

POBREZA NO BRASIL: UMA AVALIAÇÃO DOS ANOS OITENTA

H.C. Tolosa
IPEA, RJ e
COPPE/UFRJ

1. Introdução
2. O Conflito entre os Objetivos de Eficiência e Equidade
3. O Comportamento da Pobreza segundo Macrorregiões
4. A Metropolização da Pobreza
5. O Imperativo das Políticas Antipobreza
6. Adendo: Comparações com 1989
7. Bibliografia Selecionada

Rio, novembro/1990

POBREZA NO BRASIL: UMA AVALIAÇÃO DOS ANOS OITENTA

H.C. Tolosa
IPEA, RJ e
COPPE/UFRJ

1. Introdução
2. O Conflito entre os Objetivos de Eficiência e Equidade
3. O Comportamento da Pobreza segundo Macrorregiões
4. A Metropolização da Pobreza
5. O Imperativo das Políticas Antipobreza
6. Adendo: Comparações com 1989
7. Bibliografia Seleccionada

Rio, novembro/1990

POBREZA NO BRASIL: UMA AVALIAÇÃO DOS ANOS OITENTA

H.C. Tolosa
Nov./1990

RESUMO

O Brasil ingressa na década de noventa com a inquietante herança de 45 milhões de pessoas (ou 11 milhões de famílias) em condições de pobreza absoluta, isto é, com rendimentos abaixo do que se convencionou entender por padrão mínimo de bem-estar. Significa dizer que, em cada dez brasileiros, três são considerados pobres, um dos piores desempenhos entre países do Terceiro Mundo no que diz respeito às desigualdades de renda. Mais que isso, a tendência é no sentido de esse contingente vir a crescer no futuro próximo.

Nesse particular, a década de oitenta caracterizou-se pelo recrudescimento dos indicadores de pobreza, qualquer que seja a ótica adotada. Para isto contribuíram não apenas o ajustamento interno aos novos preços da energia importada e aos juros internacionais, mas, também, as fracassadas políticas de estabilização (Cruzado e outras) além da passividade das políticas públicas na área social.

Ao longo da década de oitenta, a pobreza recrudesciu nas regiões menos desenvolvidas, em especial no Nordeste que, em 1988, já reunia mais da metade dos pobres brasileiros. Outra característica recente, digna de registro, é o crescimento da pobreza no setor urbano, chegando mesmo, pela primeira vez, a igualar, em números absolutos, os pobres no setor rural. Significa dizer que em 1988, de cada 10 brasileiros pobres, 5 residiam em cidades.

Não obstante, o aspecto mais notável desse comportamento recente é o que se convencionou denominar de "metropolização da pobreza", ou seja, a forte concentração de pobres nas metrópoles brasileiras. Dados recentes revelam que em, cada 10 pobres urbanos, 2 residem nas nove regiões metropolitanas e Brasília. Dentre estas últimas, o Grande Rio destaca-se com 1,3 milhão de pobres, seguido do grande São Paulo (943 mil), Recife (915 mil) e Fortaleza (647 mil).

Vale observar que o pobre metropolitano é qualitativa_{mente} diferente do seu contraparte residente em cidades menores. Nas metrópoles é maior a exposição aos meios de comunicação e a convivência diária com contrastes de riqueza cria sentimentos de ansiedade e inconformismo com o status quo. As conseqüências de um posterior agravamento da "metropolização da pobreza" são, portanto, imprevisíveis podendo vir, até mesmo, a se constituir em grave fator de desestabilização do sistema político e econômico.

Nessas condições, torna-se imperiosa a implementação de ações antipobreza em moldes diversos dos praticados até hoje. É, também, importante notar que o compromisso com o combate a pobreza tem como requisitos fundamentais a retomada do crescimento e o redimensionamento dos investimentos em serviços básicos como nutrição, educação, habitação, saúde e transportes. Dentro dessa linha de raciocínio, argumenta-se que o crescimento não garante uma distribuição de renda mais eqüitativa mas é condição necessária para qualquer esforço redistributivo.

POBREZA NO BRASIL: UMA AVALIAÇÃO DOS ANOS OITENTA

H.C. Tolosa*

1. Introdução

É fato amplamente reconhecido no Brasil que, ao longo da década de oitenta e mesmo antes, a preocupação com ajustamentos conjunturais acabou relegando perigosamente a um segundo plano questões de natureza mais fundamental, associadas a desequilíbrios no mercado de trabalho e na distribuição da renda e riqueza nacional. O negligenciamento dessas questões parte de dois pressupostos amplamente difundidos. O primeiro estabelece que a solução daquelas questões fundamentais só pode ser encaminhada uma vez resolvidas ou minoradas as pressões inflacionárias ou do balanço de pagamentos. O segundo pressuposto, por sua vez, entende que os ajustamentos cíclicos são neutros nos seus efeitos distributivos. Em outras palavras, supõe que reformas monetárias, de política cambial e outros ajustamentos de curto prazo afetam pouco a distribuição da renda e da riqueza. Em uma versão mais elaborada diz-se que os efeitos distributivos se compensam e, portanto, o seu impacto líquido é pouco significativo a prazo mais longo. É ilustrativo notar que, com a breve exceção do cruzado, as várias reformas monetárias que marcaram os anos oitenta praticamente não faziam referência aos seus eventuais impactos sobre a distribuição da renda.

Como resultado, o que se tem observado é uma atitude passiva por parte das políticas públicas face às evidências de recrudescimento dos problemas distributivos. Acresce o fato de o

* Do IPEA, Rio de Janeiro e COPPE/UFRJ.

Brasil apresentar um dos maiores índices de desigualdade de renda entre os países em desenvolvimento da atualidade.¹

Contudo, a verdade é que as evidências internacional e brasileira parecem refutar com veemência a validade daqueles pressupostos. No período mais recente, o que se verifica de concreto é um efeito cumulativo perverso sobre a distribuição da renda causado, não apenas pelos ajustamentos conjunturais, mas, também, pela passividade governamental no que diz respeito aos investimentos na área social.

Assim sendo, o objetivo do presente trabalho consiste, principalmente, em fazer um retrospecto do comportamento dos principais indicadores de pobreza a nível nacional e segundo alguns dos mais relevantes agregados subnacionais, tais como macrorregião e região metropolitana. A ênfase nos anos oitenta justifica-se pelo fato de esta década apresentar características próprias, que a diferenciam das anteriores. No período recessivo 1981-83, consolida-se o ajustamento interno aos novos patamares de preços da energia importada e dos juros internacionais. Posteriormente, seguem-se várias tentativas de reforma monetária. O resultado é uma mudança significativa no comportamento dos agentes econômicos, com as conseqüentes dificuldades que isto traz para a análise de séries históricas e comparações entre unidades espaciais. Estas últimas também justificam-se em função da heterogeneidade que caracteriza a sociedade brasileira. Ademais, a evidência disponível aponta no sentido da deterioração dos diferenciais de renda entre regiões e estratos de cidades, além da concentração de pobres nas regiões metropolitanas. Por isso mesmo, as políticas sociais devem, sempre que possível, ser explicitadas na sua dimensão espacial, sob pena de, ao invés de reduzir, agravar as desigualdades de bem-estar.

¹ Para comparações internacionais ver Banco Mundial; Poverty: World Development Report, 1990 (Washington, 1990) e Nações Unidas; Human Development Report 1990 (New York, UNDP, Oxford University Press, 1990).

A rigor, o conceito de pobreza deve ser definido e mensurado de modo a incluir não apenas a sua dimensão econômica, mas, também, os aspectos social, cultural e biológico. Em um sentido mais amplo, diz-se que a cultura da pobreza se refere a uma atitude de vida adquirida em ambiente social e histórico caracterizado pela ausência de participação e integração nas principais instituições da sociedade.²

Na sua definição mais restrita, aqui utilizada, a ideia de pobreza é associada a restrições severas impostas aos indivíduos (ou famílias) na sua escolha e acesso a bens e serviços. Admite-se, ainda, que a renda, ou, mais precisamente, a insuficiência de renda, seja capaz de representar adequadamente deficiências nutricionais e de acesso aos serviços da infra-estrutura social.³

Pobreza pode ser entendida em termos relativos ou absolutos. No primeiro caso, as desigualdades na distribuição da renda são medidas pelas diferenças entre as participações relativas dos vários grupos na população total e na renda agregada.⁴ Para uma determinada distribuição da renda, o coeficiente de Gi-

² O. Lewis "The Culture of Poverty" em D. Moynihan (ed.) On Understanding Poverty (New York; Basic Book Inc. 1968).

³ Embora criticável do ponto de vista metodológico, o critério da renda é tradicionalmente usado em estudos sobre pobreza; a esse respeito, ver S. Mencher "The Problem of Measuring Poverty", em Poverty, editado por J. Roach (Middlesex, Penguin Books, 1972), pp. 71-85.

⁴ A representação gráfica é conhecida como curva de Lorenz. Nos eixos coordenados são representadas as percentagens (ou participações relativas) cumulativas dos vários grupos (geralmente decis) na população total e na renda agregada. A distribuição equitativa seria então representada pela diagonal principal, ou seja, quando as participações relativas dos vários grupos na população e na renda forem rigorosamente iguais. Qualquer desvio em relação àquela diagonal será representado por uma curva convexa definida entre a origem e os 100% da população e da renda.

ni⁵ mede desvios em relação a uma distribuição perfeitamente equitativa; quanto mais elevado o Gini, maior a pobreza relativa.

No que diz respeito à pobreza absoluta, a idéia é medir desvios da renda dos indivíduos, famílias ou grupos em relação a uma linha de pobreza, geralmente definida a partir de critérios nutricionais e antropométricos.⁶ Outra prática, no Brasil, é definir a linha de pobreza em unidades de salário-mínimo, como forma de evitar os difíceis problemas de deflacionamento e de preços relativos envolvidos nas comparações intertemporais.⁷ Vale observar que, embora na sua concepção original o salário-mínimo devesse refletir o custo de uma cesta básica, capaz de atender às necessidades primordiais de uma família típica, a verdade é que o seu valor real vem se deteriorando ao longo do tempo, dificultando a sua utilização como unidade padrão de medida.

A grande crítica ao conceito de pobreza, enquanto insuficiência de renda, refere-se ao fato de esta não refletir adequadamente diferenças na acessibilidade dos indivíduos e famílias a serviços básicos, tais como habitação, saúde, educação, transporte e lazer. Visando suprir tal deficiência, alguns autores têm procurado desenvolver indicadores de pobreza absoluta capazes de incorporar diferenças nas condições de acessibilidade àqueles serviços

⁵ O coeficiente de Gini mede a razão entre: no numerador, a área compreendida entre a curva de Lorenz e a diagonal principal e, no denominador, a área do triângulo equilátero definido pela diagonal principal e pelo eixo das abcissas. Como tal, o seu intervalo de variação situa-se entre zero e um. Outros indicadores de pobreza relativa podem ser utilizados. Dentre estes, o mais difundido é o de Theil, que possui a conveniente propriedade de poder ser decomposto em partes aditivas.

⁶ Nesse caso, a dificuldade maior diz respeito ao alto custo das Pesquisas de Orçamento Familiares requeridas para tal fim. No Brasil, a mais recente (com informações nutricionais e antropométricas) data de 1974/75 (ENDEF/IBGE).

⁷ Ver, por exemplo, S. Rocha, "Linhas de Pobreza para as Regiões Metropolitanas na primeira metade da década de 80". Belo Horizonte: ANPEC 1988, Anais, vol. IV.

da infra-estrutura social.⁸ Os resultados, contudo, ainda são pouco operacionais, especialmente quando comparados ao critério tradicional da renda.

Como normalmente ocorre na análise de questões distributivas, a maior limitação do presente estudo diz respeito aos dados estatísticos. Existem problemas menores de comparabilidade de conceitos no tempo e principalmente de não-representatividade estatística para algumas unidades espaciais, em especial municípios e regiões metropolitanas. As fontes básicas de informação são os Censos Demográficos e as PNADs (Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios) anuais. Mais precisamente, utilizaram-se amostras de 1% dos Censos demográficos de 1970 e 1980, o que, como se verá abaixo, acabou criando problemas de representatividade para as Regiões Metropolitanas em 1980. De maneira geral, contudo, as séries de indicadores apresentados no texto são comparáveis no tempo.

As seções que seguem começam por uma discussão do conflito entre os objetivos da eficiência e da equidade. Argumenta-se que esse conflito é condição inerente ao próprio processo de desenvolvimento econômico. Latente nas suas primeiras fases, atinge níveis muito elevados entre os denominados países de renda média, dentre os quais o Brasil. Nesse estágio, a exacerbação do conflito traz perigoso potencial de desestabilização social e política, exigindo da sociedade a clara explicitação das suas preferências entre aqueles objetivos no presente e no futuro. A terceira seção procura analisar o comportamento dos indicadores da pobreza segundo as macrorregiões brasileiras desde 1970. A quarta seção procura detalhar a análise para o caso das nove regiões metropolitanas, comprovando o que se convencionou chamar de "metropolização da pobreza".

Finalmente, a última seção resume as principais conclusões do estudo e examina suas implicações em termos de políticas

⁸ Ver, por exemplo, Rocha S. e Villela R., "Caracterização da Sub-população Pobre Metropolitana nos Anos 80" em Revista Brasileira de Economia, (Vol. 40, nº 1, 1990) e, H.C. Tolosa "Causes of Urban Poverty in Brazil" World Development (vol. 6, nºs 9 - 10, 1978).

antipobreza. São, ainda, examinadas proposições do tipo "crescimento com redistribuição" e a idéia de "safety net", como complemento a estratégia de combate a pobreza.⁹

Sem dúvida, a contribuição mais relevante do presente estudo reside na originalidade das informações para os anos oitenta, permitindo visualizar o comportamento da pobreza relativa e absoluta ao longo da década. Embora ainda não seja possível caracterizar uma tendência a prazo mais longo, as evidências obtidas apontam inequivocamente na direção de recrudescimento das desigualdades de renda, qualquer que seja o nível de desagregação utilizado.

2. O Conflito entre os objetivos de eficiência e equidade

A literatura econômica dedica considerável esforço à discussão dos conceitos de crescimento e desenvolvimento econômico. Sem grande preocupação com o rigor metodológico, a idéia de crescimento é comumente associada à disponibilidade de bens e serviços medida por algum indicador agregado de desempenho, a exemplo do PIB ou da Renda Nacional. Em um determinado ano ou ponto do tempo - e tomando-se como conhecida a disponibilidade de fatores como mão-de-obra, capital e terra -, procura-se determinar, dentre as diferentes possibilidades tecnológicas de combinação daqueles fatores, aquela capaz de gerar o maior volume possível de bens e serviços. Replicando esse mesmo raciocínio para uma seqüência de pontos no tempo obter-se-ia o que se convencionou chamar de trajetória eficiente para a economia.

Obviamente, colocada dessa forma, a idéia de eficiência econômica tem pouca relevância prática. A fim de completar o modelo falta ainda explicitar considerações sobre a formação de preços e sobre as preferências dos agentes econômicos em diferentes pontos do tempo. Não obstante, para fins da presente explanação,

⁹ Banco Mundial op.cit. Capítulo 8.

basta por enquanto reter a idéia de uma estreita associação entre os conceitos de eficiência econômica e crescimento acelerado. Assim, do ponto de vista do entendimento convencional, um processo de alocação eficiente dos recursos disponíveis na economia normalmente, embora não necessariamente, conduz a altas taxas de crescimento dos bens e serviços disponíveis para a sociedade.

Comparativamente ao que foi dito acima, o conceito de desenvolvimento econômico é bem mais abrangente e complexo. Em primeiro lugar, transcende a dimensão puramente econômica e incorpora considerações quanto a atitudes e ao ambiente sócio-cultural vigente nos diferentes países. Segundo o entendimento convencional, envolve, também, preocupação com a equidade no acesso dos diferentes segmentos da população aos bens e serviços disponíveis para a sociedade. A verbalização desse fenômeno pode ser diferenciada, assumindo às vezes a forma de preocupação com justiça social, outras expressando-se através da ênfase na distribuição de salários e rendimentos. Em todos os casos, contudo, sempre envolve algum tipo de julgamento de valor quanto ao acesso à riqueza e à renda nacional.

O objetivo genérico da política de desenvolvimento seria, portanto, promover o crescimento com equidade. No mundo real, contudo, nem sempre isto é possível. Ao longo da história dos diferentes países, existem fases de maior ou menor conflito entre a eficiência e a equidade, ou, em outras palavras, entre os objetivos distributivos e os de crescimento. Cabe à sociedade, através dos seus sistemas de representação política, atribuir prioridades àqueles objetivos. Na prática, contudo, tal procedimento não é nada trivial. Primeiramente, a própria configuração do sistema político pode restringir as preferências de alguns segmentos da sociedade. Este é, com frequência, o caso da participação da população pobre na definição e controle das políticas antipobreza. Em segundo lugar, tanto a eficiência como a equidade são conceitos multidimensionais, ou seja, cuja representação empírica requer a utilização de diversos indicadores ou variáveis. Um exemplo típico são as diferentes manifestações da pobreza, em si própria uma das várias dimensões da equidade. O fenômeno da pobreza pode ser, assim,

entendido em termos absolutos, relativos ou, ainda, como restrição ao acesso de certas camadas da população aos serviços da infra-estrutura social, tais como educação, saúde, lazer etc. Outras manifestações se expressam em termos individuais, segundo unidades familiares ou, ainda, de acordo com o nível de desagregação espacial, ou seja, rural, urbano, por regiões, áreas metropolitanas etc.

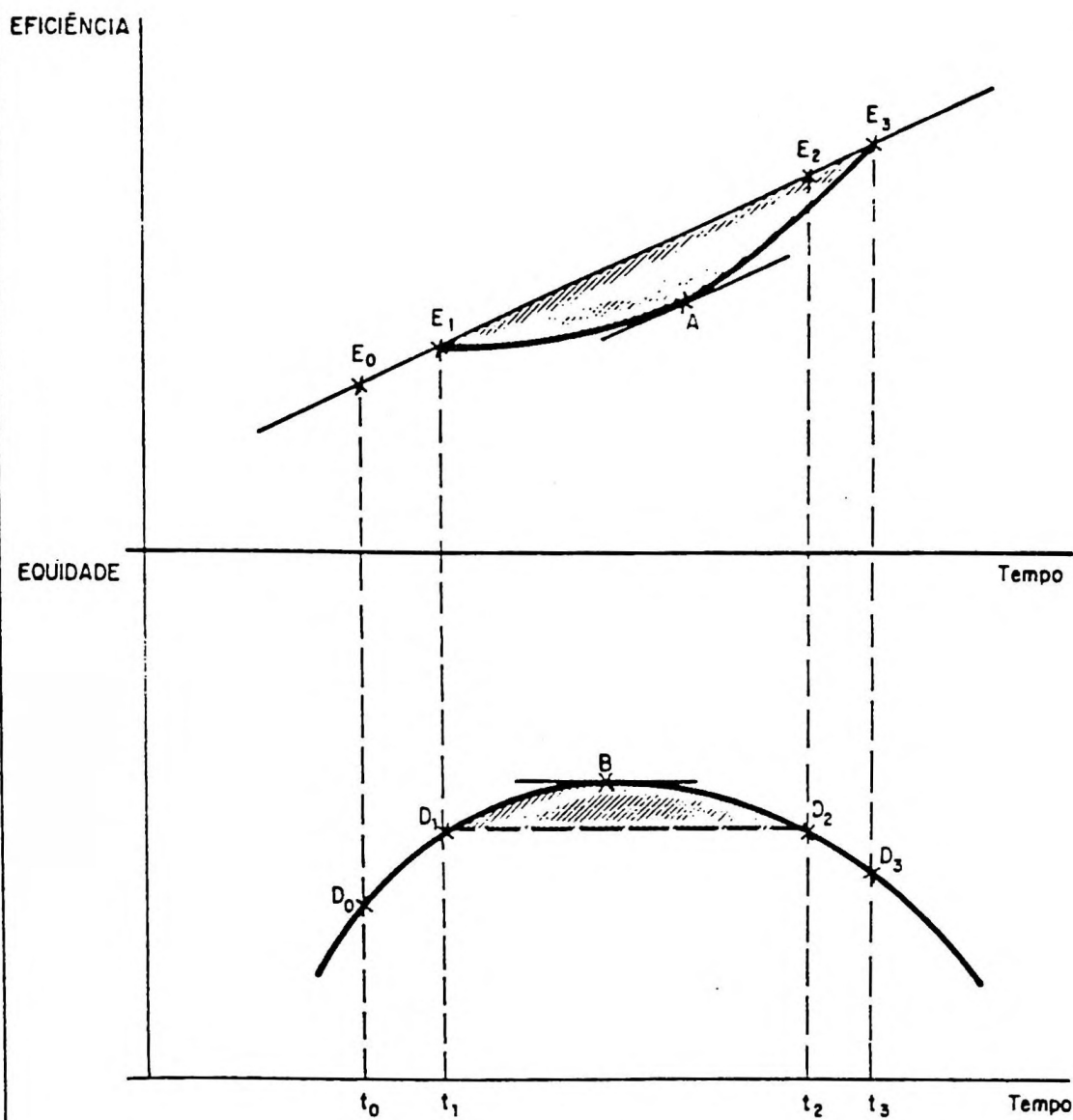
Em resumo, adotando-se um horizonte de tempo suficientemente longo, os objetivos da política de desenvolvimento podem sempre ser diferenciados entre aqueles associados à eficiência econômica e aqueles voltados para atender à equidade. Embora artificial, trata-se de categorização bastante conveniente ao entendimento da política econômica em geral e das políticas públicas em particular.

Nesse raciocínio existem, contudo, alguns complicadores que devem ser mencionados. O primeiro deles diz respeito ao horizonte de tempo considerado. Tradicionalmente a perspectiva de desenvolvimento requer períodos longos, compreendendo algumas décadas. No caso dos países hoje industrializados as séries históricas têm início no século passado possibilitando, inclusive, observar fenômenos de maturação lenta, como, por exemplo, a curva que descreve alterações na distribuição da renda. O mesmo se aplica aos ciclos de desenvolvimento tecnológico e as fases da evolução do sistema urbano. Por sua vez, nos países ditos de renda média ou de industrialização tardia essa experiência é bem mais limitada. Por isso mesmo, no caso desses últimos, pouco se pode afirmar de conclusivo quanto, por exemplo, ao comportamento esperado da distribuição de rendimentos nas próximas décadas. É no mínimo discutível até que ponto a experiência acumulada nos países desenvolvidos pode ser generalizada para as economias do terceiro mundo. Nos primeiros, o desenvolvimento tecnológico ocorreu em conformidade com a dotação interna dos fatores, enquanto, nos segundos, a tecnologia adaptada pouco tem a ver com a disponibilidade de fatores, dando origem a distorções tipo subutilização da mão-de-obra.

À guisa de ilustração do conflito entre eficiência e equidade, considere-se o caso simplificado da Figura 1 abaixo, re

FIGURA 1

Eficiência e equidade



presentando a evolução de uma economia em horizonte de tempo suficientemente longo para que se possa acompanhar todas as fases de sua trajetória de desenvolvimento.

O eixo vertical na parte superior do gráfico mede eficiência econômica. Em outras palavras, em um determinado ponto do tempo, dadas a tecnologia e a disponibilidade de fatores, os agentes econômicos deverão combinar aqueles fatores de modo a atingir o maior nível possível de produto agregado, ou seja, maximizando os bens e serviços disponíveis para a sociedade. A trajetória $E_0E_1E_2E_3$ é eficiente no sentido de que, qualquer ponto acima dela é inviável e qualquer abaixo implica desperdício. Note-se, contudo, que a tecnologia disponível pode ser de molde a restringir o uso de um ou mais fatores dando origem a níveis de produtividade muito baixos para aquele fator em excesso. Outras restrições de natureza institucional ou cultural podem ter efeitos similares, como, por exemplo, limitações ao ingresso no mercado formal de trabalho causadas pela legislação trabalhista ou preconceitos de casta.

Passando, em seguida, à parte inferior da Figura, o eixo vertical indica desigualdade, ou, em termos mais restritos, medidas de desigualdades relativas de renda. O fato é que, quando os governos optam pela redução das desigualdades, na maioria das vezes estão se referindo às desigualdades relativas de renda, medidas por algum indicador de dispersão tipo coeficiente de Gini. Mais recentemente, na década de oitenta, tal concepção vem-se alterando radicalmente, passando a equidade a ser associada ao atendimento das necessidades básicas da população pobre, ou, mais precisamente, ao combate à pobreza absoluta.¹⁰

Desigualdade relativa pode se referir a distribuição pessoal (ou segundo famílias) de renda ou ainda a diferença de renda per capita entre regiões geográficas (ou cidades). Do discurso governamental recolhe-se freqüentemente a impressão de que o atendimento da equidade resume-se a um simples problema de monitoramento de algum indicador agregado de desigualdades. Parece, por exemplo, haver pouca preocupação em explicitar os custos alter

¹⁰ Ver, por exemplo, Banco Mundial, "Poverty", World Development Report, 1990.

nativos entre os ganhos de uma política recessiva para conter a inflação e as perdas devidas à expansão da pobreza absoluta.

Suponha-se, ainda, visando a simplificação do argumento, que a trajetória eficiente ($E_0E_1E_2E_3$) seja linear e que inexis- tam quaisquer intervenções visando a redistribuição da renda (pes- soal, familiar ou regional). Nesses termos, a curva apresentada na parte inferior da Figura 1 deverá descrever o comportamento "na- tural" das desigualdades sob condições de eficiência econômica.

Nesse contexto, a teoria econômica convencional diz pou- co sobre a forma da curva de desigualdades. Por sua vez, a expe- riência histórica dos países hoje industrializados sugere que essa curva deveria assumir a forma de um "U" invertido.¹¹ Significa di- zer que, a níveis inferiores de produto potencial, devem correspon- der desigualdades igualmente reduzidas; ou ainda que, nesse primeiro estágio, a pobreza seria bem distribuída. Porém à medida que a economia atinge níveis mais altos de renda, as desigualdades cresceriam até atingir um patamar máximo para, daí então, natural- mente decrescerem.

Os formatos, tanto da trajetória eficiente $E_0E_1E_2E_3$ co- mo da curva $D_0D_1BD_2D_3$, são fundamentais para a correta avaliação dos custos (em termos de perda de eficiência) e benefícios (em ter- mos de ganhos de equidade) envolvidos em qualquer proposta redis- tributiva de bem-estar. No que se refere à curva de desigualdades, o ponto máximo B pode estar muito deslocado para a direita, signi- ficando que a sociedade deve estar disposta a esperar longo tempo que possa ocorrer melhoria nos indicadores de equidade. O contrá- rio se verificaria caso B estivesse deslocado para a esquerda. Ou- tro aspecto a ser considerado diz respeito à maior ou menor curva- tura do "U" invertido. Diferenças de curvose e assimetria certa

¹¹ S. Kuznets, Modern Economic Growth: Rate, Structure and Spread (New Haven: Yale University Press, 1966); S. Kuznets Economic Growth of Nations (Cambridge: Harvard Univeristy Press, 1971) e J. Williamson "Regional Inequality and the Process of National Development" Economic Development and Cultural Change (Vol. 13, 1965) pp. 3-45.

mente implicam ganhos mais rápidos ou mais lentos de equidade.

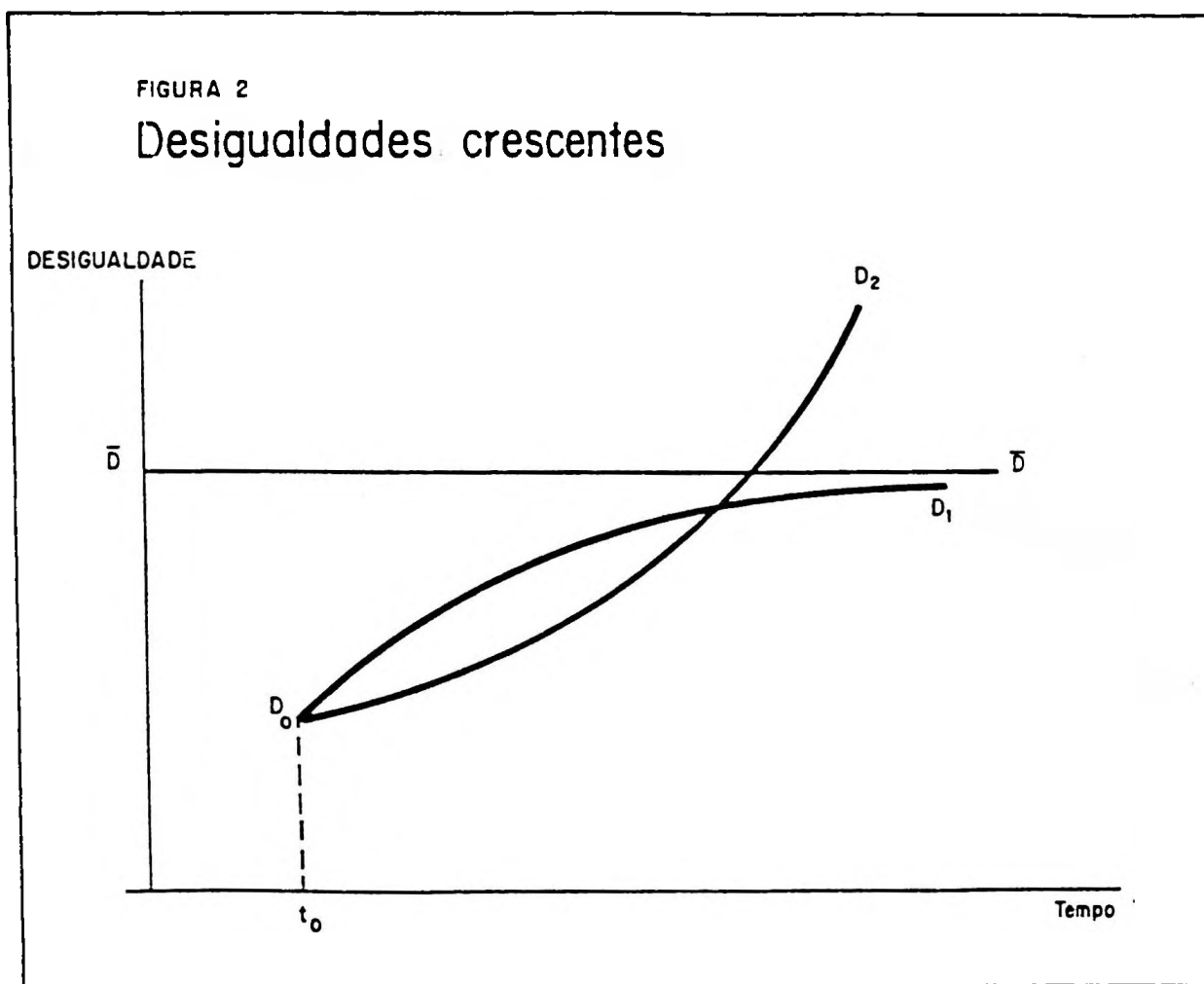
Ademais, a experiência demonstra que os indicadores de equidade tendem a ser demasiadamente sensíveis a variações no nível de agregação considerado. Em princípio, dever-se-ia, portanto, esperar que tanto o Gini como o indicador de pobreza absoluta diferissem significativamente quando estimados a nível nacional, segundo macrorregiões ou por áreas metropolitanas.

Do ponto de vista da política econômica, tal sensibilidade cria um conjunto de novos problemas de natureza prática. À medida que a economia evolui ao longo da trajetória eficiente, a sua estrutura produtiva tende a diversificar-se e as desigualdades internas às macrorregiões tornam-se mais importantes do que aquelas entre regiões. De maneira geral, diz-se que diferenciações intra superam as inter, seja qual for o nível de agregação considerado. Além do mais, tal norma se aplica tanto às diferenciações espaciais como às entre grupos populacionais ou estratos de setores produtivos.

Idealmente, quanto mais estáveis a variações no nível de desagregação e aos erros de mensuração dos indicadores, mais confiáveis seriam as medidas de política então propostas. Contudo, dificilmente tais condições ideais se verificam na prática. Como corolário, do ponto de vista da monitoriação de qualquer política pública, é desejável que o nível de desagregação seja o maior possível e determinado a priori. Assim, por exemplo, se a pobreza absoluta mostra tendência a concentração nas áreas metropolitanas, é a esse nível que as políticas antipobreza devem ser monitoradas e controladas. No mundo real, entretanto, os custos administrativos associados a esse controle crescem exponencialmente com o nível de desagregação, impondo assim limites ao tamanho mínimo das unidades de observação.

No que se refere ao formato da curva de desigualdades, pode-se argumentar que a experiência histórica dos atuais países em desenvolvimento ainda é demasiadamente limitada no tempo para que se possa observar, por completo, o "U" invertido. A maioria

desses países encontrar-se-ia, portanto, no segmento ascendente da curva. Outra interpretação alternativa seria a de que, na atualidade, a curva seria sempre ascendente (ou monotônica não-decrescente) não havendo razões concretas para repetir no terceiro mundo a experiência dos países hoje industrializados. Mais que isso, as mudanças no processo de geração de tecnologia ocorridas ao longo dos últimos cem anos teriam contribuído para reforçar o padrão de desigualdades crescentes, algo nos moldes da Figura 2 abaixo.



Concretamente, a evidência empírica mais recente dos países do terceiro mundo, em especial daqueles ditos de renda média, como o Brasil, não dá suporte à idéia de uma reversão natural na curva de desigualdades. Na realidade, nem mesmo os chamados programas redistributivos de renda ou de satisfação das necessidades

básicas têm tido sucesso na reversão dessa curva. Em uma hipótese mais favorável, ter-se-ia um comportamento assintótico do tipo D_0D_1 , isto é, aproximando-se de \bar{D} sem jamais atingi-lo. Na situação mais desfavorável a curva seria convexa, como em D_0D_2 .

Voltando agora à Figura 1, ou seja ao modelo completo, admite-se que, no ponto de tempo t_1 , a sociedade decida não mais aceitar o crescimento das desigualdades, iniciando um conjunto de ações redistributivas de renda. Em termos da parte inferior da Figura 1, isto significa o mesmo que truncar o "U" invertido na altura de D_1D_2 . Assim, ao invés de seguir a trajetória $D_0D_1BD_2D_3$, o indicador de desigualdades passa a evoluir ao longo de $D_0D_1D_2D_3$, com um ganho de eqüidade correspondente à área hachureada D_1BD_2 . Em consequência dessa intervenção distributiva, a economia, que antes seguia o caminho de expansão eficiente $E_0E_1E_2E_3$, passa a partir de t_1 , a infletir para baixo, orientando-se segundo $E_0E_1AE_3$, ou seja, com uma perda de eficiência equivalente à área E_1AE_3 .

Em resumo, a relação custo-benefício relativa à intervenção pró-egüidade no ponto t_1 , seria medida através da razão entre as áreas E_1AE_3 e D_1BD_2 . É ainda fácil ver que em alguns casos particulares essas áreas podem crescer indefinidamente. Assim, nos dois exemplos da Figura 2, os ganhos de eqüidade em qualquer política redistributiva tenderiam ao infinito.¹² Similarmente, os custos dessa política crescem com o deslocamento do ponto E_3 para a direita.

¹² A rigor é também necessário que o plano D_1D_2 esteja situado em um nível inferior ao da assintota \bar{D} .

3. O Comportamento da Pobreza segundo Macrorregiões

É fato conhecido internacionalmente que as primeiras intervenções da política pública visando obter maior equidade assumem sempre conotação espacial. No Brasil, essa experiência data de mais de trinta anos de atuação, inicialmente através da SUDENE e, mais tarde, pela extensão dos incentivos fiscais e creditícios a outras regiões menos desenvolvidas e a área de fronteira agrícola. Contudo, a despeito desses esforços, a retrospectiva dos programas de fomento regional não tem sido muito favorável.

Na realidade, os níveis de concentração demográfica e econômica na região Centro-Sul mantêm-se elevados, a despeito de leve tendência à redução ao longo dos anos setenta. Em 1980, 62% do PIB nacional eram gerados no Sudeste, 12% no Nordeste e 17% na região Sul. Para os anos oitenta, algumas evidências esparsas indicam que essa tendência se mantém. Assim, estimativas da SUDENE revelam que o PIB per capita, a custo de fatores no Nordeste, representava, em 1980, cerca de 43% do PIB per capita nacional, evoluindo para 58% em 1986. Ademais, a recessão de 1981/83, além de fatores climáticos como a seca, contribuíram significativamente para o baixo desempenho nordestino no início do período.¹³

No que diz respeito à pobreza relativa, o padrão é claramente concentrador de renda, em especial no período pós-1980. A Tabela I apresenta os Coeficientes de Gini calculados a partir da renda domiciliar per capita urbana e rural nos anos 1970-1988. A nível nacional, tanto o Gini total como o urbano oscilam ao longo do período. O recrudescimento das desigualdades a partir de 1980 já

¹³ Ver T.A. Andrade, "Desigualdades Regionais: Tendências de Longo Prazo", em Perspectivas da Economia Brasileira, 1989 (Rio de Janeiro, INPES/IPEA, 1989); e J. Jatobá "Desenvolvimento Regional, Crise e Mercado de Trabalho: O Caso Brasileiro com Especial Atenção para o Nordeste: 1981-83", Revista Econômica do Nordeste, 16 (4), 1985.

navia sido detectado anteriormente por outros autores. Bonelli e Sedlacek¹⁴, por exemplo, verificaram tendência levemente crescente nos três primeiros anos da década, sugerindo que o impacto recessivo atuaria no sentido de atenuar a concentração da renda. A partir daí, o Gini cresce até atingir 0,61, em 1988, inferior a 0,63, indicado na Tabela I para aquele mesmo ano.

Nas regiões com alta taxa de urbanização, o peso relativo das cidades condiciona significativamente o Gini macrorregional. É o caso do Sudeste e também do Sul, o primeiro repetindo o padrão nacional e o segundo apresentando tendência ao crescimento desde 1980.

Os números da Tabela I também parecem confirmar os resultados de Hoffmann para o setor agropecuário. Segundo esse autor,¹⁵ o primeiro quinquênio da década de oitenta revela crescimento das desigualdades relativas no meio rural, com um valor de Gini estimado em 0,59 para 1985, superior ao valor da Tabela I para 1988 (0,55).

Vale também destacar o caso do Nordeste com Gini crescente ao longo de todo o período examinado e com valores absolutos superiores aos das demais macrorregiões. Ao que tudo indica, a estagnação econômica que tem caracterizado a economia brasileira na última década teve efeito avassalador nas regiões mais pobres.

Da Tabela I fica também evidente o papel preponderante das cidades nordestinas na explicação das desigualdades relativas dentro da macrorregião. Mais precisamente, isto em grande parte se deveu à atuação concentradora das três metrópoles regionais: Fortaleza, Recife e Salvador. Como mostra a próxima seção, Salvador, por exemplo, apresenta um coeficiente de Gini que se eleva de 0,58

¹⁴ R. Bonelli e G.L. Sedlacek, "A Evolução da Distribuição de Renda entre 1983 e 1988"; IPEA, Texto para Discussão nº 199, outubro de 1990. Ver também dos mesmos autores, "Distribuição de Renda: Evolução no Último Quarto de Século", em G.L. Sedlacek e R. Paes de Barros (eds.); Mercado de Trabalho e Distribuição de Renda: Uma Coletânea, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, Série Monográfica nº 35.

¹⁵ R. Hoffmann, "Distribuição de Renda e Pobreza na Agricultura Brasileira", em G. Delgado et al (ed.) Agricultura e Políticas Públicas (Série IPEA, nº 127, 1990).

TABELA I

Coefficiente de Gini segundo Macrorregiões 1970/1988

MACRORREGIÕES	TOTAL						URBANO			RURAL		
	1970	1976	1980	1988	1970	1976	1980	1988	1970	1976	1980	1988
	NORTE	0,54	-	0,59	-	0,55	0,62	0,59	0,61	0,47	-	0,51
NORDESTE	0,59	0,59	0,61	0,64	0,61	0,61	0,61	0,64	0,47	0,48	0,50	0,54
SUDESTE	0,61	0,61	0,58	0,59	0,58	0,56	0,56	0,58	0,53	0,55	0,58	0,52
SUL	0,57	0,60	0,57	0,58	0,55	0,55	0,55	0,57	0,45	0,55	0,52	0,52
CENTRO-OESTE	0,59	0,60	0,62	0,64	0,59	0,60	0,60	0,63	0,49	0,45	0,61	0,59
BRASIL	0,63	0,63	0,62	0,63	0,60	0,58	0,58	0,60	0,50	0,55	0,56	0,55

FONTE: Amostras de 1% dos Censos Demográficos de 1970 e 1980; PNADs 1976 e 1988.

em 1976, para 0,65 em 1988, o maior acréscimo de pobreza relativa entre as metrópoles brasileiras naquele período.

O coeficiente de Gini é indicador das desigualdades relativas na distribuição de renda; quanto mais próximo da unidade mais desigual a distribuição. Como tal, nada informa sobre níveis absolutos de renda. Na prática, contudo, é freqüente encontrarem-se exemplos onde tanto aquele coeficiente como a renda absoluta média são reduzidos. Nesses casos, costuma-se dizer, com certa dose de exagero, que a pobreza é bem-distribuída. É, portanto, conveniente complementar o formato da curva com informações sobre medidas de tendência central, ou seja, por algum indicador do tipo média ou mediana. A Tabela II supre tal deficiência, informando sobre a renda domiciliar per capita (a preços constantes) segundo macrorregiões no período 1970/1988.

De início, a simples comparação entre as linhas da Tabela II permite avaliar a magnitude das desigualdades inter-regionais. Em 1970 a renda per capita no Nordeste representava cerca de 30% da sua correspondente no Sudeste. Em 1988, tal relação melhorava pouco, chegando a 39%. As discrepâncias maiores ocorreram, entretanto, com a evolução de cada macrorregião no tempo. Aqui, os efeitos da recessão nos primeiros anos da década e a estagnação generalizada que caracterizou este período, deixaram as suas marcas. Até 1976 a regra é de significativos incrementos de renda, reflexo ainda de uma época de crescimento acelerado. Após 1976 a situação se altera radicalmente com quedas de renda per capita tanto no setor urbano como no rural. Ficam, também, patentes as reações diferenciadas ao ciclo, a região Sul-Sudeste, de um lado, e o Nordeste-Centro Oeste, de outro. Nas primeiras, dotadas de estrutura produtiva mais desenvolvida, onde predominam os duráveis, os efeitos da recessão e da estagnação se fazem sentir de maneira bem mais acentuada. Assim, a região Sudeste registra o maior de crécimo (-18,4) de renda per capita no período 1980-88. Por sua vez, nas regiões mais pobres, dotadas de estrutura produtiva mais

simplificada e tradicional, o impacto do ciclo é amortecido.¹⁶

Outra constatação obtida a partir da Tabela II é a de acréscimo nas desigualdades entre o setor rural e o urbano devido, principalmente, às quedas de renda verificadas neste último no final do período. Tal dualidade se constitui, portanto, em mais um sintoma de recrudescimento das desigualdades que assim se manifesta em praticamente todos os níveis, seja nacionalmente, seja entre macrorregiões, entre o urbano e o rural e, ainda, como mostra a próxima seção, entre as grande metrôpoles.

Enquanto o indicador de pobreza relativa preocupa-se com a distribuição de renda como um todo, a mensuração da pobreza absoluta é focalizada apenas no ramo inferior daquela curva. Na verdade, a linha de pobreza trunca a distribuição no seu ramo inferior, computando como pobres os indivíduos ou famílias abaixo desse limite.

Em uma primeira etapa o propósito é, portanto, medir em termos absolutos o número de pobres. Esse contingente de indivíduos ou famílias irá compor, em princípio, a população-alvo dos programas antipobreza. Por sua vez, a participação percentual desse contingente na população total, ou no total de domicílios, mede o que se convencionou denominar de incidência da pobreza absoluta. Não basta, entretanto, conhecer apenas o número de pobres. É importante, também, avaliar em que medida a insuficiência de renda ("poverty gap"), medida pela diferença entre a renda média dos pobres e a linha de pobreza, se altera no tempo. Como indicador-resumo, pode-se ainda calcular o chamado quociente de pobreza ("income gap ratio") definido pela multiplicação do número de pobres pela medida de insuficiência de renda.

Conforme seria de esperar, o aspecto mais controverso na mensuração da pobreza absoluta diz respeito à determinação da linha de pobreza. Na sua versão mais elaborada, parte-se de uma

¹⁶ A esse respeito ver Jatobá, op.cit.

TABELA II

Renda Domiciliar Per-Capita segundo Macrorregiões: 1970/1988

(10³ cruzados a preços médios de 1988)

MACRORREGIÕES	TOTAL				URBANO				RURAL			
	1970	1976	1980	1988	1970	1976	1980	1988	1970	1976	1980	1988
NORTE	13,1	-	22,7	-	17,9	31,4 (75,6)	30,5 (-2,9)	26,5 (-13,0)	9,2	-	14,1	-
NORDESTE	8,8	16,3 (83,6)	15,9 (-2,5)	14,5 (-9,1)	14,0	23,9 (70,6)	23,1 (-3,4)	19,5 (-15,4)	5,2	9,5 (84,3)	8,3 (-12,7)	7,5 (-8,7)
SUDESTE	29,0	47,6 (63,9)	45,8 (-6,6)	37,4 (-18,4)	35,6	54,5 (52,8)	50,6 (-6,9)	40,9 (19,1)	9,2	18,8 (103,9)	18,6 (-1,1)	13,1 (-29,5)
SUL	17,5	32,9 (88,3)	32,4 (-1,6)	27,9 (-14,0)	26,7	44,9 (68,1)	40,4 (-10,1)	34,0 (-15,7)	9,2	18,7 (103,7)	17,1 (-8,6)	13,7 (-20,1)
C-OESTE	15,2	39,7 (160,0)	31,6 (-20,4)	30,9 (-2,3)	21,9	40,5 (84,7)	37,8 (-6,7)	36,4 (-3,7)	9,1	23,8 (161,9)	17,9 (-24,8)	14,5 (-19,2)
BRASIL	19,8	35,3 (77,8)	33,7 (-4,5)	29,0 (-13,8)	28,7	45,5 (58,8)	42,3 (-7,1)	34,8 (-17,6)	7,6	14,4 (90,8)	13,4 (-7,0)	10,8 (19,9)
Coef. Variação(%)	40,4	30,9	34,0	27,2	32,3	27,2	25,5	24,1	19,1	29,0	25,0	22,5

FONTE: Ver Tabela I

OBS.: Os valores mensais foram deflacionados para preços médios dos respectivos anos pelo IGP-DI e para preços de 1988 pelo deflator implícito do PIB. Os números entre parênteses representam as variações percentuais nos períodos 1970-76, 1976-80 e 1980-88.

cesta básica de consumo obtida através de pesquisa direta e avaliada segundo vetores de preços locais.¹⁷ Outros autores preferem utilizar múltiplos do salário-mínimo.¹⁸ Com esse mesmo raciocínio, a Tabela III, abaixo, adota como linha de pobreza o nível de 1/4 do maior salário-mínimo vigente no país em 1980.¹⁹ Esse valor é, em seguida, corrigido para os demais anos da série, de acordo com o Índice Geral de Preços (IGP.DI).

Estabelecida a linha de pobreza em valores constantes para as últimas décadas,²⁰ a Tabela III registra o número de pobres e a incidência da pobreza absoluta segundo as macrorregiões brasileiras.

Nesto ponto surge uma dúvida importante quanto a forma de expressar o contingente de pobres: se em termos de domicílios, famílias ou indivíduos. De um lado, existem fortes razões teóri

¹⁷ A esse respeito, ver, J. Hicks e D. Vetter "Identifying the Urban Poor in Brazil", Banco Mundial Staff Paper nº 565, 1983 e S. Rocha "Linhas de Pobreza para as Regiões Metropolitanas na Primeira Metade da Década de 80", Belo Horizonte, Anais, Vol. IV, 1988.

¹⁸ Entre outros, vale citar: A. Fishlow, "Brazilian Size Distribution of Income", American Economic Review Papers and Proceedings, Maio 1972; R. Hoffman e A. Kageyama, "Distribuição de Renda no Brasil entre Famílias e entre Pessoas, em 1970 e 1980" Estudos Econômicos, Vol. 16, nº 1 (janeiro-abril), 1986; P. Beckerman e D. Coes, "Who Benefits from Economic Development? Comment", American Economic Review, Vol. 70, nº 1, março 1980.

¹⁹ Esse corte, convenientemente situado no ponto médio da série histórica, já havia sido anteriormente adotado por outros autores; ver J. Pastore et al. Mudança Social e Pobreza no Brasil: 1970-80, Estudos Econômicos, FIEPE/PIONEIRA, 1983; Hoffmann e Kagéyama, op.cit. e M. Louise Fox "Poverty Alleviation in Brazil, 1970-1987", Banco Mundial, julho, 1990.

²⁰ De início, o ano de 1976 foi incluído na série histórica analisada. Posteriormente, entretanto, verificou-se que, pelo fato de a PNAD 76 somar aos rendimentos correntes estimativas da renda não-monetária das famílias, introduzia-se um viés para baixo no número de pobres e na incidência de pobreza. Naturalmente, tal viés é mais importante no setor rural e nas cidades pequenas. Em consequência, o ano de 1976 foi, em seguida, descartado de modo a tornar comparáveis os demais anos da série.

TABELA III

Número de pobres e incidência da pobreza absoluta segundo macrorregiões: 1970/88

(em 10³ pessoas)

MACRORREGIÕES	TOTAL			URBANO			RURAL		
	1970	1980	1988	1970	1980	1988	1970	1980	1988
NORTE	1.865,3 (59,3)	1.738,4 (30,9)	1.327,4 (29,1)	615,4 (44,3)	584,3 (20,0)	1.327,3 (29,1)	1.249,9 (71,0)	1.154,1 (42,6)	N.D.
NORDESTE	19.422,1 (76,8)	16.657,2 (49,6)	23.776,3 (58,8)	6.199,5 (60,2)	5.602,8 (33,1)	10.277,3 (45,7)	13.222,6 (88,3)	11.054,5 (66,2)	13.499,0 (75,1)
SUDESTE	13.178,5 (37,7)	5.968,2 (12,0)	11.426,1 (18,5)	6.016,8 (24,0)	2.848,8 (6,9)	7.057,7 (13,4)	7.161,6 (72,7)	3.119,3 (36,3)	4.368,4 (47,8)
SUL	7.568,2 (51,4)	3.336,5 (18,2)	5.418,0 (25,0)	1.905,9 (29,8)	1.002,5 (8,8)	2.241,4 (15,5)	5.662,4 (68,0)	2.334,0 (33,8)	3.176,7 (44,2)
CENTRO- OESTE	2.640,5 (58,4)	1.746,7 (24,1)	2.874,6 (29,7)	918,2 (42,7)	753,8 (15,3)	1.489,7 (20,9)	1.722,3 (72,7)	992,9 (42,7)	1.384,9 (54,2)
BRASIL	44.674,6 (54,1)	29.447,0 (34,8)	44.822,4 (32,5)	15.655,8 (34,6)	10.792,2 (13,9)	22.393,4 (22,1)	29.018,8 (77,8)	18.654,8 (50,1)	22.429,0 (60,9)

FONTE: Amostras de 1% dos Censos Demográficos de 1970 e 1980; PNAD 1988.

Obs.: Os números entre parentesis indicam a incidência da pobreza absoluta e são medidos em porcentagem.

cas que recomendam a utilização da unidade familiar e/ou domiciliar como medida da população-alvo das políticas antipobreza. Afinal, sabe-se que, contrariamente ao preconizado pela teoria nêo-clássica, nos segmentos de baixa renda e no mercado de trabalho informal, a unidade de decisão não é o indivíduo e, sim, a família. Em resumo, mesmo quando a produtividade marginal fôr inferior ao salário, alguns indivíduos podem estar dispostos a ofertar os seus serviços no mercado de trabalho, desde que a sua contribuição à renda familiar per capita seja positiva.²¹

Por outro lado, do ponto de vista da percepção política do fenômeno da pobreza, é nem mais contundente referir-se ao número de indivíduos pobres. De acordo com a Tabela III, existiam, em 1988, quase 45 milhões de pessoas com renda domiciliar per capita abaixo da linha de pobreza, das quais 23,7 milhões, ou seja, mais da metade daquele total, localizavam-se no Nordeste e pouco mais de 22 milhões residiam nas cidades.

No que diz respeito aos números absolutos da pobreza em 1988, o Brasil parece ter retornado à situação vigente em 1970, após breve interregno de melhoria em 1980. Fica assim mais uma vez evidente a existência de dois padrões de comportamento no tempo. Na década de setenta, ocorre sensível redução no número de pobres para, em seguida, recuperar os níveis do início da série histórica. Não obstante, a incidência revela contínuo declínio em virtude do crescimento da população total, reduzindo-se de 54%, em 1970, para 34%, em 1980, e, finalmente, 32% em 1988.

Quanto às macrorregiões, o aspecto mais notável é o da concentração de pobres no Nordeste, a despeito dos esforços de transferência de renda representados pelos programas de fomento regional. Merece igualmente destaque o crescimento da pobreza absoluta no setor urbano, chegando, em 1988, a igualar, pela primeira vez, o nível de pobreza rural.

Em resumo, depreendem-se duas mensagens principais a partir da leitura da Tabela III: em primeiro lugar, o recrudesci

²¹ A esse respeito, ver H.C.Tolosa "Dualismo no Mercado de Trabalho Urbano", Pesquisa e Planejamento Econômico (junho 1975), pp. 1-35 e A.S. Bhalla, "A disaggregative Approach to Employment in LDC's"; em Journal of Developing Studies (outubro, 1973), pp. 50-65.

mento da pobreza absoluta ocorrido ao longo da década de oitenta, e, em segundo, o acúmulo crescente de pobreza nas regiões tradicionalmente deprimidas e nas cidades.

4. A Metropolização da Pobreza

Dentre as tendências mais recentes da distribuição de renda, certamente uma das mais relevantes se refere à concentração da pobreza absoluta nas áreas metropolitanas. A estagnação econômica dos anos oitenta contribuiu em grande parte para consolidar essa tendência e a ausência de perspectivas para a próxima década poderá agravá-la de maneira perigosa.

Convém lembrar que a concentração de grandes contingentes populacionais nas metrópoles brasileiras não é apenas uma nuance quantitativa. Ao contrário, o residente metropolitano possui algumas características especiais que o diferenciam do habitante das cidades menores. Pela ótica das relações sociais no mercado de trabalho, o habitante da metrópole depende pouco dos vínculos de família, de amizade e da pequena produção de subsistência, aspectos estes decisivos para a sobrevivência em centros pequenos. Nas metrópoles, a maior exposição aos meios de comunicação e a convivência diária com manifestações externas de desigualdades de renda e riqueza criam sentimentos de ansiedade e de inconformismo com o status quo. Em conseqüência, o residente metropolitano tende a ser politicamente mais ativo que o seu contraparte localizado em cidades menores. Nessas condições, a concentração da pobreza nas metrópoles pode vir a criar um fator de desestabilização do sistema político e econômico. Alternativamente pode, também, significar elemento de pressão no sentido de mudança das prioridades nacionais, favorecendo a eqüidade.

A rigor, o grau de primazia urbana exercido pelos aglomerados metropolitanos do Rio e São Paulo tem-se mantido estável

em pouco mais de 20% em 1970 e 1980.²² Simulações para o final do século indicam pequeno aumento dessa participação, que passaria então a situar-se em torno de 24%. Em contraste, prevê-se notável aumento na participação das demais metrópoles brasileiras (exceto Rio e São Paulo), que evoluiria de 18%, em 1980, para mais de 30% da população urbana, no ano 2000. De certa maneira, tal desempenho estaria refletindo, ainda, o efeito retardado das políticas de promoção das regiões menos desenvolvidas, notadamente no Nordeste. Na realidade, os migrantes, atraídos por tais políticas, veriam assim frustradas suas expectativas de acesso à novas oportunidades de emprego, contribuindo apenas para engrossar o contingente de subempregados e pobres nas metrópoles nordestinas.

Em termos de pobreza metropolitana, os anos oitenta rompem com os padrões de comportamento observados nas décadas anteriores. Por um lado, as linhas de pobreza calculadas para as metrópoles mostram-se fortemente sensíveis às flutuações cíclicas de curto prazo da economia brasileira.²³ Por outro lado, já não são tão evidentes os progressos, marca da década de setenta, na acessibilidade aos serviços da infra-estrutura social.

As Tabelas IV e V, a seguir, apresentam os coeficientes de Gini e a Renda Domiciliar per capita segundo as grandes metrópoles brasileiras.²⁴ Como se pode ver, o padrão de comportamen

²² Comparativamente à população urbana, a concentração da atividade econômica nessas duas metrópoles mostra-se bem mais acentuada. Estima-se que mais da metade do Valor de Transformação Industrial (VTI) e do Pessoal Ocupado na Indústria de Transformação esteja localizado no Rio e São Paulo.

²³ Ver Sonia Rocha e H. Tolosa, "Pobreza Metropolitana e Políticas Sociais" em Perspectiva da Economia Brasileira, 1989 (Rio de Janeiro, INPES/IPEA, 1989), pp. 403-429.

²⁴ O ano de 1980 teve que ser eliminado da série devido a problemas de não-representatividade estatística para as Regiões Metropolitanas na amostra de 1% do Censo Demográfico. Em compensação, inclui-se 1976 uma vez que a estimativa da renda não-monetária computada na PNAD deste ano pode ser considerada negligível no meio metropolitano.

TABELA IVCoefficiente de Gini segundo Regiões Metropolitanas: 1970/1988

REGIÕES METROPOLITANAS	ANOS		
	1970	1976	1988
Belém	0,57	0,64	0,60
Fortaleza	0,59	0,63	0,67
Recife	0,61	0,64	0,65
Salvador	0,60	0,58	0,65
Belo Horizonte	0,57	0,57	0,63
Rio de Janeiro	0,56	0,62	0,60
São Paulo	0,54	0,54	0,56
Curitiba	0,54	0,55	0,54
Porto Alegre	0,53	0,55	0,58

FONTES: Amostra de 1% do Censo Demográfico de 1970 e PNADs 1976 e 1988.

Obs.: Os números acima referem-se apenas ao setor urbano das Regiões Metropolitanas.

to no tempo e a ordem de magnitude dos indicadores são bastante semelhantes aos observados anteriormente para as macrorregiões e o país como um todo. A maioria das metrópoles revela recrudescimento das desigualdades após 1976, chegando o Gini a atingir o valor recorde de 0,67 em Fortaleza. Quanto à renda domiciliar per capita, as quedas no período 1976/88 parecem ser ainda mais significativas do que as verificadas em igual período na Tabela III, isto é, nas macrorregiões. Significa dizer que, na fase descendente do ciclo as cidades menores e o setor rural parecem atuar no sentido de amortecer a contração da renda per capita. Nesse particular, as quedas observadas nas metrópoles do Sul e Sudeste refletem, com intensidade ampliada, a estagnação que caracterizou os anos oitenta

TABELA VRenda Domiciliar Per capita segundo Regiões Metropolitanas e Distrito Federal: 1970/1988(10³ cruzados a preços médios de 1988)

REGIÕES METROPOLITANAS	ANOS		
	1970	1976	1988
Belém	21,9	38,6 (75,9)	28,8 (-25,3)
Fortaleza	17,8	27,6 (54,9)	28,2 (2,2)
Recife	21,0	36,5 (73,5)	26,1 (-28,5)
Salvador	26,8	50,9 (89,7)	36,4 (-28,5)
Belo Horizonte	30,4	51,6 (69,5)	39,9 (-22,7)
Rio de Janeiro	43,9	60,6 (37,8)	43,3 (-28,4)
São Paulo	48,6	71,9 (47,8)	52,8 (-26,5)
Curitiba	37,0	59,7 (61,4)	44,5 (-25,4)
Porto Alegre	38,0	68,2 (79,4)	46,2 (-42,2)
Distrito Federal	35,8	70,3 (96,7)	57,7 (-18,0)

FONTE: Vide Tabela anterior.

Obs.: Os números entre parêntesis representam as variações percentuais nos períodos 1970/76 e 1976/88.

Adotando a mesma sistemática da Seção anterior, o passo seguinte da análise diz respeito à incidência da pobreza absoluta nos aglomerados metropolitanos.

Nessa linha de raciocínio, a Tabela VI apresenta os números absolutos de pobres e os percentuais de incidência da pobreza nas nove Regiões metropolitanas e no Distrito Federal, ao longo das duas últimas décadas. No total, as grandes metrópoles reuniram em 1988 quase seis milhões de pessoas em pobreza absoluta, significando 26% do total de pobres urbanos e 13% do total de brasileiros pobres. O Grande Rio destaca-se, de imediato, com o maior contingente absoluto de pessoas abaixo da linha de pobreza, mais de 1,3 milhão de indivíduos. Como era de esperar, as maiores incidências são encontradas nas metrópoles do Norte-Nordeste. No total das Regiões Metropolitanas, o número absoluto de pobres mais que triplica e a incidência quase duplicou nos últimos doze anos. Essa expansão deveu-se, em grande parte, ao aumento das incidências nas metrópoles do Sul e Sudeste. É sabido, afinal, que, na fase descendente do ciclo as cidades nas regiões mais desenvolvidas sofrem com maior intensidade os efeitos da estagnação. O fenômeno da metropolização da pobreza teria assim dois componentes; o primeiro, de longo prazo, envolve o conjunto das Regiões Metropolitanas e reflete fatores estruturais da economia; o segundo, contudo, teria um caráter de ajustamento a prazo mais curto e refletiria fatores de caráter conjuntural.²⁵

²⁵ Ver Rocha e Tolosa, op. cit.

TABELA VI

Número de Pobres e Incidência de Pobreza Absoluta Segundo Regiões Metropolitanas e Distrito Federal

(em 10³ pessoas)

REGIÕES METROPOLITANAS	ANOS		
	1970	1976	1988
Belém	185,9 (36,4)	159,5 (20,6)	271,4 (24,0)
Fortaleza	362,5 (49,4)	267,7 (28,7)	647,4 (33,7)
Recife	644,8 (46,0)	364,0 (20,0)	915,5 (37,0)
Salvador	355,1 (37,8)	142,8 (11,2)	481,0 (24,1)
Belo Horizonte	397,1 (30,0)	123,2 (6,6)	631,6 (19,5)
Rio de Janeiro	986,1 (17,1)	520,0 (7,1)	1.374,1 (13,4)
São Paulo	657,9 (10,0)	173,1 (1,9)	934,2 (6,0)
Curitiba	87,3 (15,4)	19,6 (2,5)	147,7 (7,5)
Porto Alegre	195,8 (16,2)	44,0 (2,8)	284,8 (10,8)
Distrito Federal	116,8 (26,6)	40,5 (6,0)	187,5 (11,8)
Total das RM e DF	3.989,3 (20,6)	1.854,4 (7,0)	5.875,3 (13,7)

FONTES: Ver Tabela IV

Obs.: A Tabela acima diz respeito apenas ao setor urbano das Regiões Metropolitanas e D. Federal. Os números entre parêntesis referem-se a incidência de pobreza absoluta e são médios em percentagem.

5. O Imperativo das Políticas Antipobreza

O Brasil ingressa na década de noventa com uma pesada e incômoda herança: 45 milhões de pessoas (ou 11 milhões de famílias) na condição de pobreza absoluta. Mais importante que isso, a tendência é no sentido desse contingente continuar crescendo no futuro próximo. Para tal, contribuíram significativamente: i) os choques externos dos anos setenta, como o do petróleo e das taxas de juros internacionais; ii) os sucessivos experimentos fracassados de ajustamento interno que caracterizaram a década de oitenta, a exemplo do Cruzado, e iii) a passividade que tem assinalado as políticas sociais nos últimos dez anos.

A combinação de tais ingredientes não poderia ter outro resultado senão uma década marcada pela recessão, estagnação econômica e recrudescimento das desigualdade de renda e riqueza.

As conseqüências sociais e políticas de um posterior agravamento dessa situação são absolutamente imprevisíveis. Daí a necessidade imperiosa de a sociedade brasileira abandonar a passividade em que se encontra frente aos chamados problemas sociais. Não basta, contudo, prosseguir atuando na margem desses problemas, geralmente com uma postura paternalista junto aos segmentos da população menos favorecida. Uma fundamental mudança de atitude tem sido recentemente enfatizada por entidades internacionais,²⁶ como as Nações Unidas e o Banco Mundial, preocupados com a virtual insolvência dos países do Terceiro Mundo.

Como bem mostram as seções anteriores, a evidência empírica disponível revela que: i) não existem indícios de reversão no quadro de agravamento da pobreza e desigualdades de renda - ao contrário, tudo indica que a situação social continuará a se deteriorar a médio prazo, coadjuvada pelas políticas recessivas de combate à inflação e ajuste do balanço de pagamentos; ii) as políticas públicas na área social têm sido incapazes de refrear, ou mesmo moderar, tal tendência.

²⁶ Ver, Banco Mundial, "Poverty" op.cit.; Nações Unidas, "Human Development Report, 1990", op.cit. e vários artigos em Finanças e Desenvolvimento (setembro, 1990, Vol. 10, nº 3).

Na prática, a mudança de atitude, acima preconizada, deve partir de um melhor entendimento quanto ao significado dessas tendências, ou seja, de como a pobreza se distribue entre setores e pelo território nacional e quais as principais causas desse comportamento.

Nesse particular, os resultados do presente estudo apontam quatro vertentes principais de comportamento da pobreza, tanto relativa como absoluta, nos últimos anos. A primeira chama atenção para o recrudescimento das desigualdades de renda praticamente em todos os níveis de agregação. A segunda indica concentração da pobreza nas macrorregiões menos desenvolvidas, em especial no Nordeste, ao passo que a terceira mostra que os pobres urbanos tendem a superar quantitativamente os pobres rurais. Finalmente, a quarta e mais importante, revela o significativo crescimento de pobres nas regiões metropolitanas brasileiras.

Este último fenômeno, denominado de "metropolização da pobreza", reveste-se de grande significação sócio-política em virtude das características especiais que diferenciam o residente metropolitano dos habitantes das cidades menores. Para cada 10 brasileiros pobres em 1988, 5 eram moradores nas cidades e, destes, 2 residiam nas nove regiões metropolitanas ou no Distrito Federal. Justifica-se, portanto, a afirmativa de que as políticas sociais devem, sempre que possível, ser explicitadas na sua dimensão espacial sob pena de, ao invés de reduzir, agravar as desigualdades de bem-estar.

No que diz respeito a identificação das causas da pobreza,²⁷ tem havido pouco progresso em virtude, inclusive, de novos fatores explicativos que passaram a atuar a partir da década de oitenta. Dentre estes podem ser citados, como exemplos, as mudanças recentes na estrutura produtiva do país, as diferenças no comportamento dos agentes econômicos, as alterações na composição e qualificação da força de trabalho, inclusive com maior participa

²⁷ Ver, Tolosa, "Causes of Urban Poverty in Brazil", op.cit.

ção feminina, e muitos outros.

Para concluir, vale mais uma vez destacar, nesse conjunto de fatores, aqueles relativos às mudanças nas condições de acessibilidade à infra-estrutura social, ou, mais precisamente, ao papel dos investimentos em habitação, saneamento, saúde, educação, transportes e lazer. Em princípio, esses investimentos devem favorecer as condições de acessibilidade da população pobre à serviços básicos, dessa maneira, melhorando a distribuição da renda real. Nesse particular, a década de setenta caracterizou-se pela expansão da infra-estrutura social. Após 1980, com a redução dos investimentos públicos, os serviços básicos foram fortemente afetados. Não obstante, houve melhoria em vários desses serviços. Informações recém-divulgadas da PNAD-89 atestam que a percentagem de domicílios abastecidos pela rede de água evoluiu de 60%, em 1981, para 73%, em 1989. Similarmente, o percentual de domicílios servidos pela coleta de lixo aumentou 13% no período, atingindo 63% no último ano. Além disso, há indicações de que a quase totalidade desses investimentos vêm-se concentrando nas cidades, embora seja pouco provável que os pobres urbanos tenham deles se beneficiados.

Existem evidências de que a pobreza urbana é negativamente associada com o crescimento econômico, em especial no que diz respeito à expansão da renda no setor formal.²⁸ Na medida em que a maior parte da pobreza brasileira esteja localizada nas cidades, isto significa dizer que o crescimento econômico é pré-requisito para qualquer política antipobreza.²⁹ Embora o crescimento em si não garanta uma distribuição de renda mais equitativa, qualquer esforço redistributivo requer, como condição necessária, o crescimento do produto interno.

Na atualidade, com o ressurgimento da preocupação com

²⁸ M. Louise Fox, "Poverty Alleviation in Brazil: 1970-1987" Banco Mundial, julho, 1990; p. 24.

²⁹ Ibid, p. 25.

os crescentes níveis de pobreza absoluta, volta-se a discutir o papel dos investimentos na infra-estrutura social em associação com requisitos de crescimento econômico.³⁰ De acordo com essa concepção, a estratégia antipobreza estaria assentada em dois elementos fundamentais. O primeiro trataria de promover o uso produtivo do principal ativo dos pobres, qual seja, o seu próprio trabalho. Isto se faria através do melhor acesso dessas camadas da população à terra e ao crédito. O segundo elemento diz respeito ao acesso à infra-estrutura social. A idéia consiste em assegurar um conjunto de serviços básicos aos segmentos pobres, em especial nas áreas de nutrição, educação primária e serviços básicos de saúde, os quais atuariam, dessa maneira, como uma espécie de "safety net", garantindo um nível mínimo de bem-estar para as famílias em condições de pobreza absoluta.³¹

³⁰ A idéia de associar requisitos mínimos de crescimento econômico com o esforço redistributivo de renda não é nova, ver por exemplo H. Chenery et al. Redistribution with growth (Londres, Oxford University press, 1975).

³¹ Ver, Banco Mundial, "Poverty", op.cit.

Bibliografia Seleccionada

- ANDRADE, T. A., "Desigualdades Regionais: Tendências de Longo Prazo" em Perspectiva da Economia Brasileira, (Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1989).
- BANCO MUNDIAL, Poverty: World Development Report 1990 (New York, Oxford University Press, 1990).
- BONELLI R. e SEDLACECK G. L., "Distribuição de Renda: Evolução no Último Quarto de Século" em Sedlaceck G.L. e Paes de Barros R. (eds.) Mercado de Trabalho e Distribuição de Renda (Rio de Janeiro, IPEA/INPES, Série Monográfica nº 35).
- BONELLI R. e Sedlaceck G.L., "A Evolução da Distribuição de Renda entre 1983 e 1988", IPEA, Texto para Discussão nº 199, outubro de 1990.
- CHENERY, H. et al., Redistribution with Growth (Londres, Oxford University Press, 1974).
- FOX, M. Louise, "Poverty Alleviation in Brazil, 1970-1987", Banco Mundial, julho de 1990.
- FOX, M. Louise e MORLEY, S. A., "Who Paid the Bill? Adjustment and Poverty in Brazil, 1980-1995", Banco Mundial, fevereiro de 1990.
- HICKS, J. e VETTER D. M., "Identifying the Urban Poor in Brazil", Banco Mundial, Staff Working Paper nº 565, 1983.
- HOFFMANN R., "Distribuição da Renda e Pobreza na Agricultura Brasileira" em Delgado G. et al. (eds.) Agricultura e Políticas (Série IPEA, nº 127, 1990).
- JATOBÁ J., "Desenvolvimento Regional e Mercado de Trabalho" em Revista Econômica do Nordeste (Vol.16, nº 4, 1985).
- NAÇÕES UNIDAS, Human Development Report 1990, (Nova York, UNDP, Oxford University Press, 1990).
- PASTORE J. et al. "Mudança Social e Pobreza no Brasil: 1970-80" FIPE/Pioneira, 1983

- ROCHA S., "Linhas de Pobreza para as Regiões Metropolitanas na Metade da Década de 80", (Belo Horizonte, Anais da ANPEC, 1988, Vol. IV).
- ROCHA S., "Pobreza: Renda e Indicadores Sociais como Critérios Complementares" (abril de 1990) a ser publicado em Planejamento e Políticas Públicas.
- ROCHA S. e TOLOSA H., "Pobreza Metropolitana e Políticas Sociais" em Perspectivas da Economia Brasileira, 1989 (Rio de Janeiro, IPEA/INPES; 1989).
- ROCHA S. e VILLELA R., "Caracterização da Sub-População Pobre Metropolitana nos Anos 80" Revista Brasileira de Economia (Vol. 40, nº 1, 1990).
- TOLOSA, H., "Causes of Urban Poverty in Brazil" World Development (Vol. 6, nºs 9/10, 1978).
- TOLOSA, H., "Políticas Sociais: Lições da Experiência Brasileira" julho, 1987.
- WALLE, D. van de, "Políticas para Reduzir a Pobreza" em Finanças e Desenvolvimento (Vol. 10, nº 3, 1990).

