, resultado da crise econômica nacional imbricada na desestruturação produtiva de caráter local, é, naturalmente, extrapolado como fenômeno nacional, dada a visibilidade em nível do país de tudo o que ocorre nesta metrópole [ver Tolosa (1992)].

Tabela 8

Evolução da Pobreza Metropolitana do Ponto de Vista da Renda - 1981/90

Indicadores	1981	1990
Proporção de pobres	0.2947	0.2886
"Gap" da renda	0.4166	0.4228
Índice de insuficiência de renda	0.1228	0.1220
Índice sintético	0.0730	0.0733

Fonte: IBGE/PNAD 1990 - Tabulações Especiais.

Nota: A proporção de pobres relaciona o número absoluto de pobres à população total. A razão de insuficiência de renda ou "gap" da renda, um indicador da intensidade da pobreza, mede o diferencial entre a renda dos pobres e a linha de pobreza. Especificamente, a renda média dos pobres se situava 41% abaixo da linha de pobreza em ambos os anos. O índice de insuficiência de renda resume os dois primeiros. O índice sintético leva em conta a extensão e a intensidade da pobreza, mas também o nível de desigualdade entre os pobres. Todos os indicadores apontaram para estabilidade da pobreza metropolitana entre 1981 e 1990. Para uma excelente apresentação de índices de pobreza ver Hagenaars (1986), Cap. 6.

⁹Para a evolução para cada metrópole ver Tabelas 1 e 2.

¹⁰Como se sabe, os ciclos de curto prazo têm impacto direto sobre os indicadores de pobreza do ponto de vista da renda [ver Rocha (1992)].

Se, do ponto de vista da renda, a pobreza metropolitana manteve-se estável, os indicadores sociais apontam para uma significativa melhoria das condições de vida da subpopulação pobre tanto no que depende da renda/consumo familiar (melhoria das características estruturais dos domicílios, maior disponibilidade de bens de consumo duráveis, como geladeira, televisão) como no que se refere ao acesso a serviços públicos básicos (educação, saneamento)¹¹(Tabela 9).

Tabela 9

Indicadores das Condições de Vida para os Pobres nas Metrôpoles* -1981/90 (%)

Indicadores	1981	1990
Sem abastecimento de água adequado	49	28
Sem geladeira	39	26
Sem esgoto adequado	59	37
Sem coleta de lixo	50	33

Fonte: IBGE / PNAD 1990 - Tabulações Especiais.

*Percentual de pobres que vivem em domicílios nas condições adversas mencionadas, em relação ao total de pobres metropolitanos.

Embora os indicadores reflitam ainda situações muito adversas, especialmente em algumas metrôpoles e subáreas, progressos foram realizados apesar da crise financeira do setor público e do dismantelamento do Estado. Sem dúvida estes fatores negativos foram compensados pela abertura democrática e a mobilização das comunidades carentes com vista ao atendimento das suas necessidades, assim como o apoio organizacional e financeiro de agências oficiais multilaterais e de ONG.

Se do ponto de vista da renda e dos indicadores sociais não há evidências de agravamento da situação de pobreza nas metrôpoles em conjunto entre 1981 e 1990, apesar das características adversas do período, o mesmo não pode ser dito da evolução no mercado de trabalho [ver Cacciamali (1989)]. A Tabela 10 apresenta um conjunto de indicadores relativo às populações pobres e não-pobres, que mostra tanto a forma mais adversa de inserção dos pobres no mercado de trabalho -- o que naturalmente era de esperar, já que o crivo entre pobres e não-pobres foi feito via renda -- como uma deterioração geral das condições no mercado de trabalho afetando pobres e não-pobres.

¹¹Infelizmente a PNAD não permite avaliar acesso a serviços de saúde ao longo da década.

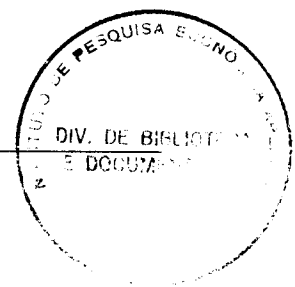


Tabela 10

Indicadores de Mercado de Trabalho para os Pobres e Não-Pobres
Regiões Metropolitanas -- 1981 e 1990

(%)

	Pobres		Não-Pobres	
	1981	1990	1981	1990
Taxa de atividade	42	45	57	59
Ocupação no setor				
Terciário tradicional	42	53	34	36
Emprego informal	25	36	23	26
Desemprego aberto	16	13	4	3
Trabalho precoce	8	8	7	7

Fonte: PNAD/IBGE 1990 - Tabulações Especiais.

Nota: Definição dos indicadores no Anexo 2.

A baixa taxa de participação é uma característica dos pobres, seja devido à inadequação de sua capacitação às necessidades de mercado, seja devido à segregação residencial que torna o acesso aos locais de trabalho inviável aos níveis de remuneração praticado, seja devido a restrições culturais e de organização do grupo familiar. Mas foi o crescimento da taxa de participação aliado à queda da fecundidade que tornaram possível o não agravamento da pobreza do ponto de vista da renda: mais pessoas trabalharam, embora em condições de crescente informalidade,¹² baixa produtividade e rendimentos declinantes. Obviamente trata-se de uma evolução adversa, pois implica a redução do lazer e de cuidados com a família sem compensação pelo lado da renda. Finalmente, contrariamente ao que se crê, não houve nem maior incidência do trabalho precoce, nem existe diferença significativa de sua ocorrência entre pobres e não-pobres. Na verdade o trabalho precoce -- trabalho por crianças entre 10 e 14 anos -- ocorre em torno da linha de pobreza, sendo que a renda auferida pelo menor viabiliza frequentemente que a família venha a se situar acima da linha de pobreza (Tabela 11).

¹²A queda do desemprego aberto está correlacionada à maior taxa de participação e às condições adversas de inserção no mercado de trabalho.

Tabela 11

Impacto da Renda Derivada do Trabalho Precoce sobre a Proporção de Pobres
Regiões Metropolitanas -- 1990

Regiões Metropolitanas	Proporção de Pobres (%)	
	Inclusive Renda do Trabalho Precoce	Exclusive Renda do Trabalho Precoce
Belém	43,2	43,6
Fortaleza	41,3	42,3
Recife	47,4	49,1
Salvador	38,0	40,6
Belo Horizonte	29,6	30,9
Rio de Janeiro	32,2	33,6
São Paulo	21,6	23,4
Curitiba	12,2	13,0
Porto Alegre	20,9	21,7

Fonte: IBGE/PNAD 1990 - Tabulações Especiais.

3 - COMO COMBATER A POBREZA NO BRASIL?

A forma mais óbvia de reduzir a incidência de pobreza é o crescimento econômico. O aumento do nível de atividade produtiva tem efeito direto sobre a redução da pobreza absoluta,¹³ o que é claramente evidenciado pelos aumentos e reduções da incidência de pobreza ao longo da década de 80, acompanhando diretamente os movimentos dos ciclos econômicos de curto prazo [Rocha (1991)]. Nas regiões metropolitanas, onde esse efeito é mais sentido, a proporção de pobres atinge o nível mais elevado no auge da recessão do início da década, em 1983, depois declina, atingindo o ponto mínimo com o *boom* do Plano Cruzado em 1986 (Tabela 12). De fato, com o aumento do nível de atividade ocorre melhoria da renda e do emprego que acaba por promover o avanço de uma parcela dos pobres para um nível de rendimento acima da linha de pobreza. Esse efeito, que ocorre em maior ou menor extensão em função das características da retomada (setores que lideram o crescimento, por exemplo), envolve, no entanto, parcelas pífias da renda nacional, e isto por duas razões básicas. A primeira é que a redução conjuntural do índice de pobreza envolve as famílias que têm um rendimento *per capita* próximo ao valor da linha de pobreza e que acabam por "ultrapassar fronteira" devido a fenômenos econômicos de curto prazo. A segunda e mais importante razão a é que, estritamente do ponto de vista da renda, o valor associado à eliminação total da pobreza é, de fato, pequeno.

¹³O mesmo não pode ser dito da relação entre nível de atividade e desigualdade de rendimentos, ou pobreza relativa especificamente.

Tabela 12
Proporção de Pobres nas Regiões Metropolitanas - 1981/90

Anos	Proporção (%)
1981	29
1983	38
1985	33
1986	23
1987	25
1988	24
1989	28
1990	29

Fonte: IBGE/PNAD 1991 - Tabulações Especiais.

A esse respeito é ilustrativo verificar qual a percentagem da renda dos não-pobres necessária para alçar todos os pobres ao nível da linha de pobreza, isto é, garantindo a todos os pobres as necessidades básicas no âmbito do consumo privado. Em 1990, apenas 3,7% da renda dos não-pobres seriam suficientes para eliminar a pobreza metropolitana do ponto de vista da insuficiência de renda. Em 1983 no auge da crise recessiva, quando ocorreram os mais altos índices de incidência de pobreza, este valor atingia apenas 7,1% da renda dos não-pobres nas regiões metropolitanas, enquanto o percentual mais baixo ocorreu em 1986, 2,4%. Naturalmente este percentual é menor nas áreas metropolitanas, onde a renda dos não-pobres é mais elevada, e mais alta nas áreas rurais onde a incidência de pobreza é maior e a renda dos não-pobres menor. A respeito desses resultados cabem três comentários.

O primeiro concerne ao fato de que a pesquisa domiciliar na qual se baseiam estes resultados subestima os rendimentos mais elevados, seja devido à subdeclaração pelo informante, seja devido a problemas amostrais de representatividade de rendimentos muito elevados. Isto implica, na realidade, que os percentuais são ainda inferiores aos obtidos empiricamente.

O segundo comentário é que, tratando-se de percentuais tão baixos, parece ser fácil obter um consenso político em prol de um esquema redistributivo da renda, de modo a eliminar a pobreza enquanto insuficiência de renda.

O terceiro ponto concerne ao fato de que a insuficiência de renda não esgota a questão da pobreza e que existem necessidades essenciais que não se vinculam à renda ou ao consumo privado, mas dependem de provisão em nível coletivo. É o caso, por exemplo, dos serviços de eletricidade, saneamento, educação básica e saúde pública.¹⁴

Na verdade, o atendimento do conjunto dessas necessidades tem um custo superior ao de complementação da renda dos pobres mencionado anteriormente. Estes custos envolvem não só o investimento, que no caso dos serviços de eletricidade e de saneamento são especialmente significativos, como o custeio da operação.

Estimativa do investimento necessário para garantir esgoto sanitário para a população urbana brasileira pode bem ilustrar este ponto. Tendo por base a população urbana e as condições de atendimento em 1988, o custo anualizado desses investimentos chegaria a 0,78% do PIB.¹⁵ É importante observar que este valor não leva em conta a expansão da população urbana no período, nem o investimento necessário para a reposição dos sistemas já em operação ao final de sua vida útil.

À guisa de comparação, a eliminação do "gap" de renda, isto é, o valor necessário para alçar todos os pobres do Brasil ao nível da linha de pobreza, seria de US\$ 9,87 bilhões ou 2,1% do PIB de 1990. Neste sentido, a garantia de provimento dos serviços básicos de eletrificação, saúde, educação, saneamento certamente demanda recursos superiores àqueles que compensem tão-somente a insuficiência de renda dos pobres.

Esta constatação remete a alguns tópicos em função da caracterização da pobreza apresentada no capítulo anterior. Esses tópicos sumariam questões relevantes para as políticas de combate à pobreza, vinculando-se necessariamente à questão da governabilidade.

a) Transferência de Renda

Programas de complementação de renda para amenizar as condições de pobreza têm sido propostos a partir de três motivações básicas.¹⁶ A primeira é que, como se viu anteriormente e considerando a sua abrangência, a complementação de

¹⁴Para as populações de baixa renda, educação básica depende necessariamente de provisão do serviço pelo Estado.

¹⁵Custo anualizado a taxa de 12% a.a. para 25 anos [ver Motta (1993)].

¹⁶Por exemplo, o Programa de Garantia de Renda Mínima proposto pelo Senador Eduardo M. Suplicy.

renda dos pobres demanda um montante de recursos relativamente modesto quando comparada a outros programas que visam atender à mesma população-alvo.¹⁷ A segunda razão, que está ligada à primeira, é a pouca eficácia reconhecida dos programas de governo baseados na distribuição gratuita de alimentos (programa do leite, distribuição de cestas básicas, programa de alimentação do trabalhador). Estes programas custam muito mais do que o valor dos bens que transferem e/ou são mal focalizados. A terceira razão está associada à crença de que a um dado custo -- o valor da complementação de renda -- o bem-estar do beneficiado é maximizado quando ele próprio decide como dispor da renda adicional.

Como a implementação desse tipo de proposta depende da desativação de programas e extinção de órgãos do governo voltados para a área social, os interesses contrariados não são desprezíveis. Há, no entanto, dificuldades operacionais reais, a principal delas sendo o fato de que a renda de parcela ponderável da população-alvo é decorrente de atividade no setor informal, portanto, não-passível de comprovação para efeitos de complementação. Em consequência, ou as pessoas ocupadas no setor informal seriam excluídas do programa, o que implica deixar desassistidos justamente os já mais vulneráveis dentre os pobres, ou o programa estaria sujeito a fraudes que o inviabilizariam.

b) Mercado de Trabalho e Acesso aos "Bons Empregos"

Embora o rendimento do trabalho seja a principal fonte de renda tanto para pobres como para não-pobres, para os primeiros ela é mais freqüentemente a única. Neste sentido a adequada inserção no mercado de trabalho é a forma privilegiada de garantir às famílias um nível de renda acima da linha de pobreza.

Os anos 80 foram marcados por uma evolução perversa do mercado de trabalho. Do lado da oferta, verificou-se um ritmo adequado de criação de empregos -- a média anual de 3,5% foi superior ao crescimento da população brasileira de 1,93% a.a. verificado no mesmo período -- , mas houve uma clara deterioração da qualidade dos empregos: crescente informalização e salários declinantes.¹⁸ Do lado da demanda ocorreu um aumento da taxa de participação, as famílias compensando desta maneira os salários declinantes. Embora, como se viu,¹⁹ não

¹⁷O Presidente Itamar, em entrevista à imprensa em abril de 1994, refutou a acusação de que o governo não estaria se empenhando no Programa de Combate à Pobreza com o argumento de que já teriam sido gastos US\$ 1,1 bilhão por conta do referido programa.

¹⁸Os salários de setembro de 1990 eram em média 14% inferiores aos de setembro de 1981 [ver Amadeo *et alii* (1994)].

¹⁹Cf. Tabelas 1 e 2.

tenha havido agravamento da pobreza do ponto de vista da renda, claramente houve deterioração da qualidade de vida, já que foi necessária maior taxa de participação para garantir o mesmo nível de rendimento.

Em caso de retomada, é possível que haja melhoria de renda para todos, mas também pode ocorrer uma desigualdade crescente entre pobres e não-pobres devido ao "enxugamento" da mão-de-obra nas empresas mais dinâmicas e a tendência tecnologicamente irreversível de eliminação de postos de trabalho que demandam mão-de-obra não-qualificada.

A curto prazo, relativamente pouco pode ser feito em termos de criação de empregos produtivos de baixa qualificação. As oportunidades se limitam essencialmente ao setor de construção civil, de maneira geral, e às obras de infraestrutura urbana e social em particular. Estas últimas têm a vantagem de empregar os pobres nos seus locais de residência, melhorando sua condição de vida tanto via rendimento percebido, como devido ao melhor acesso à infra-estrutura (saneamento, estrutura viária, escolas, postos de saúde), contribuindo ainda para maior coesão comunitária.

Estruturalmente, melhorias de inserção no mercado de trabalho para os mais pobres passam pela melhoria do sistema educacional e pela redução das desigualdades na educação.

c) Educação

É amplamente reconhecido que, a longo prazo, a redução da pobreza absoluta e da desigualdade de renda no Brasil passa necessariamente por mudanças estruturais no sistema educacional que garantam o acesso a escola e educação de boa qualidade para os mais pobres. Estudos recentes confirmam que desigualdades de rendimentos no mercado de trabalho não são criadas devido a mecanismos próprios desse mercado, tais como segmentação e discriminação, mas principalmente a diferenças educacionais entre os indivíduos [ver Amadeo *et alii* (1994)].

A maior parte dos indicadores disponíveis, no entanto, subestima o problema educacional, já que se limitam geralmente a considerar déficits existentes e progressos realizados em termos de acesso à escola e não à qualidade da educação obtida.

No que concerne ao acesso à escola, melhorias importantes foram realizadas em termos de clientela atendida durante os anos 80. A taxa de analfabetismo da população de sete anos ou mais, por exemplo, declinou de 25% em 1981 para 20% em 1989. O número de pessoas com oito ou mais anos de estudo passou de 18,3 para 24,3% no mesmo período. Apesar desses avanços globais, os indicadores para a população pobre são naturalmente mais adversos, mesmo nas regiões

metropolitanas, onde o acesso à educação é melhor: em 1990, 13,5% das crianças pobres de sete a 14 anos, portanto na faixa etária de escolaridade obrigatória, não freqüentavam a escola (5,5% das crianças não-pobres). Assim, mesmo em relação ao simples acesso à escola existe espaço para novos progressos.

É interessante a proposta de combate a pobreza que estabelece um sistema de transferência de renda para famílias pobres que tenham crianças na escola [ver Camargo (1994)]. Na verdade, em termos de melhoria da renda, isto implica privilegiar um subgrupo de pobres, as famílias com crianças que, como se viu na Subseção 2.2, são um grupo especialmente vulnerável. Em contrapartida, restringem-se os custos da política de transferência.

Esse mecanismo permite amenizar as condições de pobreza presente, alterando as condições estruturais, isto é, a incidência de pobreza no futuro. É óbvio que a boa qualidade da educação é condição essencial para atingimento dos objetivos de longo prazo de redução da pobreza e da desigualdade.

d) Assistência Direta a Grupos mais Vulneráveis

O perfil da pobreza no Brasil mostra a maior vulnerabilidade de famílias com crianças menores de 10 anos e de famílias chefiadas por mulheres (Subseção 2.2), tendo naturalmente maior probabilidade de serem pobres as famílias que reúnem as duas características.

Para esses grupos é essencial o apoio de políticas específicas, seja no escopo de um programa de transferência de renda, seja através de mecanismos assistenciais centrados no eixo alimentação-saúde-higiene. Nesse último caso, trata-se necessariamente de um apoio integrado junto a comunidades carentes que permita o acompanhamento da unidade assistida ao longo do tempo e a avaliação da eficácia do programa. Por exemplo, o cadastramento detalhado e o controle de medidas antropométricas de crianças assistidas no programa de complementação alimentar, ou do índice de morbidade ou da taxa de mortalidade infantil no caso de programas de saúde pública, são essenciais para garantir a transparência da operacionalização e a avaliação dos resultados, que permitam constante aprimoramento na focalização e melhorias da relação custo-benefício dos programas.

A esse respeito é importante observar que um grupo potencialmente vulnerável -- os velhos -- vem sendo assistido através dos benefícios de renda garantida do sistema nacional de previdência. Trata-se na verdade de um esquema de transferência de renda utilizando a infra-estrutura e recursos do INSS,²⁰

²⁰O benefício, instituído pela Constituição de 1988, utiliza infra-estrutura e recursos do INSS, o que torna ainda mais precárias as condições atuariais do sistema previdenciário, obrigado a arcar com o custo de benefícios sem contrapartida de financiamento.

garantindo aos maiores de 65 anos que não disponham de qualquer fonte de renda uma aposentadoria vitalícia no valor de um salário mínimo. Nas áreas de maior incidência de pobreza, como o Nordeste rural, o valor do benefício é significativo comparado à renda do trabalho que pode ser normalmente obtida.²¹ Durante a seca que assolou recentemente a região, o benefício de aposentadoria foi freqüentemente a única renda monetária percebida por muitas famílias. Neste sentido é indisputável o efeito sobre a redução da pobreza deste benefício.

e) A Componente Locacional da Pobreza

Dos indigentes -- os mais pobres dentre os pobres -- 43% vivem na área rural. No Nordeste 31% das pessoas residentes na área rural não dispõem de renda familiar suficiente para atender às necessidades básicas de alimentação (Tabela 1), cujo valor é relativamente baixo.²² Se pobreza já é um problema essencialmente urbano, indigência ainda é essencialmente rural e nordestino.

A evolução da agricultura nos últimos 10 anos mudou a ênfase da questão camponesa: não se trata mais de resolver um problema da produção agropecuária, pois a produção é suficiente para atender à demanda e responder aos estímulos de mercado. O problema que se mantém é o problema social da pobreza rural. Incorporação de áreas semi-áridas à agricultura via irrigação e adoção de culturas intensivas em mão-de-obra, que tirem partido das condições climáticas locais -- fruticultura tropical, por exemplo --, parecem ser caminhos promissores para reduzir progressivamente a pobreza rural nordestina. Simultaneamente, mecanismos de apoio à atividade agrícola dos pequenos proprietários e trabalhadores rurais têm, sem dúvida, a possibilidade de amenizar as condições de pobreza e evitar a emigração, mas são relativamente caros e difíceis de implementar. Na verdade, devem ser encarados como um dos componentes de um programa assistencial integrado, já que a ênfase não é a sua contribuição em termos de acréscimo de produção agropecuária.

Problemática diversa é a dos indigentes das metrópoles, que representam proporção elevada da população das metrópoles do Centro-Sul. A combinação de renda baixa e alta densidade populacional torna-se crítica diante de déficits importantes da infra-estrutura de saneamento. Na verdade, não há como eliminar déficits graves existentes e garantir o custeio do serviço com base em recursos

²¹Na região Nordeste como um todo, 54% das pessoas ocupadas recebiam rendimento de até um salário mínimo mensal em 1990 (IBGE/PNAD).

²²Como pode ser verificado pelo valor das linhas de indigência apresentadas no Anexo 1, o valor *per capita* do consumo alimentar na área rural do Nordeste representa apenas 65% do valor correspondente ao consumo alimentar nas metrópoles nordestinas e 51% do da região metropolitana de São Paulo.

próprios de municipalidades onde a maioria da população é pobre. Para enfrentar essa questão existem dois caminhos complementares.

O primeiro é que, devido à crescente notoriedade que cerca a problemática metropolitana, em particular no que concerne aos seus pobres, e à própria conscientização e mobilização das comunidades, é cada vez mais viável a obtenção de recursos de diversas origens -- seja sob a forma de transferências a fundo perdido, seja como financiamento em condições vantajosas, com o objetivo de melhorar as condições de vida, particularmente dos pobres, nas metrópoles.

A segunda possibilidade é voltar a constituir as regiões metropolitanas ou conjuntos de municípios como unidades supramunicipais de personalidade administrativa própria, de maneira não só a melhorar a capacidade de mobilizar recursos, como de dar-lhes melhor aproveitamento através de um planejamento que considere de forma abrangente as complementações intrametropolitanas.

4 - CONCLUSÃO

Os dados apresentados acerca da pobreza absoluta e de indigência não permitem concluir que tenha havido agravamento ao longo da década de 80. Embora o número de pobres no país tenha passado de 41 milhões em 1981 para 42 milhões em 1990, a proporção na população total de fato declinou de 34 para 30,2% no período. No caso da indigência, os resultados obtidos indicam um pequeno declínio dos números absolutos -- de 16,7 milhões em 1981 para 16,6 milhões em 1990 --, além de queda da proporção de indigentes na população total de 14,1% em 1981 para 12% em 1990. Mesmo nas regiões metropolitanas, onde um agravamento da pobreza seria mais provável, o número de pobres aumentou na esteira do crescimento populacional, passando de 10,8 milhões em 1981 para 12,3 milhões em 1990, mas a proporção de pobres para o conjunto de metrópoles se manteve em 29% da população total residente nessas áreas. Na verdade, a estabilidade da pobreza do ponto de vista da renda só foi possível devido à contribuição positiva da evolução demográfica, caracterizada pelo forte declínio da fecundidade e por mudanças compensatórias no mercado de trabalho, que sem dúvida representaram uma deterioração da qualidade de vida das famílias. Do ponto de vista dos indicadores sociais, são inequívocas as melhorias tanto para pobres como para não-pobres ocorridas durante a década, apesar das condições financeiras e organizacionais adversas do setor público.

Se não houve agravamento da pobreza absoluta, mas melhoria em diversos aspectos da condição de vida dos mais pobres, qual a origem da indignação da sociedade brasileira em relação à situação da pobreza no início da década de 90?

A primeira razão deriva do estancamento do crescimento econômico, da renda e da mobilidade social numa sociedade que tinha se acostumado ao ritmo vertiginoso do milagre brasileiro. A estagnação colocou em primeiro plano o

conflito distributivo e a inflação contribuiu para agravar os já estratosféricos níveis de desigualdade de renda. Assim, se não há evidências de agravamento da pobreza absoluta, a pobreza relativa, isto é, a desigualdade de renda, indiscutivelmente se aprofundou.

A segunda razão tem a ver com o rápido processo de urbanização e com as mudanças socioculturais atreladas a ele. O estilo de vida das cidades causa uma deterioração das relações de solidariedade associadas à vizinhança e à família, tornando mais duras e agressivas as condições de provimento da sobrevivência. Os maiores contrastes de renda, riqueza e poder tornam potencialmente explosivas as relações sociais entre pobres e não-pobres. Déficits graves de infra-estrutura urbana (habitação, saneamento, transporte) em condições de alta densidade e segregação residencial agravam as condições de marginalidade social que conduzem à violência e à criminalidade.

Finalmente uma terceira razão é a constatação de que, para o nível de renda média alta em que o Brasil se situa na classificação do Banco Mundial, as condições de vida de parcela ponderável da população são inaceitáveis. Na verdade, indicadores sintéticos da qualidade de vida, como expectativa de vida ao nascer, se apresentam no Brasil em nível relativamente baixo, o que de fato reflete fortes desigualdades regionais e por classe de renda para esse indicador.²³

A situação de conflito social que já existe em maior ou menor grau nas áreas urbanas mais densamente povoadas torna a redefinição das funções do Estado e o seu reaparelhamento para combater de forma eficaz a pobreza absoluta e a desigualdade uma prioridade da sociedade brasileira. Tal pressupõe:

a) a redefinição das atribuições do Estado nas diferentes esferas de governo e a compatibilização das novas funções com as restrições de financiamento;

b) o estabelecimento de uma política de rendas envolvendo diferentes mecanismos (política fiscal, política salarial, renda mínima etc.) visando reduzir de imediato e progressivamente a desigualdade de renda e a incidência de pobreza absoluta;

c) o apoio assistencial integrado (alimentação, saúde, saneamento, educação) a grupos vulneráveis e em condições de indigência;

d) reforma educacional garantindo condições de acesso universal à educação de qualidade, requisito indispensável à redução da pobreza e da desigualdade no médio e longo prazos.

²³Segundo o World Development Report de 1992, do Banco Mundial, no Brasil, com renda *per capita* de US\$ 2.680, a esperança de vida ao nascer era de 66 anos, enquanto Chile, Argentina, México, todos com renda inferior, apresentavam esperança de vida de 70 anos ou mais.

Embora exista unanimidade quanto ao objetivo geral de redução de pobreza e da desigualdade, sérias dificuldades se manifestam quando se trata da definição de um conjunto de mecanismos coerentes e viáveis, e a repartição de seus custos e benefícios. Na verdade, a pobreza junto com as questões de estabilização e a retomada do crescimento econômico formam o cerne do desafio da sociedade brasileira quanto à governabilidade e à sobrevivência democrática.

ANEXO 1

Valoração das Linhas de Pobreza e Indigência

O procedimento mais comumente adotado no Brasil quando se trata de estabelecer uma linha de pobreza é o de fixar nacionalmente um dado patamar de renda em termos de salário mínimo, com freqüência dois salários mínimos por família ou 1/2 salário mínimo *per capita*. Tal procedimento tem a desvantagem de estabelecer um parâmetro sem garantia de cobrir o custo das necessidades básicas, além de negligenciar a existência de diferenciais geográficos destes custos.

As linhas de pobreza e indigência utilizadas aqui têm duas características básicas:

A primeira é que não são linhas de pobreza e indigência normativas, isto é, não refletem uma estrutura de consumo otimizado ou padrão, mas, essencialmente, estrutura de consumo observada em populações de baixa renda a partir de pesquisas de orçamentos familiares (IBGE, Estudo Nacional da Despesa Familiar -- Endef, 1974/75). Assim, por exemplo, a dieta está associada aos hábitos e preferências das famílias diante da restrição de renda, sendo ajustada apenas marginalmente nas quantidades por produto de modo a atender os requisitos nutricionais médios da população à qual se refere.

A segunda característica é que, reconhecendo que existem significativas discrepâncias entre padrões de consumo e preços ao consumidor entre as regiões e conforme o local de residência seja metropolitano, urbano ou rural, foram estabelecidas linhas de pobreza que levam em conta esses diferenciais. Assim, com base nas cestas de consumo definidas a partir do Endef, para cada região metropolitana, seus custos foram estimados ano a ano com base nos preços do Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor do IBGE [ver Rocha (1988)].

A esse respeito é importante notar que somente para as regiões metropolitanas é possível acompanhar a evolução do custo de vida para os pobres, isto é, do valor da linha de pobreza, pois somente nelas são realizadas pesquisas de preços ao consumidor. Isto significa que pouco se sabe sobre custo de vida para os pobres em áreas urbanas não-metropolitanas e rurais. Com objetivo de obter estimativas acerca da pobreza para o Brasil como um todo, supôs-se que os diferenciais de custo de vida entre áreas rurais, urbanas e metropolitanas para as populações de baixa renda se mantiveram como observado pelo Endef. O conjunto de linhas de pobreza e indigência para 1990 é apresentado na Tabela A.

Tabela A

Linhas de Pobreza e de Indigência por Região e Estrato - 1990

Regiões e Estratos	Linhas de Pobreza		Linhas de Indigência	
	Cr\$	% do Salário Mínimo	Cr\$	% do Salário Mínimo
NORTE				
Belém	5930.52	97.92	2668.73	44.07
Urbano	5288.53	87.32	2626.95	43.38
NORDESTE				
Fortaleza	3475.50	57.39	1424.96	23.53
Recife	4470.87	73.82	2056.60	33.96
Salvador	4904.65	80.98	2207.09	36.44
Urbano	3022.59	49.91	1428.37	23.58
Rural	1824.63	30.13	1240.75	20.49
MG/ES				
Belo Horizonte	4622.65	76.33	1802.83	29.77
Urbano	3107.91	51.32	1553.95	25.66
Rural	1839.90	30.38	1246.61	20.58
RIO DE JANEIRO				
Metropolitana	5374.82	88.75	2251.43	37.17
Urbano	3344.32	55.22	1638.72	27.06
Rural	2441.35	40.31	1294.10	21.37
SÃO PAULO				
Metropolitana	6245.19	103.12	2310.72	38.15
Urbano	3990.64	65.89	1915.51	31.63
Rural	2510.43	41.45	1506.26	24.87
SUL				
Curitiba	3744.36	61.83	1647.52	27.20
Porto Alegre	4979.62	82.22	2141.24	35.36
Urbano	3275.78	54.09	1736.17	28.67
Rural	2208.67	36.47	1369.38	22.61
CENTRO-OESTE				
Brasília	5505.37	90.90	1897.05	31.32
Urbano	3671.63	60.62	1816.61	30.00
Rural	2374.09	39.20	1461.84	24.14

ANEXO 2

Definições Relativas aos Indicadores de Mercado de Trabalho

Os indicadores se referem à subpopulação pobre definida como pessoas com renda familiar *per capita* abaixo da linha de pobreza específica à região metropolitana.

Taxa de atividade - percentual de pessoas na população economicamente ativa em relação à população de indivíduos de 10 anos ou mais.

Emprego informal - percentual de pessoas ocupadas como empregados trabalhando sem carteira assinada em relação ao total de pessoas ocupadas como empregados.

Desemprego(desemprego aberto) - percentual de pessoas procurando trabalho em relação à população economicamente ativa.

Ocupação no terciário tradicional - percentual de pessoas ocupadas em comércio tradicional em relação ao total de pessoas ocupadas.

Trabalho precoce - crianças de 10 a 14 anos que trabalham em relação ao total de crianças de 10 a 14 anos.

BIBLIOGRAFIA

- AMADEO, E. *et alii*. *A natureza e o funcionamento do mercado de trabalho desde 1980*. Rio de Janeiro: IPEA, 1994, mimeo.
- ALTIMIR, O. *Dimensión de la pobreza en America Latina*. Santiago do Chile, Cuadernos de la Cepal, 1979.
- BARROS, R.P., FOX, L., MENDONÇA, R. *Poverty among female-headed households in Brazil*. Rio de Janeiro: IPEA, ago. 1993 (Texto para Discussão, 310).
- CACCIAMALI, M.C. Informalização recente de mercado de trabalho brasileiro. *Literatura Econômica*, v.11, n.3, p.601-636, out. 1989.
- CAMARGO, J.M. Os miseráveis. *Folha de São Paulo*, 1994.
- HAGENAARS, A.J.M. *The perception of poverty*. New York: North Holland, 1986.
- MOTTA, R.S. Estimativas de depreciação de capital natural no Brasil. *Perspectivas da Economia Brasileira - 1994*. Rio de Janeiro: IPEA, p.421-444, 1993.
- ROCHA, S. *Brazil in 1990. A poverty profile*. Relatório para o Banco Mundial, 1993.
- _____. Linhas de pobreza para regiões metropolitanas na primeira metade da década de 80. *Anais*, v.IV, Belo Horizonte, ANPEC, dez. 1988.
- _____. Pobreza metropolitana e ciclos de curto prazo: um balanço dos anos 80. *Boletim Conjuntural*, IPEA, n.12, p.35-39, jan. 1991.
- ROCHA, S., TOLOSA, H. Núcleo-periferia metropolitana: diferenciais de renda e pobreza. In: VELLOSO, J. P. do R., ALBUQUERQUE, R. C. de (orgs.). *Pobreza e mobilidade social*. São Paulo: Nobel, 1993.
- SUPLICY, E.M. Ousar na luta contra a miséria. *Jornal do Brasil*, 14/4/94.
- TOLOSA, H. *Urban expansion and structural change in the Rio de Janeiro metropolitan area*. United Nations University Project on Mega-Cities in Latin America, Oct. 1992.
- TOWNSEND, P. The meaning of poverty. *The British Journal of Sociology*, v. XIII, n. 3, p. 210, Sep. 1962.