

Renda e pobreza no Brasil*

Sonia Rocha**

Considerações preliminares

Ao iniciar-se a década de 90, houve um interesse renovado pela pobreza, tanto no âmbito da comunidade internacional como no Brasil. O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1990, do Banco Mundial (1990), foi dedicado especialmente à persistência do fenômeno no mundo, tendo estimado em 1 bilhão o número de pobres nos países subdesenvolvidos.

No Brasil, onde a última década foi caracterizada por movimentos de "stop and go", que deixaram a renda *per capita* em 1990 praticamente ao mesmo nível da de 1981, a questão da pobreza, já reconhecidamente grave no início do período, pareceu atingir níveis explosivos em função da rápida urbanização e do agravamento das desigualdades de renda.

Mas, o que pode ser dito a respeito da evolução da pobreza no Brasil e sua caracterização atual? Como pobreza é um fenômeno complexo para o qual não existe uma definição inequívoca, o ponto de partida para qualquer discussão sobre o tema passa necessariamente por uma explicitação conceitual.

O conceito relevante de pobreza depende basicamente do padrão de vida e do modo como as várias necessidades do ser humano são atendidas em deter-

minada sociedade. Embora a inserção social inadequada e a sensação de impotência e dependência psicológica estejam fortemente associadas à pobreza, a maneira mais direta de determinar quem é pobre numa dada sociedade é definir uma lista de bens e serviços básicos necessários à sobrevivência digna naquela sociedade e associar um valor monetário a ela. Esta "linha de pobreza" seria o parâmetro adequado para distinguir pobres dos não-pobres com base em suas rendas.

Este artigo se propõe a explicitar e discutir alguns pontos relevantes no que se refere à pobreza no Brasil, sem aprofundar os aspectos metodológicos da questão, mas apresentando resultados empíricos que sejam úteis como ilustração. A seção seguinte trata da questão da linha de pobreza e das dificuldades de estabelecer análises da pobreza considerando o país como um todo. A pobreza metropolitana é abordada numa seção à parte, tendo em vista a sua importância e a disponibilidade de dados estatísticos para este estrato populacional, permitindo maior segurança no estabelecimento de medidas de pobreza. A seguir, apresenta-se uma desagregação dos resultados em nível intrametropolitano, destacando-se as diferenças de incidência da pobreza entre município-núcleo e periferia em função

* Trabalho apresentado no XVII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), Caxambu, MG, outubro de 1993.

** Pesquisadora do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Diretoria de Pesquisa.

do ciclo de vida das metrópoles. Finalmente, à guisa de conclusão, é discutido o uso da variável renda como critério básico para delimitação da subpopulação pobre.

Linha de pobreza e estimativas de incidência de pobreza no Brasil

Um diagnóstico seguro sobre a evolução da pobreza no Brasil como um todo esbarra na falta de informações atualizadas no que concerne à estrutura de consumo e de preços ao consumidor nas áreas rurais e urbanas não-metropolitanas. Em função do tamanho do país e de suas reconhecidas diferenças internas no que se refere a aspectos físicos, culturais e econômicos, o custo associado à satisfação de necessidades básicas – a linha de pobreza – varia muito entre regiões e entre os estratos urbano, rural e metropolitano. A realização do Estudo Nacional de Despesa Familiar, em 1974-75, permitiu que se estimassem linhas de pobreza evidenciando essas diferenças de custo. À guisa de exemplo, para São Paulo Metropolitano a linha de pobreza foi estimada como 56% acima da linha de pobreza para São Paulo Urbano que, por sua vez, era 59% superior àquela estimada para a área rural do estado (Fava, 1984).

Apesar destas diferenças, mas com respaldo na ausência de estudos mais recentes que permitam atualizar estas estimativas (1), tornou-se habitual recorrer a uma linha de pobreza única para o país como um todo, o que, qualquer que seja o valor arbitrado para este parâmetro, significa subestimar o número de pobres urbanos em relação aos rurais, assim como os metropolitanos em relação aos urbanos. Tendo em mente estas restrições, mesmo resultados elaborados com base em uma linha de pobreza única permitem algumas

indicações sobre a pobreza no país como um todo.

Um estudo sobre pobreza no Brasil, utilizando como linha de pobreza valores equivalentes a 1/4 do salário mínimo de 1980 (Tolosa e Rocha, 1993), mostra que o número de pobres no país teria passado de 29,5 milhões em 1980 para 39,2 milhões em 1990. Embora, em termos absolutos, o aumento do número de pobres pareça brutal, ele está associado a uma evolução relativamente modesta da proporção de pobres da população total brasileira, que passa de 24,8% em 1980 para 27% em 1990. Estes resultados merecem, porém, algumas qualificações.

Como se pode observar a partir dos dados da Tabela 1, o número absoluto de pobres e sua proporção em relação à população total aumentou tanto no estrato rural como urbano, mas bem mais fortemente neste último. Na verdade, o processo de urbanização acelerado vem alterando a repartição da população brasileira entre campo e cidade. Neste contexto, a utilização de uma linha de pobreza única, que necessariamente não leva em consideração os diferenciais de custo de vida e de nível de renda entre áreas urbanas e rurais, implica, em face da participação crescente da população urbana na população total, a subestimação do número de pobres e de sua proporção no final do período, prejudicando a comparação intertemporal. O que se pode dizer com certeza é que a evolução real foi mais adversa do que a medida desta forma.

Os resultados evidenciam, ainda, que pobreza é crescentemente um fenômeno das cidades, e que também ocorre na esteira do processo de urbanização. Enquanto, em 1980, os pobres urbanos representavam 36% dos pobres brasileiros, em 1990 eles chegam quase à metade, apesar da subestimação da pobreza urbana implícita no procedimento adotado.

Tabela 1
Número de pobres (1 mil pessoas) e incidência de pobreza absoluta (em %)

Estrato	Nº de Pessoas		Proporção de Pobres	
	1980	1990	1980	1990
Urbano	10.792,2	19.057,2	13,9	17,7
Rural	18.657,8	20.151,7	50,1	53,4
Total	29.477,0	39.208,8	24,8	27,0

FONTE: Tolosa e Rocha (1993).

Pobreza metropolitana

O acompanhamento do que ocorre nas metrópoles brasileiras, em particular no que concerne à pobreza, é relevante por duas razões básicas. A primeira é que as regiões metropolitanas já concentravam, em 1991, 29% da população brasileira. Embora o crescimento demográfico do conjunto tenha se atenuado durante a última década em relação ao ocorrido no estrato urbano não-metropolitano, isto resultou essencialmente da redução do ritmo de expansão das duas metrópoles primazes, São Paulo e Rio de Janeiro.

A segunda razão por que a pobreza metropolitana é um fenômeno particularmente importante são as suas especificidades, vinculadas ao modo de vida nos grandes aglomerados urbanos. Numa economia essencialmente monetária, as famílias mais pobres pouco podem recorrer à autoprodução e aos rendimentos *in natura* para prover a sua subsistência, o que é agravado por vínculos sociais, especialmente familiares, mais tênues do que em áreas rurais e em centros urbanos menores. A alta densidade populacional exige boa infraestrutura urbana – transporte e saneamento básico, sobretudo –, fazendo com que a ocorrência de carências neste particular torne as condições de vida dos mais pobres especialmente adversas. Finalmente, a maior exposição dos indivíduos aos meios de comunicação, à heterogeneidade cultural e aos contrastes de riqueza, renda e poder gera

inconformismo com o *status quo* de pobreza e desigualdade, potencialmente desestabilizador do sistema sócio-econômico e político.

A maior disponibilidade de informações estatísticas relativas às regiões metropolitanas viabiliza a determinação de linhas de pobreza específicas, que levem em conta a estrutura de consumo de famílias de baixa renda e a evolução do seu custo em função dos preços ao consumidor em cada metrópole (2). Deste modo, é possível fazer comparações intertemporais e em *cross-section* acerca da pobreza com maior segurança.

Os dados apresentados na Tabela 2 conduzem a algumas constatações. A primeira é que existe, da mesma forma que para o país considerado como um todo, um padrão regional relativo à incidência de pobreza metropolitana no Brasil. As proporções são mais elevadas no Norte e Nordeste, reduzindo-se paulatinamente em direção ao sul do país. Essas proporções são explosivas nas metrópoles nordestinas no início da década devido a um fenômeno climático de alcance regional: a seca. A redução das proporções observada entre 1981-1990 pode, assim, ser essencialmente imputada a essa ocorrência.

A segunda observação concerne à virtual estabilidade da proporção de pobres em torno de 29%, o que revela que não houve agravamento da pobreza metropolitana como um todo, pelo menos quando a proporção de pobres é tomada como indicador. Apesar de algumas alterações de *ranking*, a metrópole

Tabela 2
Proporção de pobres segundo regiões metropolitanas (em %)

Regiões Metropolitanas	1981	1990
Belém	50,9	43,2
Fortaleza	54,0	41,3
Recife	55,6	47,4
Salvador	43,1	38,0
B. Horizonte	31,3	29,6
Rio de Janeiro	27,2	32,2
São Paulo	22,0	21,6
Curitiba	17,4	12,2
Porto Alegre	17,9	20,9
Total	29,1	28,9

FONTE: Rocha (1992a).

onde ocorre a maior incidência de pobreza continua a ser Recife, mantendo-se Curitiba na posição mais favorável. A evolução perversa do Rio de Janeiro é especialmente digna de nota, tendo afetado os resultados globais devido à sua importância demográfica como segunda metrópole primaz.

Por último, cabe chamar a atenção para o fato de que as informações disponíveis não permitem associar a evolução da pobreza metropolitana ao crescimento populacional. Para ilustrar este ponto, basta observar que uma das metrópoles que mais cresceu ao longo da década, Curitiba (3,02% a.a.), continuou apresentando a menor incidência de pobreza. Por outro lado, no Rio de Janeiro, cujo crescimento demográfico foi inferior à evolução vegetativa da população brasileira na década (1,93% a.a.), verificou-se um alarmante agravamento da pobreza.

Pobreza intrametropolitana

As proporções de pobres calculadas quando cada metrópole é subdividida entre município-núcleo e o conjunto de municípios da periferia permitem melhor espacializar a pobreza, além de evidenciar aspectos interes-

santes da dinâmica metropolitana no Brasil (Tabela 3) (3).

Como é de conhecimento geral e propalado na literatura internacional como característica das metrópoles do Terceiro Mundo, a proporção de pobres é sistematicamente mais elevada nas periferias que nos núcleos. Nas metrópoles nordestinas, a proporção média mais elevada implica proporções superiores a 50% de pobres na periferia. As duas metrópoles primazes apresentam situações bem diferenciadas a esse respeito, sendo que os elevados 41% na periferia do Rio de Janeiro decorrem, possivelmente, da periferização combinada ao empobrecimento da metrópole como um todo, como se viu na seção anterior. Curitiba revela uma proporção de pobres na periferia não muito distante da observada em São Paulo e em Porto Alegre, o que implica grande diferença nas proporções obtidas para o núcleo e para a periferia.

Quanto maior o desvio relativo entre as proporções nas duas subáreas, mais marcante a periferização da pobreza, entendida não necessariamente

Tabela 3
Proporção de pobres segundo regiões metropolitanas (exceto Belém), núcleo e periferia - 1990 (em %)

Regiões Metropolitanas	Total	Núcleo	Periferia*
Recife	48	42	54 (2)
Fortaleza	41	38	53 (3)
Salvador	39	36	59 (1)
Rio de Janeiro	33	25	41 (4)
Belo Horizonte	29	23	39 (5)
São Paulo	22	21	25 (6)
Porto Alegre	21	15	24 (7)
Curitiba	12	6	21 (8)

* Os números entre parênteses indicam o *ranking* da pobreza na periferia, que se altera em relação ao observado no total da região metropolitana e no núcleo.

FONTE: Rocha e Tolosa (1993).

Tabela 4
Repartição da população total e da população pobre entre núcleo e periferia, segundo regiões metropolitanas (exceto Belém) - 1990 (em %)

Regiões Metropolitanas	% da População Total no Núcleo	% do Total de Pobres no Núcleo	Desvio (%)
Salvador	84,8	77,3	9,7
Fortaleza	79,0	73,6	7,3
São Paulo	63,7	60,2	5,8
Belo Horizonte	63,5	51,1	24,3
Curitiba	62,2	33,8	84,0
Rio de Janeiro	51,7	39,2	31,9
Recife	46,4	40,1	15,7
Porto Alegre	43,8	32,6	34,3

FONTE: Rocha e Tokosa (1993).

como um processo, mas como um padrão de repartição da pobreza entre as duas subáreas da metrópole. Uma forma alternativa de visualizar este fenômeno é considerar como o número total de pobres de cada metrópole se distribui entre núcleo e periferia, em confronto com a população total (Tabela 4). Além de evidenciar a importância populacional do núcleo, predominante na maioria das metrópoles, tal procedimento torna patente a existência de situações bem diferenciadas quanto à repartição da pobreza entre núcleo e periferia.

Assim, o grau de periferização da pobreza parece associar-se ao que pode ser denominado de "ciclo de vida" das metrópoles, caracterizado por fases distintas do desenvolvimento produtivo e de dinâmica urbana. Na primeira fase, na qual se situam as metrópoles nordestinas, ocorre maior incidência de pobreza – ou seja, maior proporção de pobres na população total – mas há menor desigualdade na repartição da subpopulação pobre entre núcleo e periferia: a periferização é, pois, incipiente. O desenvolvimento econômico e urbano da metrópole acarreta adensamento da

ocupação do núcleo, elevação dos valores mobiliários e a conseqüente expulsão dos pobres para a periferia. Nesta fase, há crescente periferização da pobreza, em descompasso com a repartição da população total entre núcleo e periferia. Na terceira fase, a progressiva saturação do núcleo induz à realocação, na periferia, de atividades nobres e dinâmicas, evitando deseconomias de aglomeração, o que estimula o movimento da população na mesma direção. Em conseqüência, a periferia deixa de ser o local dos pobres e volta a haver uma equalização da repartição dos pobres entre núcleo e periferia, acompanhando a repartição da população total entre as duas subáreas. Este estágio, já atingido por São Paulo, evoluiu frequentemente, em metrópoles do Primeiro Mundo, para a suburbanização e a decadência do núcleo.

Considerações finais

Embora o indicador utilizado ao longo deste artigo como indicador básico de pobreza – a proporção de pobres – seja a medida mais habitual e de fácil compreensão do fenômeno do ponto de vista da renda, ele permite apenas dimensionar duas subpopulações, a pobre e a não-pobre, sem que se saiba quais pobres são os pobres ou o grau de desigualdade entre eles.

Uma visão complementar da pobreza enquanto insuficiência de renda é dada pelo chamado *gap* da renda, que mede o diferencial entre a renda dos pobres e a linha de pobreza e, neste sentido, fornece uma medida da intensidade da pobreza. A soma dos *gaps*, isto é, o valor necessário para elevar a renda de todos os pobres ao nível da linha de pobreza – o que, portanto, os tornaria não-pobres –, em relação à renda total da parcela da população que se situa acima da linha de pobreza, é uma medida da desigualdade de renda, per-

Tabela 5
A insuficiência de renda como proporção
da renda dos não-pobres, segundo
regiões metropolitanas – 1981-1990 (em %)

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

FORTE: Rocha (1992a).

mitindo ao mesmo tempo relativizar a importância dos indicadores de pobreza sob a ótica da renda.

Para exemplificar concretamente, os resultados da Tabela 5 significam que 10,3% da renda dos não-pobres do Recife em 1990 seriam suficientes para alçar a renda de todos os pobres ao nível da linha de pobreza. De modo geral, afora o acentuado declínio nestas razões para as metrópoles do Norte e Nordeste entre 1981 e 1990, a evidência mais notável é o quão baixas elas são em ambos os anos, especialmente quando se considera todas as metrópoles em conjunto. Admitindo como certa a subestimação das rendas na cauda superior da distribuição, estas razões são, na realidade, ainda mais baixas. Isto serve para mostrar como a noção de insuficiência de renda está longe de exaurir a problemática da pobreza. Na verdade, a satisfação de necessidades básicas não diretamente vinculadas ao nível de renda dos pobres – como aquelas relacionadas ao acesso aos serviços públicos de saúde, educação, saneamento básico, transporte urbano – tem um papel fundamental para a caracterização e mensuração da pobreza, assim como para a definição de políticas para seu combate.

Neste sentido, é recomendável o uso da variável renda, através da linha de pobreza, como ponto de partida para a delimitação da população alvo para fins de política social. Assim, ao estabelecer linhas de ação quanto ao saneamento básico, por exemplo, não basta quantificar o déficit existente, mas verificar como este déficit se distribui entre pobres e não-pobres. Dados os meios limitados para o atendimento de toda a população que não dispõe do referido serviço público, a distinção entre dois subgrupos – pobres não atendidos e não-pobres não atendidos – é especialmente útil por duas razões básicas. Primeiramente, porque permite distinguir e priorizar o atendimento daqueles em situação mais crítica, isto é, sujeitos, concomitantemente, à carência em questão e à insuficiência de renda. Em segundo lugar, a informação sobre a restrição de renda é útil para a formulação de um plano de atendimento que considere implicitamente a capacidade de pagamento de cada subgrupo.

Por fim, vale a pena lembrar que o meio mais eficaz de combate à pobreza enquanto insuficiência de renda é o crescimento econômico. Há evidências de que elevações do nível de atividade, mesmo as de curto prazo, têm impacto direto sobre a redução da pobreza absoluta, embora não necessariamente sobre a desigualdade (Rocha, 1992b), pois afetam as condições de inserção no mercado de trabalho daqueles que se situam em torno da linha de pobreza.

No entanto, oscilações conjunturais são irrelevantes no que diz respeito a um largo contingente de pobres que estão estruturalmente à margem do que se passa na economia formal. Para esses pobres miseráveis, que se concentram nas periferias das metrópoles do Centro-Sul e estão por toda a parte nas metrópoles nordestinas, é necessária uma ação governamental, de caráter essencialmente assistencial, objetivando aliviar as situações mais críticas de pobreza.

Notas

- (1) Na Pesquisa de Orçamentos Familiares (1987-88) o IBGE investigou apenas a estrutura de despesas de famílias residentes nas nove regiões metropolitanas, Goiânia e Brasília.
- (2) Para uma descrição mais completa e uma referência aos valores assumidos pelas linhas de pobreza entre 1981 e 1990 ver Rocha (1992a).
- (3) Esta análise é desenvolvida em detalhe por Rocha e Tolosa (1993). As amostras da PNAD de 1990, que se mostraram suficientemente robustas para esse fim, exceto no caso da Região Metropolitana de Belém, foram utilizadas pela primeira vez para desagregação intrametropolitana.

Referências bibliográficas

- BANCO MUNDIAL. *Poverty. World development report 1990*. Washington, D.C., Oxford University Press, 1990.
- FAVA, Vera Lúcia. *Urbanização e custo de vida no Brasil*. São Paulo, FIPE/USP, 1984.
- ROCHA, Sonia. *Poverty in Brazil: basic parameters and empirical results*. Trabalho apresentado no International Seminar on Labor Market Roots of Poverty and Inequality in Brazil, promovido pelo IPEA, Rio de Janeiro, agosto, 1992a.
- _____. *Poor and non-poor in the Brazilian labor market*. Rio de Janeiro, IPEA, outubro, 1992b.
- ROCHA, S. e TOLOSA, H. *Núcleo-periferia metropolitanos – diferenciais de renda e pobreza*. São Paulo, Fórum Nacional, maio, 1993.
- TOLOSA, H. e ROCHA, S. "Políticas de combate à pobreza: experiências e equívocos". In: REIS VELLOSO, João Paulo e ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcante de (orgs.), *Pobreza e mobilidade social*, São Paulo, Nobel, 1993.

RESUMO – Renda e pobreza no Brasil. Neste artigo são explorados alguns aspectos relevantes da pobreza no Brasil com base em evidências empíricas, dando-se pouco destaque às questões metodológicas subjacentes. Chama-se a atenção para o fato de que a ausência de informações recentes sobre o custo de vida em áreas urbanas e rurais torna frágeis as estimativas de evolução da pobreza no país como um todo. Apesar disto, é irrefutável que a pobreza é um fenômeno crescentemente urbano, o que implica mudanças qualitativas do fenômeno. Para as regiões metropolitanas, que concentram 29% da população brasileira, não há evidências de agravamento da pobreza do ponto de vista da renda ao longo da última década, nem o gap da renda representa montante significativo em relação à renda dos não-pobres. Há que considerar, porém, a crescente concentração de pobres nas periferias metropolitanas em condições adversas de acesso a serviços públicos básicos. Neste contexto, embora o critério da renda não esgote a problemática da pobreza, é parâmetro essencial para a determinação de subpopulações-alvo para a política social.

ABSTRACT – Income and poverty in Brazil. Some of the relevant aspects of poverty in Brazil are studied in this article, based on empirical evidence, downplaying the

subjacent methodological questions. Attention is called to the fact that the absence of recent information on the cost of living in urban and rural areas weakens the estimates on the evolution of poverty in the Country as a whole. In spite of this, it is irrefutable that poverty is a growing urban problem, which implies qualitative changes of the phenomenon. For the metropolitan regions, that concentrate 29% of the Brazilian population, there is no evidence of aggravation of poverty from the point of view of income, during the last decade, neither does the income gap represent a significant value in relation to the income of the non-poor. However, one must consider the growing concentration of the poor in the outskirts metropolitan areas, under adverse conditions of access to the basic public services. In this context, even though the criterion of income does not completely cover the problems of poverty, it is an essential parameter for the determination of target sub-population groups for the application of policies of social impact.

Recebido para publicação em 12/07/94.
Aprovado para publicação em 12/08/94.