

Pobreza Metropolitana e os Ciclos de Curto Prazo: Um Balanço dos Anos 80

Sonia Rocha*

• INTRODUÇÃO

Os ciclos de curto prazo característicos da economia brasileira na década de 80 deixaram como herança a mais baixa taxa de crescimento verificada no pós-guerra — a renda *per capita* evoluiu em apenas 0,4% entre 1980/89¹ —, e os resultados só não foram piores devido à redução do ritmo de crescimento populacional. Embora desde a década de 70 já houvesse consenso de que o crescimento econômico em si não é necessariamente capaz de reduzir a pobreza e muito menos as desigualdades sociais, é interessante examinar como ao longo da década os movimentos de *stop and go* da economia afetaram o quinhão dos mais pobres.

Os dados da PNAD de 1989 recentemente divulgados permitem um confronto interessante com as informações de que já se dispunha ao longo da década. As evidências aqui discutidas referem-se apenas à população das nove regiões metropolitanas, que atingiu 45,8 milhões de pessoas, ou 32% da população brasileira em 1989, expandindo-se mais rapidamente do que os demais segmentos.²

De importância numericamente indisputável, esta população é especialmente atingida por variações de caráter macroeconômico. Isto ocorre, por um lado, porque nas regiões metropolitanas localizam-se os núcleos produtivos mais dinâmicos e modernos, que respondem com maior presteza às alterações de parâmetros econômicos; e, por outro lado, porque do ponto de vista do emprego e do rendimento a população metropolitana depende mais diretamente de atividades sensíveis a flutuações conjunturais de caráter macroeconômico.

A deterioração da capacidade de absorção de mão-de-obra pelo sistema produtivo em função da baixa taxa de crescimento do produto verificada na década, aliada ao crescimento demográfico mais forte das metrópoles, não foi atenuada por investimentos sociais, que ocorreram em níveis notadamente insatisfatórios, aumentando os graves déficits existentes, especialmente no que concerne a saneamento, habitação e saúde. O resultado é uma situação crítica de pobreza metropolitana,³ num contexto de crise social latente em função das crescentes desigualdades entre pobres e não-pobres.

Reconhecidamente, pobreza é uma síndrome multidimensional, caracterizada por carências diversas (alimentar, habitacional, de saúde, educacional, de lazer, de cidadania, etc.). Neste sentido, a variável renda, usada freqüentemente como parâmetro para dimensionar pobreza, é incapaz de abarcar a complexidade

do fenômeno, sendo, no entanto, um bom indicador da capacidade de satisfação das necessidades no âmbito do consumo pessoal ou familiar. É também a *proxy* mais adequada para monitorar os efeitos das oscilações econômicas de curto prazo sobre a população, especialmente nas áreas metropolitanas, onde estratégias de sobrevivência desvinculadas da economia de mercado são pouco relevantes.

Este texto compõe-se, além desta introdução, de mais três seções: a próxima descreve sucintamente os critérios de estabelecimento das linhas de pobreza — parâmetros utilizados para distinguir pobres de não-pobres; a terceira reúne evidências empíricas sobre a evolução da pobreza, tanto considerando os anos extremos da década de 80 como particularidades locais e conjunturais notáveis nos anos intermediários, chamando-se a atenção, ainda, para a questão da pobreza relativa, via distribuição de renda; e, finalmente, a quarta seção sumaria as principais conclusões.

• AS LINHAS DE POBREZA

Para a análise da pobreza e de sua evolução ao longo da década será utilizado o critério da renda, através do enfoque da linha de pobreza, parâmetro de valor que serve para distinguir pobres de não-pobres, ao corresponder a um nível de consumo compatível com o atendimento de necessidades básicas. Tendo em vista as reconhecidas diferenças da estrutura de consumo entre regiões metropolitanas, optou-se por tomar como base as “cestas” verificadas em cada uma delas para as camadas de baixa renda.⁴ Aos diferentes itens de consumo foram associados preços referentes a cada ano e a cada região metropolitana,⁵ com o objetivo de levar em conta explicitamente nos valores das linhas de pobreza as evoluções diferenciadas do custo de vida que ocorrem localmente. Foram utilizadas, assim, linhas de pobreza cujo valor evolui segundo determinantes da conjuntura local, apresentando desvios significativos quando expressas em termos de um parâmetro nacional único, como o salário mínimo (Tabelas 1 e 2).

O confronto entre a linha de pobreza, representativa do custo básico da despesa mensal *per capita* em determinada região e ano, e a renda familiar *per capita*, calculada como o somatório de todos os rendimentos de todos os seus membros no mês de referência da PNAD, permite distinguir pobres de não-pobres sob a ótica da renda: são considerados pobres aqueles cuja renda familiar *per capita* esteja abaixo do valor da linha de pobreza relativa à sua metrópole em determinado ano.

Do IBGE.

1 Considerando a estimativa preliminar de Cr\$ 1.366 bilhões para o PIB em 1989.

2 Em 1981, a população metropolitana era de 35,8 milhões, ou 30% da população total.

3 Tolosa (1990) chama a atenção para a “metropolização da pobreza” em função da parcela crescente dos pobres residentes nas metrópoles no total da população brasileira considerada pobre.

4 Foram utilizadas as estruturas de consumo alimentar do 2º decil inferior da distribuição de despesas correntes do Endef e o coeficiente de Engel do 4º decil. Uma descrição mais detalhada da metodologia é feita em Rocha (1988).

5 Preços por produto derivados do Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor (SNIPC), do IBGE.

TABELA 1
LINHAS DE POBREZA SEGUNDO REGIÃO METROPOLITANA E ANOS SELECIONADOS^a

REGIÕES METROPOLITANAS	1981	1983	1986	1989
Belém	5,14	25,52	626,66	197,51
Fortaleza	4,83	19,46	374,63	118,38
Recife	4,92	20,77	416,09	144,03
Salvador	5,15	21,92	506,00	171,50
Belo Horizonte	4,28	21,26	448,46	150,19
Rio de Janeiro	4,71	23,62	477,14	173,47
São Paulo	5,53	28,78	596,75	207,07
Curitiba	3,49	18,72	373,63	130,66
Porto Alegre	4,82	23,95	493,95	169,25

^aValores correntes mensais *per capita* (Cr\$ 1.000 em 1981 e 1983, Cz\$ em 1986 e NCz\$ em 1989).

TABELA 2
LINHAS DE POBREZA SEGUNDO REGIÃO METROPOLITANA E ANOS SELECIONADOS,
EXPRESSAS EM TERMOS DE MAIOR SALÁRIO MÍNIMO MÉDIO ANUAL VIGENTE

REGIÕES METROPOLITANAS	1981	1983	1986	1989
Belém	0,63	0,73	0,81	0,85
Fortaleza	0,59	0,56	0,49	0,51
Recife	0,60	0,60	0,54	0,62
Salvador	0,63	0,63	0,66	0,74
Belo Horizonte	0,52	0,61	0,58	0,65
Rio de Janeiro	0,58	0,68	0,62	0,75
São Paulo	0,68	0,83	0,77	0,90
Curitiba	0,43	0,54	0,48	0,57
Porto Alegre	0,59	0,69	0,64	0,73

● RESULTADOS EMPÍRICOS

Considerando os anos extremos da década — 1981 e 1989 —, a proporção de pobres na população total das regiões metropolitanas em conjunto pouco se alterou, passando de 29,1% em 1981 (10,4 milhões de pessoas) para 27,9% em 1989 (12,8 milhões de pessoas). Na verdade, a redução da proporção deve ter sido mais acentuada do que mostram estes percentuais, já que existe alguma subestimação do número de pobres em 1981 devido à coleta tardia da PNAD, após o reajuste do salário mínimo.

Este resultado global envolve tanto situações de incidência de pobreza bem diferenciadas por região ou grupo de regiões metropolitanas nos anos extremos, em função de determinantes próprios, como também abstrai as significativas oscilações do nível de incidência ocorridas durante a década, especialmente em 1983 e 1986.

● Diferenciação da Incidência da Pobreza entre Regiões Metropolitanas — 1981/89

As regiões metropolitanas classificam-se claramente em três grupos em função da proporção de pobres: as proporções mais altas — explosivas em 1981 — ocorrem no Norte-Nordeste; em situação intermediária se situam Belo Horizonte e Rio de Janeiro; e, finalmente, as proporções relativamente mais baixas estão em São

Paulo, Curitiba e Porto Alegre. Naturalmente, a nível agregado, os resultados obtidos são fortemente afetados pelo que ocorre em São Paulo e no Rio de Janeiro, que em conjunto mantiveram em 62% a sua participação no total da população metropolitana brasileira na década de 80.

Na verdade, foi por conta do agravamento da pobreza no Rio de Janeiro que as duas cidades primazes aumentaram sua participação total no número de pobres: de 52% em 1981 para 56% em 1989. O fenômeno verificado no Rio de Janeiro é essencialmente estrutural, ligado ao progressivo esvaziamento econômico da metrópole. Em função da evolução da década, a região passou a ter o maior número absoluto de pobres — 3,64 milhões —, enquanto São Paulo ficou em segundo lugar — com 3,57 milhões —, invertendo as posições relativas verificadas em 1981, apesar da diferença de tamanho da população total, respectivamente 11,2 e 17,1 milhões em 1989.

A evolução perversa verificada no Rio de Janeiro só não causou agravamento da incidência a nível do conjunto das regiões entre 1981 e 1989 devido à significativa redução da proporção dos pobres nas metrópoles nordestinas.

Na verdade, a elevada proporção de pobres apresentada por Fortaleza, Recife e Salvador em 1981 reflete um fenômeno de alcance regional e de caráter exógeno: a seca iniciada em 1979 e que se prolongou até 1983. Os indicadores de incidência de pobreza no início

da década para aquelas metrópoles estariam, assim, refletindo o efeito da incorporação temporária de migrantes rurais à população pobre metropolitana.⁶ Neste sentido, a melhora observada nestas metrópoles entre 1981 e 1989 não estaria vinculada à sua dinâmica urbana e econômica, muito menos a resultados de políticas a nível nacional.

● O Impacto das Oscilações Conjunturais de 1983 e 1986

As alterações globais tênues observadas no confronto dos anos extremos envolvem significativas oscilações ocorridas ao longo da década, que evidenciam a que ponto a incidência da pobreza nas regiões metropolitanas é sensível à conjuntura.

Em 1983, quando ocorreu queda do produto real, o ajuste recessivo teve efeito evidente sobre a proporção de pobres, que alcançou o nível mais elevado da década (38,2%), quando 14,6 milhões de pessoas ficaram abaixo da linha de pobreza. Por outro lado, as medidas introduzidas pelo Plano Cruzado (aumento do salário mínimo, abono salarial), em conjunção com a queda temporária do ritmo inflacionário, permitiram significativos ganhos reais para os estratos de baixa renda, que não repercutiram somente na redução do número de pobres em 1986 (22,8%, ou 9,6 milhões de pessoas), mas levaram a melhorias distributivas indisputáveis.

Embora tenha havido em todas as regiões metropolitanas agravamento da incidência da pobreza em 1983, redução em 1986 e novo agravamento no final da década (Tabela 3), existem diferenças significativas de intensidade das oscilações.

Assim, as variações da proporção de pobres são mais fortes nas metrópoles do Centro-Sul do que nas do Norte-Nordeste. No caso da crise recessiva, por exemplo, o impacto nas regiões modernizadas é mais acentuado, dada a maior eficácia do ajuste das unidades produtivas em termos da composição da produção, mudança tecnológica e racionalização de custos de modo geral, o que afeta mais diretamente a renda da mão-de-obra menos qualificada. Nas regiões metropolitanas menos desenvolvidas, o empobrecimento devi-

do à crise recessiva é predominantemente reflexo, resultando da perda de dinamismo a nível nacional, além de amortecido pelas características de inserção da população no mercado de trabalho segundo ramos de atividade.

No entanto, a própria diferenciação do nível de incidência de pobreza e da caracterização da subpopulação pobre afeta o grau de sensibilidade ao ciclo. Nas metrópoles do Norte-Nordeste, a proporção de pobres é marcadamente mais elevada porque engloba um significativo contingente fixo de pobres, que está à margem da economia de mercado e não é afetado por oscilações de curto prazo. Em função deste contingente, os efeitos conjunturais aparecem amortecidos, pois só afetam aqueles com rendimentos no entorno da linha de pobreza. Ao contrário, em Curitiba, onde a proporção de pobres é mais baixa, as oscilações conjunturais afetam fortemente o número de pobres.

Fenômenos de alcance regional e local podem também agravar ou neutralizar os efeitos de oscilações de caráter macroeconômico. Exemplo típico na década de 80 foi o aparentemente pequeno agravamento da pobreza nas metrópoles nordestinas entre 1981/83. Devido à seca iniciada em 1979, o Nordeste já apresentava em 1981 elevada incidência de pobreza associada ao fenômeno de âmbito regional. Assim, a nível das metrópoles nordestinas, o fim da seca em 1983 e os efeitos da crise macroeconômica se compensam, fazendo com que as proporções de pobres pouco se alterem no subperíodo, contrariamente ao que ocorre nas metrópoles do Centro-Sul. Medidas de pobreza estabelecidas a partir de parâmetros locais permitem captar especificidades das regiões metropolitanas em termos de nível de atividade, rendimento e preços. O caso de Belém em 1986 é exemplar: enquanto as medidas do Plano Cruzado melhoraram a renda dos mais pobres em todas as regiões metropolitanas (Belém inclusive), a alta de preços na metrópole do Norte atingiu patamares tão elevados — em função da dependência extra-regional do seu abastecimento — a ponto de resultar em aumento da proporção de pobres em 1986 em relação a 1985 e melhora em 1987, contrariamente ao que ocorreu nas demais metrópoles do país.⁷

● Pobreza e Distribuição de Renda

TABELA 3
PROPORÇÃO DOS POBRES NAS REGIÕES METROPOLITANAS
SEGUNDO ANOS SELECIONADOS

(Em %)

REGIÕES METROPOLITANAS	1981	1983	1986	1989
Belém	50,9	57,6	45,9	39,6
Fortaleza	54,0	56,2	30,1	40,7
Recife	55,6	56,6	39,9	47,2
Salvador	43,1	43,8	37,5	39,0
Belo Horizonte	31,3	44,1	26,4	27,2
Rio de Janeiro	27,2	34,7	23,2	32,5
São Paulo	22,0	34,4	16,9	20,9
Curitiba	17,4	29,6	10,5	13,5
Porto Alegre	17,9	29,7	16,3	21,0
TOTAL	29,1	38,2	22,8	27,9

⁶ Informações dos Censos de 1980 e 1985 relativas ao número de estabelecimentos agropecuários e de pessoal neles ocupado evidenciam que boa parte dos migrantes teria retornado à área rural após a seca.

As evidências acerca da pobreza metropolitana apresentadas até aqui estão essencialmente desvinculadas da noção de pobreza relativa inerente à distribuição de renda. Na verdade, os efeitos da incidência de pobreza acima descritos tornam-se mais críticos porque se verificam num contexto de desigualdade crescente da renda, qualquer que seja a ótica utilizada. Ao longo da década de 80, o coeficiente de Gini aumenta seja quando se considera a população brasileira como um todo [cf. Bonelli e Sedlacek (1990)], seja quando se consideram as regiões metropolitanas *per se* (Tabela 4) ou em conjunto (Tabela 5). Na verdade, o aumento da desigualdade de renda apresenta uma tendência sustentada ao longo dos anos 80, com exceção apenas de 1986. O fato é que a inflação alta e os ciclos de curto prazo tiveram efeito perverso sobre a distribuição de renda já reconhecidamente muito desigual, consequência primordial dos ganhos no extremo superior da distribuição.⁸ Os coeficientes de Gini calculados para a subpopulação não-pobre ao longo da década deixa bem claro o efeito deste desequilíbrio (Tabela 5).

Apesar do agravamento da distribuição e do aumento inequívoco das rendas mais altas, o *gap* da renda dos pobres⁹ representou no final da década um percentual mais elevado da renda dos não-pobres do que em 1981 (4,2% em 1981 e 5,4% em 1989). Isto resulta de um agravamento da intensidade de pobreza — os pobres metropolitanos estão mais pobres —, que não pode ser neutralizada pelos aumentos das rendas no extremo superior da distribuição.

Embora o agravamento da distribuição de renda seja um fenômeno de alcance geral, permanecem diferen-

ças significativas de nível de desigualdade entre regiões metropolitanas (Tabela 4). Nas metrópoles do Norte-Nordeste ocorrem as maiores desigualdades tanto em 1981 como em 1989, as quais, associadas às proporções de pobres mais elevadas, revelam o fenômeno da pobreza metropolitana na sua intensidade mais crítica. Isoladamente, chama a atenção o agravamento do índice no Rio de Janeiro, que tem significado especial devido à importância da metrópole no sistema urbano do país, embora seja necessário um exame mais aprofundado da distribuição de renda para analisar tal resultado.¹⁰

● CONCLUSÕES

As evidências acima reunidas apontam três conclusões básicas no que concerne à pobreza metropolitana nos anos 80.

a) A primeira é que, embora a proporção de pobres na população total tenha se reduzido ligeiramente durante a década, passando de 29,1 para 27,9% nos anos extremos, este resultado está longe de representar melhoria das condições de pobreza vista sob o enfoque da renda. Na verdade, além de o número absoluto de pobres continuar aumentando com o crescimento demográfico das metrópoles, atingindo 12,8 milhões de pessoas em 1989, a redução da proporção de pobres esteve muito ligada a um fenômeno exógeno e de alcance regional — a seca no Nordeste — que afetava as metrópoles da região em 1981. Ademais, outros indicadores apontam para sinais inequívocos de aumento da intensidade da pobreza e de agravamento da

TABELA 4
ÍNDICES DE DESIGUALDADE (GINI) DA RENDA FAMILIAR *PER CAPITA* SEGUNDO REGIÕES METROPOLITANAS — 1981 E 1989

REGIÕES METROPOLITANAS	1981	1989
Belém	0,551	0,636
Fortaleza	0,597	0,654
Recife	0,602	0,652
Salvador	0,595	0,641
Belo Horizonte	0,566	0,621
Rio de Janeiro	0,579	0,673
São Paulo	0,516	0,566
Curitiba	0,535	0,582
Porto Alegre	0,518	0,571

Fonte: PNAD (Tabulações Especiais).

TABELA 5
ÍNDICES DE DESIGUALDADE (GINI) DA RENDA FAMILIAR *PER CAPITA* DOS POBRES, NÃO-POBRES E POPULAÇÃO TOTAL, PARA O CONJUNTO DA POPULAÇÃO METROPOLITANA — 1985/89

ANOS	POBRES	NÃO-POBRES	TOTAL
1985	0,259	0,485	0,580
1986	0,256	0,509	0,579
1987	0,270	0,526	0,599
1988	0,285	0,521	0,602
1989	0,282	0,546	0,627

Fonte: PNAD (Tabulações Especiais).

7 Os dados relativos à evolução anual não são apresentados aqui, mas, se encontram discutidos em Rocha e Tolosa (1989).

8 A participação de 1% das pessoas no limite superior da distribuição de rendimento de trabalho, que, como se sabe, subestima a desigualdade global de rendimentos, passou de 12,1% em 1981 para 15,9% em 1989 (fonte: PNAD).

9 O *gap* da renda é definido como $G = n(z - \bar{y}_p)$, onde n é o número de pobres, z a linha de pobreza e \bar{y}_p a renda média dos pobres.

10 Dadas as conhecidas características de inércia do coeficiente de Gini, um aumento como o verificado entre 1988 e 1989 (de 0,609 para 0,673) faz suspeitar de alguma anomalia, apesar da deterioração evidente da situação no Rio de Janeiro.

desigualdade, que operam no sentido de tornar as condições de sobrevivência dos pobres mais precárias — no que ela depende da renda para atender as necessidades básicas — e de acirrar as tensões sociais devido aos contrastes crescentes entre pobres e ricos. Estes resultados adversos não surpreendem face à ausência de um conjunto amplo e coerente de medidas visando especificamente o combate à pobreza, já que o governo federal esteve mobilizado essencialmente na administração da política econômica de curto prazo.

b) A segunda conclusão diz respeito à marcada sensibilidade da pobreza metropolitana aos ciclos de curto prazo. Embora a proporção de pobres acompanhe os movimentos de expansão e retração da economia, especialmente nas metrópoles mais modernizadas do Centro-Sul, é evidente que as oscilações conjunturais e as elevadas taxas de inflação características dos anos 80 tiveram efeito acentuado sobre as rendas dos mais pobres, levando ao agravamento da distribuição já explosivamente desigual do início do período.

c) A terceira conclusão refere-se à diferenciação da incidência de pobreza entre as metrópoles do Centro-Sul e do Norte-Nordeste. As proporções são sensivelmente mais elevadas no Norte-Nordeste, onde o contingente de pobres incorpora na sua base uma camada significativa de miseráveis, cujas condições de vida são pouco afetadas pelo que ocorre na economia de mercado. No contexto das diferenciações entre regiões metropolitanas, chama a atenção também a situação crítica do Rio de Janeiro, por sua importância como segunda metrópole do país: concentrando o maior contingente de pobres em 1989 — 3,6 milhões —, apresenta deterioração acelerada de todos os indicadores de pobreza.

A retomada do crescimento sustentado é evidentemente condição *sine qua non* para o combate à pobreza. Na verdade, como a pobreza do ponto de vista da renda, em particular a pobreza metropolitana, é especialmente sensível às oscilações conjunturais, como exemplificam os dados relativos a 1983 e 1986, a manutenção de um ritmo sustentado de crescimento tem duas funções básicas: por um lado, minorar as

condições de pobreza absoluta, tanto pela redução do número de pobres como pela melhoria da sua renda; e, por outro, dar condições mais propícias para a redução das desigualdades de renda, que vem atingindo níveis inimagináveis. De imediato, no entanto, é incapável o recurso a medidas de caráter assistencial para fazer face à já elevada incidência de pobreza, que será agravada pelas dificuldades econômicas que se anunciam para 1991.

Finalmente, cabe lembrar que, como pobreza não se limita à insuficiência de renda, é essencial a retomada dos investimentos sociais, reduzidos a níveis baixíssimos nos anos 80. Embora os déficits acumulados — especialmente em habitação e saneamento — não possam ser eliminados nem mesmo considerando as condições mais otimistas de mobilização de recursos, é urgente a realização de investimentos maciços. Estes devem tanto sanar as situações mais críticas de pobreza nas regiões metropolitanas como melhorar as condições de vida nas áreas rurais e nos centros urbanos menores, de modo a prevenir o agravamento da situação metropolitana em função de movimentos migratórios.

• BIBLIOGRAFIA

- BONELLI, Regis, SEDLACEK, Guilherme L. *A evolução da distribuição de renda entre 1983 e 1988*. Rio de Janeiro: IPEA, out. 1990 (Texto para discussão, 199).
- ROCHA, Sonia. *Linhas de pobreza para as regiões metropolitanas na primeira metade da década de 80*. Belo Horizonte: Anpec, dez. 1988 (Anais, v. IV).
- ROCHA, Sonia, TOLOSA, Hamilton. Pobreza metropolitana e políticas sociais. In: *Perspectivas da economia brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA, 1989.
- TOLOSA, Hamilton. *Pobreza no Brasil: uma avaliação dos anos oitenta*. Rio de Janeiro: IPEA, nov. 1990, mimeo.