

**RODRIGO CORRÊA LOBO**

**A EVOLUÇÃO DA POBREZA NAS REGIÕES  
METROPOLITANAS (1990-2001): UM ESTUDO PRÁTICO SOBRE  
AS SUAS FORMAS DE MENSURAÇÃO**

**CURITIBA  
2005**

**RODRIGO CORRÊA LOBO**

**A EVOLUÇÃO DA POBREZA NAS REGIÕES  
METROPOLITANAS (1990-2001): UM ESTUDO PRÁTICO SOBRE  
AS SUAS FORMAS DE MENSURAÇÃO**

Dissertação apresentada como requisito final à obtenção do grau de Mestre em Ciências Econômicas, Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, Setor Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Mauricio Aguiar Serra

**CURITIBA  
2005**

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, pelo apoio, incentivo e carinho com que me confortaram ao longo dos anos do mestrado.

Aos colegas de curso com os quais convivi e que passaram pelo mesmo árduo processo. Em especial, Luciano Dias de Carvalho, Luciano Ferreira Gabriel e Inácio Guerberoff Lanari Bó.

Ao Professor Mauricio Serra, pela paciência na orientação do trabalho e exigência para que ele finalmente chegasse a um fim.

Ao Professor Cássio Rolim pelas disciplinas de Economia Regional e Urbana e Desenvolvimento e Pobreza, que ministradas com excelência, fundamentaram as bases do meu aprendizado e despertaram o interesse pelo tema.

Ao Professor Rodrigo Serra, por aceitar fazer parte desta banca e, assim, contribuir para o amadurecimento de questões relativas ao tema.

Aos Professores José Wladimir da Fonseca e Flavio Gonçalves, pelos auxílios operacionais providenciais no fim do trabalho.

À Françoise, mais do que a todos. Foi quem sempre compartilhou das angústias desde o início do trabalho. Apoiou, incentivou e ofereceu carinho como meus pais; foi importante e é como ninguém mais. Obrigado.

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE GRÁFICOS</b> .....	iv
<b>LISTA DE QUADROS</b> .....	v
<b>LISTA DE SIGLAS</b> .....	vi
<b>LISTA DE TABELAS</b> .....	vii
<b>RESUMO</b> .....	viii
<b>ABSTRACT</b> .....	ix
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	01
<b>1 CONCEITUAÇÃO E MENSURAÇÃO DA POBREZA</b> .....	02
1.1 A VARIEDADE DO CONCEITO DE POBREZA.....	02
1.1.1 Pobreza Absoluta Versus Relativa.....	03
1.1.2 Interpretações Recentes a Respeito do Conceito de Pobreza.....	07
1.2. A MENSURAÇÃO DA POBREZA.....	08
1.2.1. Abordagem da Renda (Unidimensional e Indireta).....	11
1.2.1.1. Medidas de Agregação.....	26
1.2.2. Abordagem Multidimensional.....	30
1.2.2.1. Indicadores Sintéticos.....	32
1.3. BREVES CONSIDERAÇÕES.....	40
<b>2 EVOLUÇÃO DA POBREZA NO MUNDO E NO BRASIL</b> .....	41
2.1 A EVOLUÇÃO DOS INDICADORES DE POBREZA NO MUNDO.....	41
2.1.1. Indicadores de Renda.....	42
2.1.2 Indicadores Sociais.....	50
2.2. A EVOLUÇÃO DA POBREZA NO BRASIL.....	51
2.3 BREVES CONSIDERAÇÕES.....	62
<b>3 EVOLUÇÃO DA POBREZA NAS REGIÕES METROPOLITANAS</b> .....	63
3.1 ESCOLHA, DEFINIÇÃO E ORIGEM DO ESPAÇO URBANO ANALISADO.....	63
3.2 MENSURAÇÃO DA POBREZA NAS REGIÕES METROPOLITANAS.....	66
3.2.1 Sob a Ótica da Renda.....	66
3.2.2 A Evolução dos Indicadores de Renda.....	69
3.2.3 Evolução da Pobreza em Cada Região Metropolitana.....	72
3.2.4. Considerações a Respeito da Metodologia de Rocha.....	76
3.3. EVOLUÇÃO DA POBREZA INTRA-METROPOLITANA (VIA INDICADORES SINTÉTICOS).....	77
3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	82
<b>CONCLUSÃO</b> .....	84
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	86
<b>ANEXOS</b> .....	91

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 –	EVOLUÇÃO DA POBREZA NO MUNDO COM LP DE \$1,08 AO DIA (1981-2001).....	45
GRÁFICO 2 –	EVOLUÇÃO DA POBREZA NO MUNDO COM LP DE \$2,15 AO DIA (1981-2001).....	50
GRÁFICO 3 –	EVOLUÇÃO DA PROPORÇÃO DE POBRES NO BRASIL (1981-2002).....	52
GRÁFICO 4 –	PARTICIPAÇÃO DO NÚMERO DE POBRES SEGUNDO ESTRATOS DE RESIDÊNCIA NO BRASIL (1990-2001).....	59
GRÁFICO 5 –	EVOLUÇÃO DA PROPORÇÃO DE POBRES DE ACORDO COM ESTRATOS DE RESIDÊNCIA NO BRASIL (1990-2004).....	61
GRÁFICO 6 –	EVOLUÇÃO DA PROPORÇÃO DE POBRES NAS 10 REGIÕES METROPOLITANAS ANALISADAS (1990-2001).....	73
GRÁFICO 7 -	EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE POBRES NAS REGIÕES METROPOLITANAS NA SEGUNDA METADE DA DÉCADA DE 1990 (1995-2001).....	75

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 –	SÍNTESE DOS INDICADORES E CONCEITOS DE POBREZA.....	11
QUADRO 2 –	VANTAGENS E DESVANTAGENS DA PERCEPÇÃO DA POBREZA SEGUNDO FONTES DE PESQUISA E LINHAS DE POBREZA.....	67

## LISTA DE SIGLAS

Cepal	- Comissão Econômica Para América Latina
CPS	- Centro de Políticas Sociais
Endef	- Estudo Nacional da Despesa Familiar
FAO	- Food and Agriculture Organization
FASE	- Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional
FHC	- Fernando Henrique Cardoso
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICH	- Índice de Carência Habitacional
IDH	- Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M	- Índice de Desenvolvimento Humano-Municipal
IGP-DI	- Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna
INPC	- Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPH	- Índice de Pobreza Humana
IPH-M	- Índice de Pobreza Humana-Municipal
IPPUR	- Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional
LI	- Linha de Indigência
LOAS	- Lei Orgânica da Assistência Social
LP	- Linha de Pobreza
NBI	- Necessidades Básicas Insatisfeitas
OCDE	- Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
ONU	- Organização das Nações Unidas
PETI	- Programa da Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	- Produto Interno Bruto
PNAD	- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNUD	- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POF	- Pesquisa de Orçamentos Familiares
PPV	- Pesquisa sobre Padrões de Vida
PPC	- Paridade do Poder de Compra
RIDE	- Região Integrada de Desenvolvimento
RMs	- Regiões Metropolitanas
TACE	- Taxa de Adequação do Consumo Energético

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 –	COMPARAÇÃO DE RESULTADOS USANDO-SE O MESMO MÚLTIPLO DO SALÁRIO MÍNIMO COMO LINHA DE POBREZA.....	18
TABELA 2 –	EVOLUÇÃO DA PROPORÇÃO DE POBRES SEGUNDO DIVERSOS AUTORES (1981-1990).....	53
TABELA 3 –	EVOLUÇÃO DO PIB REAL ANUAL, DO ÍNDICE DE GINI E DA PROPORÇÃO DE POBRES NO BRASIL (1981-2004).....	55
TABELA 4 –	EVOLUÇÃO DA PROPORÇÃO DE POBRES NO BRASIL SEGUNDO DIFERENTES AUTORES NO PERÍODO 1990-2004.....	57
TABELA 5 –	PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO POBRE NA POPULAÇÃO TOTAL DE ACORDO COM ESTRATOS DE RESIDÊNCIA E BASE DE DADOS (1980/1999).....	60
TABELA 6 –	PROPORÇÃO, PARTICIPAÇÃO E O Nº TOTAL DE POBRES NAS REGIÕES METROPOLITANAS E NO BRASIL (1991-2000).....	69
TABELA 7 –	INDICADORES DE POBREZA NAS REGIÕES METROPOLITANAS E NO BRASIL (1990-1995).....	70
TABELA 8 –	INDICADORES DE POBREZA NAS REGIÕES METROPOLITANAS E NO BRASIL (1996-2001).....	70
TABELA 9 –	EVOLUÇÃO DA PROPORÇÃO DE POBRES NAS REGIÕES METROPOLITANAS (1990-2001).....	74
TABELA 10 –	EVOLUÇÃO DO NÚMERO ABSOLUTO DE POBRES E DA TAXA DE CRESCIMENTO DA POBREZA NAS REGIÕES METROPOLITANAS E NO BRASIL (1995-2001).....	76
TABELA 11 –	COMPOSIÇÃO DA POPULAÇÃO ENTRE NÚCLEO E PERIFERIA EM 2000 E TAXA DE CRESCIMENTO DEMOGRÁFICO DAS DUAS SUB-ÁREAS NO PERÍODO (1991-2000).....	79
TABELA 12 –	ICH NAS PRINCIPAIS CAPITAIS E REGIÕES METROPOLITANAS NO ANO DE 2000.....	80
TABELA 13 –	IPH-M NAS PRINCIPAIS CAPITAIS E RESPECTIVOS MUNICÍPIOS PERIFÉRICOS NOS ANOS DE 1991 E 2000.....	82
TABELA 14 –	ATUALIZAÇÃO DAS LINHAS DE INDIGÊNCIA PARA AS REGIÕES METROPOLITANAS (2001-2005).....	91
TABELA 15 –	ATUALIZAÇÃO DAS LINHAS DE POBREZA PARA AS REGIÕES METROPOLITANAS (2001-2005).....	91

## RESUMO

As discussões recentes que cercam o debate em torno de um indicador ótimo de pobreza costumam descartar a medida monetária como um meio capaz de refletir a essência da pobreza de uma determinada população e elegem indicadores multidimensionais como verdadeiros representantes da complexidade incorporada no conceito. No entanto, não há possibilidade de um único indicador multidimensional sintético compreender e refletir com precisão todas as dimensões imaginárias da privação. Portanto, deve-se assumir as deficiências explicativas de cada indicador e conjugá-los de forma a coincidir com os objetivos específicos desejados. Neste trabalho, procurou-se aplicar a citada composição de indicadores (unidimensionais e multidimensionais) de forma a melhor entender a evolução da pobreza no interior das regiões metropolitanas a partir da década de 1990, ilustrando o contraste existente entre o núcleo e a periferia.

## **ABSTRACT**

The recent discussions among the debate about an optimal indicator of poverty uses to reject the monetary measure as a capable method to reflect the essence of poverty in a specific set of analyses and elect multidimensional indicators as the real representative of complexity embodied in the concept. However, there is no possibility of a single synthetic multidimensional indicator embrace and reflect precisely every possible dimensions of deprivation. Therefore, one should assume the explanatory deficiencies of each indicator and use them together in manner to meet with the desired specific aims. This work attempted to apply the quoted composition of indicators (both unidimensional and multidimensional) as to better understand the evolution of poverty inside the Brazilian metropolitan areas since the 1990s, enlightening the known existing contrast between the centre and the periphery.

## INTRODUÇÃO

O estudo sobre a pobreza envolve uma gama variada de temas que costumam conter considerações a respeito do conceito, das formas de mensuração, dos determinantes e da formulação de políticas que combatam o fenômeno.

O presente trabalho pretende realizar uma revisão sobre os principais métodos de mensuração da pobreza e suas respectivas adequações aos espaços urbanos a que se destina quantificar a pobreza. Assim, analisa-se a aplicabilidade das formas de mensuração, apontando as falhas e vantagens de sua utilização em cada contexto específico.

No primeiro capítulo discorre-se sobre as concepções a respeito do conceito de pobreza (relevância absoluta ou relativa; objetiva ou subjetiva), mostrando em seguida, as principais formas de mensuração decorrentes da interpretação do fenômeno, ou seja, as descrições da determinação das linhas de pobreza arbitrárias e via estruturas de consumo, assim como as principais formas de mensuração da pobreza que abordam o aspecto multidimensional: IDH, IPH, além de outros em nível municipal.

No âmbito mundial, as comparações dos níveis de pobreza entre países revelam a assunção de previsíveis erros de mensuração que acabam por mascarar imensas desigualdades regionais. Este é o tema que abre o segundo capítulo e que na seqüência trata da crescente tendência à “metropolização” da pobreza, fenômeno que foi percebido pela primeira vez na década de 1980 e teve continuidade desde então.

A pobreza nas regiões metropolitanas e o contraste entre núcleo e periferia são retratados no terceiro capítulo, onde se procura ressaltar a necessidade de adequação de diferentes formas de medir a pobreza a fim captar as privações percebidas pelos diferentes métodos de mensuração.

O trabalho se encerra com as considerações mais importantes na conclusão.

## 1 CONCEITUAÇÃO E MENSURAÇÃO DA POBREZA

O objetivo deste capítulo consiste em apresentar as principais maneiras de se entender o conceito de pobreza, bem como as formas de mensuração subjacentes. Para saber o que reduz a pobreza, quais as políticas que funcionam e quais as que não funcionam, deve-se adotar o indicador adequado para o tipo de pobreza que se deseja medir, levando-se em consideração as restrições de dados e a finalidade de uso dos mesmos.

As complexidades que envolvem a definição de tema tão controverso podem ser percebidas quando se tem que escolher entre caminhos distintos, como por exemplo: a pobreza deve ser entendida em termos absolutos ou relativos? Deve ser compreendida a partir de suposições ditadas por teóricos (visão objetiva) ou de acordo com questionamentos feitos diretamente às comunidades mais pobres a respeito do que seja pobreza na concepção dos próprios pobres (visão subjetiva)?

A resposta a essas perguntas determinará a que tipo de abordagem a mensuração da pobreza deverá estar associada: a das necessidades básicas, a da renda, a das capacidades ou a um composto. Assim, o indicador resultante deve ir ao encontro do objetivo desejado.

O capítulo começa tratando dos conceitos de pobreza, tanto os tradicionais, mencionados acima, como aqueles que têm repercutido recentemente na literatura sobre o tema, como a pobreza crônica. As seções seguintes se voltam à descrição das formas de mensuração da pobreza de acordo com cada abordagem subjacente: a da renda, a das necessidades básicas e a das capacidades. A última parte é destinada a algumas considerações relevantes a respeito do que foi tratado.

### 1.1 A VARIEDADE DO CONCEITO DE POBREZA

Os conceitos são usualmente classificados como subjetivos e objetivos. Os primeiros referem-se às opiniões ou sentimentos das pessoas sobre a sua situação de pobreza ou a de seu semelhante. Os adeptos dessa concepção sustentam que o juízo de

valor dos indivíduos é capaz de distinguir coerentemente os pobres dos não-pobres. ORSHANSKY (1969, apud SEN 1978, p. 13), uma das pioneiras na arte de mensurar a pobreza e grande defensora dessa visão, resume bem o caráter subjetivo desta abordagem: “A pobreza, como a beleza, depende do olhar de quem a vê”. SEN (1978) e ROMÃO (1982) discordam categoricamente dessa definição, pois enfatizam que a pobreza é uma situação concreta e objetivamente identificável. “Em sua forma mais crua a pobreza é universalmente reconhecível; todos podem vê-la e cheirá-la” (SEN, 1978, p.13).

Por sua vez, os defensores da visão objetiva, baseiam-se em critérios determinados exogenamente, tais como o volume de renda, a característica da habitação, o padrão de consumo, etc., para avaliar o estado de pobreza de um dado indivíduo ou de uma família.

### 1.1.1 Pobreza Absoluta Versus Relativa

A literatura a respeito da pobreza costuma eleger como ponto de partida para as discussões conceituais o debate da relevância da diferença entre o caráter absoluto e relativo da privação. Tal procedimento é visto como um pré-requisito para a análise das demais etapas que compõem o leque de tratamentos possíveis à questão da pobreza, tais como: os métodos de mensuração, os seus determinantes e as estratégias para a sua superação.

A pobreza relativa corresponde às necessidades a serem satisfeitas tomando-se como base comparativa os padrões vigentes em determinada sociedade. É uma noção muito próxima do conceito de desigualdade, pois objetiva delimitar um conjunto de indivíduos “relativamente pobres” em sociedades onde o mínimo vital já é garantido a todos. Portanto, os pobres, são aqueles que se situam na camada inferior da distribuição de renda em comparação com os membros mais abastados nessa distribuição (ROMÃO, 1993). Por seu turno, a pobreza absoluta está diretamente relacionada às questões de sobrevivência física, ou seja, ao não-atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital (ROCHA, 2003).

Os críticos da adoção do termo absoluto da pobreza argumentam que o ponto fraco desta concepção consiste na ausência de uma norma específica que determine quais seriam as necessidades mínimas de subsistência e em que nível estas deveriam ser estabelecidas. Uma tentativa de definir o conceito de pobreza absoluta aconteceu no Encontro Mundial para o Desenvolvimento Social, realizado em 1995, na cidade de Copenhague. No seu documento síntese, conhecido como Declaração de Copenhague<sup>1</sup>, a pobreza absoluta é diferenciada da pobreza global da seguinte maneira: a “pobreza absoluta é a condição caracterizada pela privação severa das necessidades humanas básicas, incluindo comida, água potável segura, facilidades de esgotamento sanitário, saúde, abrigo, educação e informação. Não depende somente da renda, mas também do acesso aos serviços sociais” (ONU, 1995, apud GORDON e SPICKER, 1999, p. 7).

BRADSHAW (2001) argumenta que essa visão vai além da idéia de subsistência mínima de pobreza absoluta, e acrescenta que é justamente a dificuldade de se traçar um limite que diferencie os pobres dos não-pobres que invalida o conceito absoluto. O debate recente mais detalhado em torno da prevalência do caráter absoluto ou relativo da pobreza ocorreu entre Sen e Townsend. SEN (1997) argumentou existir um núcleo absolutista irredutível na idéia de pobreza na medida em que se há inanição e fome, então, independentemente do conteúdo da definição relativa, existe claramente pobreza. Desse modo, a consideração absolutista deve prevalecer e a abordagem relativa, se relevante, deve ficar em segundo plano no que se refere à prioridade de erradicação desta mazela social. TOWNSEND (1985, apud GORDON e SPICKER, 1999) contra-argumentou salientando que esse núcleo absolutista é relativo a cada sociedade. Os requerimentos nutricionais mínimos são dependentes do tipo de trabalho que as pessoas desempenham em diferentes períodos históricos e também variam em função das distintas culturas.

Aparentemente, o debate a respeito de qual a definição mais relevante tornou-se uma questão estritamente semântica. Isto porque não há dúvidas sobre a dominância do caráter absoluto da pobreza e o que se discute é, em última instância, as diversas formas de se delimitar a linha de pobreza que separa os pobres dos não-pobres. A

---

<sup>1</sup> Esta Declaração foi assinada por 117 países.

noção absoluta trata, portanto, especificamente daqueles considerados pobres, ainda que o critério para sua definição varie de acordo com o conjunto de ações metodológicas aplicadas em cada estudo. Portanto, uma vez estipulado este limiar, e independentemente de qual seja, o foco deve se restringir àqueles que se encontram abaixo da linha de pobreza estabelecida. A diferença entre os conceitos relativo e absoluto se resume, em última análise, à seguinte característica: no primeiro caso, “os pobres” fazem parte do universo da população como um todo, isto é, de acordo com o critério vigente de mensuração (necessidades básicas, renda ou um composto multidimensional), aqueles que fizerem parte de um percentil inferior são considerados relativamente mais pobres que os demais membros da população. Por sua vez, a pobreza absoluta refere-se ao contexto em que, uma vez estabelecida a linha de pobreza, os pobres seriam identificados como tal, caso se encontrem abaixo deste limite. O universo de estudo, neste caso, ficaria restrito ao conjunto de pobres arbitrariamente identificados.

A adaptação do conceito de privação relativa ao de pobreza gerou uma deplorável ambigüidade, como se ambos tivessem o mesmo significado. O conceito de pobreza, antes de mais nada, deve estar relacionado à idéia de destituição absoluta. Um bom exemplo deste equívoco pode ocorrer no caso de uma distribuição muito desigual de renda, mas que não abranja nenhum pobre. Da mesma maneira, pode-se encontrar uma distribuição muito homogênea que, no entanto, inclua apenas pobres. Contudo, SEN (1978) ressalta, que a abordagem da privação relativa complementa mais do que rivaliza com a preocupação da privação absoluta.

A definição relevante depende basicamente do padrão de vida e da forma como as diferentes necessidades são atendidas em determinado contexto socioeconômico. Nesse sentido, ser pobre significa não ter acesso ao mínimo necessário para se viver adequadamente numa dada sociedade. ROCHA (1998) distingue três situações típicas de pobreza e analisa as técnicas de mensuração mais convenientes para cada caso.

- Pobreza extrema e generalizada

Este é o caso de países ou regiões onde a pobreza é disseminada e os recursos são criticamente escassos. Frequentemente, encontra-se uma correlação inversa entre a elevada incidência de pobreza e a disponibilidade de dados estatísticos. As ações mais adequadas, neste caso, correspondem ao levantamento de informações antropométricas relativas ao baixo peso entre os adultos e baixa estatura para a idade entre crianças.

TAKAGI, GRAZIANO e DEL GROSSI (2001) destacam também outros métodos indiretos existentes para a mensuração da população que passa fome. Entre eles estão o índice de massa corporal de adultos e a desnutrição infantil, que compõem o restante de opções referentes a dados antropométricos. Além disso, algumas pesquisas sobre consumo, tais como a que mede a TACE (Taxa de Adequação do Consumo Energético), completam a rede de alternativas existentes para mensurar a quantidade de indivíduos e/ou famílias que possuem uma ingestão adequada de calorias e proteínas<sup>2</sup>.

- Países de renda média

Refere-se àqueles países onde a pobreza é consequência de um padrão inadequado de crescimento associado a elevados índices de desigualdade na distribuição de renda. Geralmente, não são países pobres, mas sim com muito pobres, o que significa que apesar da elevada renda per capita observada, constata-se a incidência maciça de pobreza. Dessa forma, a pobreza absoluta ainda é a questão relevante e de acordo com o nível de desenvolvimento estatístico, novas técnicas de mensuração podem auxiliar na melhor caracterização do perfil da população-alvo. Nesses países, adota-se com frequência o método indireto da renda como variável *proxy* do nível de atendimento das necessidades mínimas relativas à sociedade que se

---

<sup>2</sup> Para um maior detalhamento do cálculo dos métodos diretos, ver TAKAGI, GRAZIANO e DEL GROSSI (2001).

deseja avaliar. Este mecanismo parece ser tão mais adequado quanto mais urbana e monetizada for a economia em questão.

- Pobreza em países desenvolvidos

Nos países mais afluentes, onde a problemática da pobreza surgiu e se disseminou, a abordagem proeminente está relacionada à desigualdade de renda (privação relativa) e à exclusão social. Assim, o foco de análise dependerá dos objetivos específicos que se considerem como prioritários em termos de política social, assistidos, é claro, por um aparato estatístico mais bem desenvolvido e consolidado.

### 1.1.2 Interpretações Recentes a Respeito do Conceito de Pobreza

Nos últimos anos, alguns autores têm enfatizado a necessidade de se enxergar a população pobre como um grupo heterogêneo e que sofre de carências distintas. Tal constatação sinaliza para a adoção de diferentes formas de mensuração e de políticas de combate à pobreza de acordo com as privações de cada segmento de pessoas pobres.

HULME e SHEPHERD (2003) destacam a importância do entendimento da pobreza crônica como um subgrupo do conjunto de pobres e da sua especificidade no que tange à erradicação. Os autores revelam que a pobreza crônica focaliza nos aspectos duradouros da pobreza (em contraposição à pobreza transitória) e, em função disso, não pode ser mensurada a partir de indicadores monetários (renda e consumo), uma vez que estes são mais suscetíveis a flutuações bruscas de curto prazo.

A pobreza crônica consiste, portanto, naquela em que o indivíduo ou família vivencia, durante anos consecutivos<sup>3</sup>, carências múltiplas de privação, devendo, assim, ser mensurada por outros meios. HULME e MCKAY (2005) resumem algumas tentativas recentes, essencialmente compostas por duas abordagens: uma baseada na

---

<sup>3</sup> HULME e SHEPHERD consideram um período de cinco anos, mas não existe um consenso sobre o tempo exato de duração da pobreza crônica.

obtenção de ativos, que explicariam melhor o estado de pobreza permanente; e outra fundada na abordagem do desenvolvimento humano e das necessidades básicas, privilegiando o aspecto multidimensional da privação.

Nesse sentido, a noção de pobreza encerra um núcleo de subjetividade do qual não se pode isentar no decorrer do processo conceitual. E onde a subjetividade impera em graus tão variados, não se pode esperar que a base conceitual do fenômeno seja tratada de forma incontroversa.

Ao invés de se procurar por uma homogeneidade no que diz respeito ao conceito e às formas de mensuração da pobreza, talvez seja melhor aprender a conviver com sua complexidade inerente e aceitar as diversas alternativas de se entender o fenômeno. A pobreza não pode ser descrita usando-se somente uma ou duas variáveis. Ao contrário, a regra é a existência de uma grande variedade de manifestações da pobreza e as diferentes definições de pobreza refletem a heterogeneidade que se encontra na vida real.

## 1.2. A MENSURAÇÃO DA POBREZA

Diferentes formas de enxergar o significado da pobreza proporcionam, conseqüentemente, a criação de uma variedade subjacente de formas de mensuração do problema. Como observou SEN (1978), o dimensionamento da pobreza envolve a realização de dois distintos, porém inter-relacionados, exercícios: (1) o de “identificação”, isto é, a utilização de um critério que seja capaz de identificar como pobres um determinado grupo de pessoas (Quem e quantos são os pobres?); e (2) o de “agregação”, que consiste na escolha de um método estatístico que reúna um conjunto de pessoas pobres em um quadro global de pobreza.

Existem três perspectivas básicas vinculadas à mensuração da pobreza, e mais especificamente, à identificação dos pobres: a) a da renda; b) a das necessidades básicas insatisfeitas (NBI); e c) a das capacidades (ONU, 1997).

a) Renda:

Uma pessoa é considerada pobre se, e somente se, o seu nível de renda estiver abaixo da linha de pobreza pré-definida. A delimitação desta linha se dá através do estabelecimento de um valor monetário que corresponda aos recursos necessários para adquirir um conjunto de bens e serviços (alimentação, habitação, vestuário, etc.) que assegurem um padrão de vida aceitável dentro do contexto de cada sociedade. Quando se trata especificamente das necessidades nutricionais, i.e., da escassez de recursos para a ingestão alimentar mínima, o limiar é denominado “linha de indigência”, abaixo do qual os indivíduos são considerados indigentes.

b) Necessidades Básicas Insatisfeitas:

Este conceito possui como característica principal o fato de serem consideradas universais, comuns aos homens de diferentes culturas e civilizações. Ele vai além daquele de falta de renda na medida em que inclui a necessidade de se alimentar, de se tratar, de conhecer, e também de agir. São necessidades físicas e psíquicas que podem ser satisfeitas de acordo com modalidades econômicas extremamente variadas, mas que, acima de tudo, são comuns a todos os homens. O atendimento à saúde e à educação básicas, além de serviços essenciais deve ser fornecido pela comunidade para evitar que as pessoas se tornem pobres. Esta visão pode servir a uma situação de pobreza extrema ou de pobreza relativa, bastando para tanto, apenas identificar os patamares mínimos de satisfação de tais necessidades referentes a cada sociedade. Por exemplo, avaliar o grau de instrução mínimo (ler e escrever) numa sociedade que apresenta taxa de alfabetização generalizada parece não ser uma medida adequada de verificação do atendimento das necessidades básicas. Uma alternativa mais eficiente de avaliação do coeficiente de desenvolvimento humano seria adotar como padrão mínimo um nível de escolarização mais elevado.

c) Capacidades:

A pobreza, sob esta perspectiva, representa a ausência de algumas capacidades para funcionar, isto é, uma pessoa com falta de oportunidade para atingir níveis minimamente aceitáveis de funcionamentos (conjuntos de “seres” e “teres”) relevantes. A definição engloba desde aspectos puramente físicos, como estar bem nutrido, estar adequadamente vestido e abrigado até conquistas sociais mais complexas, como ser feliz, ter respeito próprio, participar da vida da comunidade, etc. A capacidade reflete, portanto, a liberdade de uma pessoa de levar um ou outro tipo de vida. No entender de SEN (1992, p.40), “assim como o ‘conjunto orçamentário’ no espaço das mercadorias representa a liberdade de uma pessoa para adquirir cestas de bens, o ‘conjunto de capacidades’ no espaço dos funcionamentos reflete a liberdade de uma pessoa para escolher estilos de vida possíveis”. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) adota a base conceitual e metodológica dos trabalhos de Sen para a elaboração do Relatório de Desenvolvimento Mundial. As definições do conceito de pobreza, bem como a formulação de índices compostos de desenvolvimento e pobreza (IDH e IPH)<sup>4</sup> são algumas das contribuições marcantes baseadas nos trabalhos seminais de Sen.

No quadro 1, encontra-se uma síntese das principais conceituações e seus respectivos indicadores de pobreza que refletem a essência de cada uma das distintas concepções.

---

<sup>4</sup> Índice de Desenvolvimento Humano e Índice de Pobreza Humana, respectivamente.

QUADRO 1 – SÍNTESE DOS INDICADORES E CONCEITOS DE POBREZA

CONCEPÇÕES DE POBREZA	TIPO DE INDICADOR	SÃO CONSIDERADOS POBRES AQUELES QUE:	PRINCIPAIS INDICADORES:
Insuficiência de renda	Meio	Encontram-se abaixo de uma dada LP	Porcentagem de pobres; participação de pobres; poverty-gap; squared poverty-gap
Necessidades básicas	Meio	Não conseguem atingir necessidades humanas básicas (sobretudo materiais)	IDH IPH
Capacidades	Fim	Não possuem capacidades humanas básicas para funcionar	IPH

FONTE: Adaptação de ROLIM (2005).

Nas próximas seções, far-se-á uma descrição detalhada das duas principais maneiras de mensurar a pobreza: via renda e indicadores multidimensionais. O primeiro caso engloba a explicação das diferenças entre a adoção de uma linha de pobreza arbitrária versus estruturas de consumo. A partir da delimitação do grupo de indivíduos considerados pobres são apresentados os principais indicadores de agregação encontrados na literatura sobre pobreza vista sob a perspectiva de insuficiência de renda.

No que se refere aos indicadores multidimensionais, são explicados os tradicionais IDH e IPH, bem como alguns recentemente sugeridos como o IPH-M e o ICH.

### 1.2.1. Abordagem da Renda (Unidimensional e Indireta)

Nesta abordagem, infere-se que a renda é uma boa *proxy* da mensuração do nível de bem-estar de um indivíduo. Tal suposição é tão mais verdadeira quanto mais urbana e monetizada for a economia em estudo. O procedimento consiste em estabelecer um valor monetário que seja capaz de atender às necessidades médias de satisfação das pessoas de uma dada sociedade. As principais formas de se estabelecer um patamar mínimo abaixo do qual as pessoas sejam consideradas pobres são através das linhas de pobreza arbitrárias, ou seja, aquelas em que o valor estipulado é

escolhido *ad hoc*; e também por meio da observação do padrão de consumo de determinada sociedade.

Apesar da pobreza ser reconhecidamente uma síndrome multidimensional vinculada a diferentes aspectos da condição de vida, a renda possui um longo histórico como variável que diferencia o limite entre os pobres e os não-pobres. Neste sentido, ROWNTREE (1901) desenvolveu um estudo que foi o pioneiro no estabelecimento de uma linha de pobreza. Entre as questões que o autor se propôs a elucidar estavam: qual era a real dimensão da pobreza em sua cidade natal (em York, Inglaterra), tanto em termos de extensão quanto de intensidade; e também em que medida a pobreza seria fruto da insuficiência de renda ou da imprudência nos gastos dos indivíduos.

O método utilizado por Rowntree, baseado na observação de preços e quantidades de um conjunto de itens, buscou identificar as famílias<sup>5</sup> cujos rendimentos totais seriam insuficientes inclusive para a obtenção das necessidades mínimas da sobrevivência física familiar. A pobreza verificada abaixo deste nível foi denominada de “pobreza primária”, isto é, a renda necessária para as famílias de diversos tamanhos fornecerem o mínimo de alimentos, vestuário e abrigo para a manutenção da saúde física. O autor preocupou-se em distinguir a natureza da pobreza e, por isso, definiu como “pobreza secundária”, as famílias cujos ganhos totais seriam suficientes para a manutenção de sua eficiência física, mas que não a obtiveram em função de terem alocado a sua renda em outros gastos, sejam eles úteis ou não.

A investigação promovida por Rowntree incluiu pesquisa de campo no intuito de descobrir o padrão de consumo das famílias inglesas à época. Num segundo momento, tal padrão de consumo foi comparado à declaração de renda familiar a fim de que se obtivesse o número de pessoas consideradas pobres ou que suportassem um nível de vida inferior ao minimamente adequado para a sociedade, dado aquele contexto econômico específico.

Desta forma, o estudo de Rowntree foi o grande precursor no que se refere à observação da estrutura de consumo dos indivíduos com o objetivo de identificar a pobreza. No entanto, outras formas mais práticas e que demandavam menos

---

<sup>5</sup> Estas eram ponderadas pelo tamanho e estrutura da unidade familiar.

informações estatísticas substituíram em grande medida a identificação da pobreza via consumo, passando a se atribuir arbitrariamente um valor monetário que distinguísse a população pobre da não-pobre.

**a) Determinação da linha de pobreza a partir das chamadas linhas arbitrárias.**

A comparação da pobreza em âmbito mundial obriga a adoção de uma linha de pobreza universal que assuma, de alguma forma, um caráter inerentemente arbitrário. O Relatório de Desenvolvimento Mundial (WB, 1990) estabelece os valores de \$ 275 e de \$ 370 per capita ao ano, onde os montantes representam preços constantes ajustados para as moedas locais pela Paridade do Poder de Compra (PPC) de 1985. Uma maneira mais usual de se encontrar comparações internacionais de linhas de pobreza na literatura se dá através dos valores de US\$ 1 ou US\$ 2 ao dia.

De fato, a linha de pobreza de 1 dólar ao dia foi escolhida em função deste valor representar o limiar de pobreza encontrado entre alguns dos países mais pobres do mundo à época de sua implementação. Entre eles, figuravam Bangladesh, Egito, Índia, Indonésia, Quênia, Marrocos, e Tanzânia. Em 1993, o Banco estimou novamente os valores da PPC e obteve o valor de US\$ 1,08 ao dia para a linha de pobreza, que equivale a US\$ 1,00 ao dia com base na PPC de 1985.

Apesar da grande vantagem que esta metodologia apresenta, isto é, viabilizar comparações do nível de pobreza em todo o mundo, ela possui também algumas deficiências incorporadas na sua concepção. Os principais problemas, reconhecidos pelo próprio Banco Mundial e salientados por TAKAGI, GRAZIANO e DEL GROSSI (2001), referem-se à adoção de uma linha de pobreza única, o que mascara as diferenças de custo de vida existentes entre as áreas urbanas e rurais e também entre as diversas regiões de um mesmo país. Além disso, esta metodologia ignora a mensuração do auto-consumo alimentar, o que pode superestimar a quantidade de indigentes de determinada região, principalmente a rural.

Apesar da linha de pobreza de US\$ 1,00 ao dia ser mais usual em comparações internacionais, TAKAGI, GRAZIANO e DEL GROSSI (2001) procuraram contornar os problemas acima destacados de maneira a adaptar a LP a uma abordagem nacional. Introduziram, assim, um método de regionalização da linha de pobreza com base nos índices de preços regionais do custo de vida calculado por FERREIRA, LANJOUW e NERI (2000)<sup>6</sup>. Desta forma, aqueles autores consideraram a área rural do Nordeste como referência base, uma vez que esta representava a região de menor custo observado na pesquisa. A partir daí, foram acrescentados os diferenciais de custo de vida para as áreas metropolitanas, urbanas não-metropolitanas e demais regiões rurais.

Outro ajuste realizado pelos autores foi o de descontar o valor do aluguel e da prestação da casa própria da renda das famílias que declararam possuir tais despesas. Após estas correções obteve-se, assim, a renda disponível para as despesas variáveis, entre as quais, o gasto com alimentação. Tal medida visou ponderar a desigualdade entre as famílias que possuíssem ou não casa própria.

De acordo com os autores, os resultados das correções mostraram-se surpreendentemente pequenos no sentido de alterar o número final de pobres, ainda que tenham apresentado eficiência em termos de aperfeiçoar a distribuição relativa dos mesmos nas áreas urbanas e rurais. Isto é, houve redução significativa do número de pobres no Nordeste rural e aumento considerável nas regiões metropolitanas depois do ajuste.

A construção desta nova metodologia por TAKAGI, GRAZIANO e DEL GROSSI (2001) foi um trabalho especialmente encomendado pelo Projeto Fome Zero, um dos pilares em termos do conjunto de políticas sociais do Governo Lula (2003-2006). Ainda que não exista uma linha de pobreza oficial no Brasil, é também com base nos números encontrados por aqueles autores que o governo monitora a eficácia das políticas de combate à pobreza.

Ainda no que diz respeito à linha de pobreza adotada pelo Banco Mundial (US\$ 1,08) para comparações internacionais, resta acrescentar que a variação

---

<sup>6</sup> Neste estudo, os autores utilizam dados da Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996.

freqüente da taxa de câmbio pode provocar vieses nos cálculos de incidência de pobreza de determinados países. Em 1997, por exemplo, o Brasil possuía 5,1 % de sua população vivendo abaixo da linha de pobreza. Este resultado se mostra largamente subestimado, uma vez que a taxa de câmbio brasileira encontrava-se durante os anos iniciais do Plano Real (1994-1998) artificialmente sobrevalorizada.

No Brasil, grande parte dos estudos que surgiram, especialmente na década de 1980, teve como referência a adoção do salário mínimo (ou um de seus múltiplos) como linha de pobreza. Ainda que em momento algum o salário mínimo tenha correspondido, em termos monetários, ao atendimento das necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte, a simples delimitação de um valor mínimo acaba servindo como um parâmetro útil para a identificação da população pobre.

A principal virtude da adoção do salário mínimo como linha de pobreza é puramente operacional, isto é, a sua delimitação arbitrária elimina procedimentos mais complexos na determinação de quais e em que nível as necessidades básicas devem ser estipuladas. Além disso, este método permite derivar a proporção de famílias pobres (e algumas de suas características) diretamente dos dados da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) publicados pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).

Entre as principais desvantagens encontra-se o fato de o valor dos salários mínimos não acompanharem a real evolução do custo de vida e, além disso, a existência de distorções em termos do diferencial de preços e necessidades entre as diversas regiões do país.

Por isso, ROCHA (1996) defende que o estabelecimento das linhas de pobreza deve ser feito a partir de pesquisas sobre as estruturas de consumo das famílias (Endef – Estudo Nacional da Despesa Familiar – e POF – Pesquisa de Orçamentos Familiares)<sup>7</sup>, uma vez que estas refletem melhor a renda permanente e sobressaem à determinação aleatória de valores como o salário mínimo e o de 1 ou 2 dólares ao dia.

---

<sup>7</sup> O Endef, realizado em 1974/75, permitiu entender a estrutura de consumo das famílias em grande parte do território nacional. Já a POF, realizada nos anos de 1987/88, 1995/96 e 2002/2003, permitiu a observação da mudança na estrutura de consumo das famílias além possuir um grande detalhamento

Com a divulgação dos dados do Endef em 1974/75 ficou claro, segundo ROCHA (1988), a incapacidade das PNADs e Censos em captar outras formas de renda que não fossem monetárias, resultando na subestimação do rendimento dos pobres. Portanto, a investigação da despesa das famílias permite uma melhor percepção da renda efetiva das mesmas, uma vez que boa parte dos ganhos auferidos pode ter sido proveniente de renda não-monetária, o que é especialmente relevante para as camadas mais pobres da população. De acordo com o Endef, a despesa não-monetária representava 15% da despesa global na região metropolitana de São Paulo, 26% na área rural de São Paulo e 36% na do Nordeste (ROCHA, 1988).

Dentre os estudos de mensuração da pobreza no Brasil, a partir de múltiplos do salário mínimo, destacam-se FISHLOW (1972); PFEFFERMANN e WEBB (1983); PASTORE, ZYLBERSTAJN e PAGOTTO (1983); HOFFMANN (1984; 1998); FOX e MORLEY (1990); TOLOSA (1991); EINCHEMBERG (1992) e RAMOS & SANTANA (2003).

ROCHA (1988; 1996) faz uma excelente revisão das principais características e resultados de alguns desses trabalhos. FISHLOW (1972), reconhecendo as diferenças existentes no custo de vida das distintas áreas urbanas brasileiras, utilizou o salário mínimo do Nordeste como linha de pobreza-base, e, arbitrariamente, estabeleceu uma margem de 15% sobre este valor para encontrar a linha de pobreza nas demais áreas urbanas do país.

Já PFEFFERMANN e WEBB (1983) utilizaram uma linha de pobreza de dois salários mínimos do Rio de Janeiro, por família, o que correspondia a algo como US\$ 260 anuais per capita. Isto equivalia a aproximadamente o dobro da linha de pobreza adotada pelas agências internacionais nos programas de monitoramento da incidência de pobreza dos países em desenvolvimento. A explicação pela adoção de patamar tão elevado foi a de que o Brasil possuía um custo de vida relativamente alto quando comparado com as demais economias subdesenvolvidas e, além disso, a constatação da piora dos indicadores sociais das famílias que se encontravam abaixo desta linha

---

das despesas alimentares. No entanto, esta última restringe-se às nove regiões metropolitanas analisadas pelo IBGE mais Goiânia e Brasília.

corroborava a escolha inicial. Os resultados encontrados para os anos de 1974/75 foram de 9% de pobres nas metrópoles<sup>8</sup>, 25% nas áreas urbanas e 66% nas rurais. Estes valores, evidentemente, refletem algumas das críticas mencionadas anteriormente, como, por exemplo, a de que a existência de uma única e elevada linha de pobreza provocou uma subestimação da pobreza metropolitana e uma superestimação da pobreza rural, uma vez que os custos de vida dessas áreas são reconhecidamente diversos.

PASTORE, ZYLBERSTAJN e PAGOTTO (1983) também utilizaram uma única linha de pobreza para o país como um todo ( $\frac{1}{4}$  do salário mínimo), mas introduziram algumas inovações em comparação aos estudos anteriores. A primeira delas consiste justamente na escolha, ainda que arbitrária, do patamar da linha de pobreza. Ao estabelecer o valor de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo, os autores passaram a levar em consideração o tamanho da família. Isto é relevante tanto pela noção de que as famílias pobres são relativamente mais numerosas, quanto pela percepção de que para o propósito de avaliação da pobreza, a abordagem mais adequada é tomar a família como unidade de renda e consumo ao invés de se considerar cada indivíduo independentemente. Tal procedimento prático reflete, como bem observa ROCHA (2003, p.36), “uma estratégia de sobrevivência normalmente adotada pelas pessoas: recorrer aos indivíduos que têm rendimentos para o atendimento das necessidades daqueles sem rendimento na família”.

Nesse sentido, PASTORE, ZYLBERSTAYN e PAGOTTO (1983), utilizando como fonte os dados do Censo Demográfico, concluíram que a proporção de pobres declinou de 43,9% em 1970 para 17,7% em 1980. No entanto, nesses resultados estão incorporados vieses de preços, uma vez que as linhas de pobreza referiam-se a valores correntes e os salários reais apresentaram oscilações durante o período estudado. Esta é, inclusive, uma outra crítica à escolha dos métodos de determinação da linha de pobreza, na medida em que a negligência quanto ao deflacionamento dos preços

---

<sup>8</sup> A expressão “metrópole” refere-se à região metropolitana. No terceiro capítulo ressaltar-se-á a importância de se fazer a distinção entre os dois termos.

provoca, fatalmente, distorções importantes e que acabam por comprometer os resultados do trabalho.

Ainda assim, esses autores deram uma grande contribuição quanto ao estudo da pobreza ao gerarem conjuntos de tabulações especiais com o intuito de realizar comparações sobre as características das subpopulações pobres e não-pobres. Dessa forma, pôde ser visualizado com mais clareza de que maneira o impacto do aumento da renda na década de 1970 influenciou indicadores referentes à demografia, ao mercado de trabalho, à educação e às condições de habitação da população como um todo.

Por sua vez, HOFFMANN (1984), FOX e MORLEY (1990) e TOLOSA (1991), todos utilizaram  $\frac{1}{4}$  do maior salário mínimo vigente em determinado ano como linha de pobreza per capita. Neste caso, porém, os autores realizaram ajustes adequados quanto ao período analisado, evitando assim, alterações decorrentes da influência do nível de preços<sup>9</sup>. A disparidade dos valores encontrados na proporção de pobres no Brasil para os anos de Censo (1970 e 1980), usando-se o salário mínimo como base para o estabelecimento da linha de pobreza, pode ser percebida a partir da observação da tabela 1.

TABELA 1 – COMPARAÇÃO DE RESULTADOS USANDO-SE O MESMO MÚLTIPLO DO SALÁRIO MÍNIMO COMO LINHA DE POBEZA.

AUTORES	1970	1980	DEFINIÇÃO DE LINHA DE POBREZA
PASTORE (1983)	43,8	17,7	$\frac{1}{4}$ do salário mínimo corrente
FOX (1990)	54,7 (a) 47,9 (b)	26,2	$\frac{1}{4}$ do salário mínimo mais alto de 1980
TOLOSA (1991)	54,1 (a)	34,8	$\frac{1}{4}$ do salário mínimo mais alto de 1980
Censo Publicado (c)	65,6	19,1	$\frac{1}{4}$ do salário mínimo corrente

FONTE: Censo Demográfico, IBGE (1970).

NOTAS: Tabela extraída de: ROCHA (1996).

(a) Foi usado como deflator o Índice Geral de Preços (IGP-DI/FGV).

(b) Deflator implícito do PIB.

(c) Percentagens referentes à família, não a pessoas como nos outros casos. Para 1970, a proporção se refere a famílias abaixo da linha de pobreza de 2 salários mínimos.

Quanto maior for a similaridade das técnicas adotadas pelos autores, maior a probabilidade dos resultados convergirem para valores próximos. Este é o caso, por exemplo, dos valores encontrados por FOX (1990) e TOLOSA (1991) para a proporção de pobres no Brasil em 1970 (54,7% e 54,1%, respectivamente).

Outros dois estudos que utilizam o salário mínimo como linha de pobreza são os de EINCHEMBERG (1992) e o de RAMOS e SANTANA (2003). No primeiro, o autor analisa a evolução de rendimentos na década de 1980 em várias faixas de renda e usa como deflator o INPC, enquanto que o segundo diferencia linhas de indigência e de pobreza ( $\frac{1}{4}$  e  $\frac{1}{2}$  do salário mínimo, respectivamente) sem se preocupar com possíveis distorções do nível de preços sobre os resultados encontrados.

Desse modo, a variedade de escolhas metodológicas possíveis em cada etapa, pode propiciar distorções significativas no resultado final. Alguns exemplos dessas distintas opções são: a escolha do nível do salário mínimo per capita ( $\frac{1}{4}$ ,  $\frac{1}{2}$ , etc.); as técnicas de atualização das linhas de pobreza (que deflator utilizar – INPC, IGP-DI, etc.); o método de regionalização utilizado (i.e, se privilegia a distinção de custo de vida entre as regiões ou adota uma LP – Linha de Pobreza – única); que unidade de renda e consumo deve ser considerada (individual, familiar ou domiciliar), os tipos de rendimento contabilizados (provenientes de trabalho principal, secundário, etc.) e assim por diante.

### **b) Determinação da linha de pobreza a partir das estruturas de consumo**

O estabelecimento de linhas de pobreza a partir das estruturas de consumo das famílias passou a se difundir como uma abordagem alternativa e, para alguns autores, até mais adequada, a partir da realização do Estudo Nacional da Despesa Familiar (Endef), em 1974/75. O Endef gerou, de fato, uma base de dados indispensável e inédita até então, tornando disponível seu amplo conjunto de informações no início da década de 1980, quando começaram a se intensificar os diversos estudos sobre a quantificação e a intensidade da pobreza.

---

<sup>9</sup> Os deflatores usados por cada autor foram: HOFFMANN (INPC); FOX (IGP-DI e Deflator implícito do PIB) e

A utilização desta metodologia consiste basicamente na determinação de uma cesta alimentar que supra as necessidades calóricas mínimas recomendadas pela FAO (Food and Agriculture Organization)<sup>10</sup>, ajustadas para cada região em particular. São considerados indigentes aqueles indivíduos que não tiverem renda suficiente para atingirem um dado nível de ingestão calórica mínima. Para o cálculo do número de pobres é preciso estabelecer qual o consumo mínimo adequado para as necessidades não-alimentares (moradia, transporte, educação, vestuário, etc.), o que permanece sendo como a grande deficiência deste tipo de metodologia, uma vez que não existem normas que sustentem quais e em que nível tais necessidades devam ser atendidas.

De qualquer maneira, o valor geralmente associado a estes bens e serviços corresponde “à despesa não-alimentar observada quando o consumo alimentar adequado é atingido” (ROCHA, 2003, p. 50). Assim, são consideradas pobres aquelas pessoas que não alcançarem o nível de renda necessário para suprir as despesas alimentares e não-alimentares.

As etapas que compreendem o estabelecimento de uma linha de pobreza a partir da observação da estrutura de consumo das famílias são bem consolidadas na literatura internacional. No entanto, a imensa gama de escolhas metodológicas que devem ser tomadas em cada etapa determinará a diferença encontrada na estimação dos parâmetros que compõem o cálculo para a delimitação dos níveis de indigência e de pobreza, em cada região analisada. Isto explica porque os autores apresentam resultados distintos partindo da mesma metodologia (estruturas de consumo) e base de dados (Endef e POF).

A seguir far-se-á uma descrição de cada etapa bem como das diferentes opções adotadas pelos autores em seus respectivos estudos.

---

TOLOSA (IGP-DI).

<sup>10</sup> Órgão vinculado às Nações Unidas especializado em questões alimentares e relativas à agricultura.

### **A determinação das necessidades nutricionais recomendadas**

A primeira dificuldade encontrada na análise das maneiras de se determinar a cesta alimentar que atenda às necessidades nutricionais é, como ressaltado por ROCHA (1988), através da distinção entre os procedimentos otimizadores e empíricos. Os primeiros foram utilizados nos estudos de ALTIMIR (1979) e também de VETTER e HICKS (1983) e consistiam na minimização do custo da cesta alimentar por meio de programação linear. Já THOMAS (1982) e FAVA (1984), partindo de dietas observadas através do Endef, limitaram-se a ajustar as quantidades de alimentos para atender aos requisitos calóricos. Neste último caso, existe uma nítida preocupação de se respeitar as proporções observadas entre os diferentes itens alimentares e, assim, obter o custo da cesta dadas as preferências dos indivíduos.

A diferença entre os procedimentos se dá de forma que no método de otimização procura-se adequar os hábitos alimentares da população, ainda que atendendo a certos aspectos de diversidade e palatabilidade, ao objetivo de minimizar o custo da cesta. Em contrapartida, a metodologia de observação da estrutura de consumo das famílias busca determinar a cesta de menor custo tendo como premissa as preferências reveladas dos consumidores.

Portanto, para fins de determinação da linha de pobreza, a normatização da dieta alimentar parece ser inadequada, uma vez que equivaleria a impor um determinado padrão de consumo à população-alvo. Dessa forma, segundo ROCHA (1988, p. 34), “(...) a construção de uma cesta alimentar a partir de estrutura de consumo observada, respeitando as preferências e apenas ajustando as quantidades dos alimentos para atender aos requerimentos nutricionais, parece ser a abordagem conceitualmente mais adequada aos objetivos que se tem em mente ao definir uma linha de pobreza”.

De qualquer maneira, independentemente do procedimento escolhido, a primeira etapa da definição das quantidades mínimas recomendadas consiste em definir quais são as necessidades nutricionais mínimas de cada região estudada. Tais valores são geralmente calculados a partir dos estudos realizados, e periodicamente

atualizados, pela FAO. Os parâmetros são relativos às necessidades dos diferentes nutrientes e de acordo com as respectivas características dos indivíduos, sejam físicas (idade, sexo, peso/altura), ou com relação ao tipo de atividade que desempenhem (leve, moderada ou pesada). As distorções derivadas desses conjuntos de opções podem ser observadas quando se depara com as necessidades energéticas recomendadas encontradas por cada autor. Assim, o Centro de Políticas Sociais da Fundação Getulio Vargas delimitou, em seu estudo, um patamar de 2.288 calorias; no IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) foi estabelecido um nível de 2.100 calorias; já ROMÃO (1993) adotou o limite de 2.242 calorias.

ROCHA (2003) procurou, contudo, diferenciar o consumo calórico ingerido em diferentes regiões do país, no intuito de captar as diferentes necessidades energéticas existentes no Brasil. Para tanto, utilizou as estimativas de ELLWANGER (1992) para as nove regiões metropolitanas além de Brasília.

Outro cuidado que deve ser tomado quando da utilização dos dados da FAO diz respeito ao ano referente às recomendações de necessidades energéticas. As estimativas dos diferentes autores só devem ser comparadas se tiverem como fonte o mesmo ano base (FAO, 1973 e 1985). Isto é importante, especialmente, quando se observa que as necessidades energéticas vêm declinando ao longo do tempo, quaisquer que sejam as características dos indivíduos.

### **A definição da cesta alimentar de menor custo**

A partir da análise das quantidades calóricas ingeridas mínimas e recomendadas, ROCHA (2003) sublinha a existência de um valor muito elevado da linha de indigência, o que levaria, conseqüentemente, à identificação de um número excessivo de pobres nas regiões metropolitanas, e, em especial, no Nordeste, onde as rendas são mais baixas. Dessa forma, os autores recorrem a uma série de pequenos

procedimentos que conciliam uma cesta de baixo custo com o atendimento do consumo energético recomendado<sup>11</sup>, gerando, assim, uma “cesta ajustada”.

### **A estimação do consumo não-alimentar**

Como visto, não existem normas que definam quais e em que níveis devem ser estabelecidos as quantidades consumidas de itens não-alimentares (habitação, transporte, vestuário, saúde, educação, etc). Dessa forma, costuma-se adotar na literatura internacional um mecanismo conhecido como coeficiente de Engel, isto é, a relação entre a despesa alimentar e a despesa total para se chegar ao valor da linha de pobreza. Assim, observa-se o consumo não-alimentar no intervalo de distribuição mais baixo no qual a despesa alimentar estiver sendo atendida. A atualização das despesas não-alimentares é feita por grupos de produtos (habitação, vestuário, etc.) e utilizando-se um índice de preços (geralmente o INPC, por se tratar de um índice que reflete o consumo das famílias mais pobres – de até 8 salários mínimos). Em trabalhos fora do Brasil, costuma-se adotar um coeficiente de Engel constante (em torno de 0,5), realizando a atualização somente a partir da alteração dos preços alimentares, o que sem dúvida, resulta em distorções dos preços relativos e, conseqüentemente, do valor da linha de pobreza.

O acelerado grau de urbanização, bem como a difusão dos padrões de consumo entre as camadas mais pobres têm elevado o valor das despesas não-alimentares, especialmente nas regiões metropolitanas. Isto acaba por provocar um aumento do nível de arbitrariedade na adoção do coeficiente de Engel, de modo que ele seja compatível com níveis razoáveis e permita a construção de uma linha de pobreza que seja viável para a elaboração de ações antipobreza.

---

<sup>11</sup> Para maiores detalhes dos ajustes do custo da cesta alimentar, ver Rocha (1988, 1989, 2000a e 2003).

### **As estimativas das diferenças de custo de vida entre as regiões do país**

Esse tipo de preocupação deve-se ao fato de que as pesquisas sobre as estruturas de consumo e os diferenciais de preço para o país como um todo, foram realizadas somente em 1974/75 pelo Endef e não têm como serem atualizados sem algum grau de arbitrariedade quando se considera dados mais recentes das POFs (1987/88, 1995/96 e 2002/03).

As POFs compreendem somente nove regiões metropolitanas, além de Brasília e Goiânia. E na falta de qualquer indicador de preço ou de custo de vida, com abrangência nacional, que pudesse orientar quanto aos diferenciais de custo de vida dos pobres entre metrópoles<sup>12</sup> e demais áreas urbanas e rurais do país, ROCHA (1993) optou por adotar os diferenciais observados por FAVA (1984) com base no Endef (ROCHA, 2000a). Este procedimento sugere que se negligencie as mudanças observadas nas estruturas de consumo entre o Endef (1974/75) e a POF (1987/88), o que resulta na não captação da tendência à uniformização das estruturas de consumo das famílias entre as regiões e as classes de despesas.

Contudo, em seu trabalho de 2003, Rocha opta por utilizar duas fontes distintas de dados. Para a análise de longo prazo (1970-99), a autora manteve o Endef como base de dados. Dessa forma, evitou superestimar a incidência de pobreza no início do período, quando as estruturas de consumo não tinham um custo tão elevado, ainda que sob pena de não evidenciar os desvios no padrão de consumo ao longo do tempo. E, no curto prazo (1990-99), preferiu utilizar a POF (1987/88), no intuito de ilustrar a elevação do custo de vida da população e, em especial, dos pobres.

Outros estudos, duvidando do diferencial de custo de vida observado no Endef entre os diferentes estratos de residência, procuraram incorporar desvios mais estreitos para fins de diferenciação. A Cepal (Comissão Econômica Para América Latina), por exemplo, utiliza um diferencial de 5% para áreas urbanas não-metropolitanas e 25% para as áreas rurais em relação aos valores metropolitanos de cada região específica. Este último método, inclusive, foi utilizado, em 1990, no Mapa da Fome.

FERREIRA, LANJOUW e NERI (2000) utilizaram a Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV), de 1996, como fonte de dados. Ela tem como vantagem o fato de abranger as áreas urbanas e rurais, mas a desvantagem de ter sido realizada somente nas regiões Sudeste e Nordeste, o que levou os autores a estimar os valores para as outras regiões. Outro aspecto negativo da PPV é o tamanho extremamente reduzido de sua amostra (apenas 5000 domicílios). A dispersão encontrada para os diferenciais de custo de vida entre as regiões e entre os estratos de residência foi mais reduzida neste estudo do que aquela verificada no trabalho de ROCHA (2000a). A variação máxima, no trabalho de FERREIRA, LANJOUW e NERI (2000), chegou a 32,6% entre a Região Sudeste rural e a região metropolitana de Salvador, enquanto que em ROCHA (2000a) a variação entre o Centro-Oeste rural e a região metropolitana do Rio de Janeiro, ficou em 108,1%.

### **A atualização dos valores das linhas de indigência (LI) e de pobreza (LP)**

A necessidade de atualização das linhas de indigência e de pobreza decorre do intervalo existente entre as pesquisas de orçamentos familiares (Endef 1974/74 e POFs 1987/88, 1995/96 e 2002/03). Dessa forma, no que concerne à LI (Linha de Indigência), a atualização se dá de maneira a manter as quantidades alimentares constantes do período da pesquisa de consumo e incorporar os novos preços com base num índice agregado de preços (INPC) ou realizar a atualização individual dos produtos mais importantes, isto é, aqueles que compõem a maior parte da despesa alimentar<sup>13</sup>.

Já no que se refere à atualização da despesa não-alimentar, como visto, existem dois procedimentos bastante utilizados. O primeiro deles, que tem como pressuposto a existência de um coeficiente de Engel fixo no médio prazo, aplica uma atualização idêntica para bens alimentares e não-alimentares. Esta técnica ignora as

---

<sup>12</sup> É importante salientar que apesar de se referir às regiões metropolitanas, Rocha utiliza o termo “metrópoles”, confundindo os conceitos. Para a definição usada neste trabalho ver item 3.1, no terceiro capítulo.

<sup>13</sup> De acordo com Rocha (2000a), 25 produtos correspondem a 75% da despesa alimentar e 35 a 90%. A ordem de importância leva em conta, obviamente, o aporte calórico de cada produto.

possíveis distorções decorrentes da tendência declinante da participação da despesa alimentar na despesa global, bem como de modificações no padrão de consumo das famílias, o que, indubitavelmente, implica em alterações nos preços relativos. Assim, o coeficiente de Engel não é considerado um método de atualização adequado quando se dispõe de um sistema estatístico capaz de viabilizar o acompanhamento da evolução do nível de preços de diversas categorias de produtos – como é o caso brasileiro. Portanto, ROCHA (2000a), prefere utilizar o INPC por grupos (habitação, transporte, etc.) para a formação da nova linha de pobreza.

No anexo são realizados alguns exercícios de atualização das linhas de indigência e de pobreza a partir de valores de 2001 obtidos por ROCHA (2003) para as regiões metropolitanas. Para tanto, os INPCs foram atualizados para o mês de setembro de maneira a tornar compatível com a data de realização das pesquisas da PNAD e da POF, que acontecem nesta época. Para a atualização das LIs utilizou-se o grupo “alimentação e bebidas” e para as LPs usou-se o índice geral.

É importante salientar, entretanto, que existem diversas opções metodológicas a cada etapa do processo de estabelecimento das linhas de indigência e de pobreza. As escolhas baseiam-se, portanto, nos critérios estabelecidos de acordo com a sensibilidade de cada pesquisador.

#### 1.2.1.1 Medidas de Agregação

O exercício de agregação do número de pobres tem como objetivo gerar uma unidade de medida que reflita uma informação útil ao analista social. As medidas estão intimamente ligadas à abordagem da renda, na medida em que são geradas a partir do estabelecimento das linhas de indigência e de pobreza.

**Proporção de pobres** (*head-count index*):

Este indicador nada mais é do que a razão entre o número de pobres ( $q$ ) identificados abaixo da linha de pobreza e o total de pessoas da população estudada ( $N$ ).

$$H = \frac{q}{N}$$

Esta medida capta apenas a extensão da pobreza, sendo insensível à intensidade da pobreza. Entende-se por “extensão” simplesmente o número de pobres que se encontram abaixo da linha de pobreza, independentemente do quão distantes eles estejam da linha de pobreza. Isso significa que  $H$  não é afetado pela transferência de renda de uma pessoa pobre para outra menos pobre (embora continue abaixo da linha de pobreza). Tampouco  $H$  se modifica quando há transferência de uma pessoa pobre para uma outra não-pobre. No entanto,  $H$  diminui quando a renda transferida altera o status da pessoa que recebeu a renda de pobre para não-pobre, ultrapassando a linha de pobreza. Por fim, em hipótese alguma,  $H$  aumenta em resposta a uma redução da renda de um indivíduo pobre, o que caracteriza uma fonte de crítica comum a esta medida.

Outra medida bastante utilizada na literatura internacional é a **insuficiência de renda** (*income-gap*) de uma pessoa pobre e é definida como  $z - x_i$ , onde  $z$  é a linha de pobreza e  $x_i$  é a renda da  $i$ -ésima pessoa. A medida indica o montante de renda necessário para que a pessoa atinja a linha de pobreza. Assim, a insuficiência de renda agregada (de todos os pobres) pode ser expressa como:

$$\sum_{i=1}^q (z - x_i)$$

Dado um certo número de pobres, o valor máximo que essa insuficiência de renda poderia expressar seria quando os  $q$  pobres tivessem renda nula, gerando o valor máximo de  $qz$ .

O quociente entre a insuficiência de renda dos  $q$  pobres e seu valor máximo é denominado de **razão de insuficiência de renda** (*income-gap ratio*) (**I**):

$$I = \frac{1}{qz} \sum_{i=1}^q (z - x_i)$$

A intenção é simplesmente criar um índice normalizado que pode ser expresso como a insuficiência percentual da renda média dos pobres em relação à linha de pobreza. Assim, sendo  $m$  a renda média dos pobres, isto é,

$$m = \frac{1}{q} \sum_{i=1}^q x_i$$

Verifica-se, então, que:

$$I = 1 - \frac{m}{z}$$

Esta expressão mostra que, dados os valores de  $z$  e  $m$ , o valor da razão de insuficiência de renda é insensível não só ao número de pobres como também à transferência de renda entre os pobres, desde que ninguém ultrapasse a linha de pobreza. Sua única preocupação é, pois, com a insuficiência agregada de renda.

Como se pôde perceber,  $H$  e  $I$  apresentam defeitos e qualidades complementares. Enquanto o primeiro é insensível à intensidade da pobreza, o último é insensível à extensão da pobreza.

Dadas as deficiências apresentadas pelos indicadores mais usuais, SEN (1978) buscou formular uma medida que levasse em consideração a distribuição de renda entre os pobres de maneira que o fato de que se algum pobre se tornar mais pobre, esse efeito fosse devidamente captado pelo indicador. Neste sentido, o índice de pobreza proposto possui a seguinte fórmula:

$$P = H[I + (1 - I)G],$$

Onde G mede a desigualdade (através do índice de Gini) entre os pobres.

O índice de pobreza de Sen assume valor igual a zero quando todas as rendas estão acima do nível da linha de pobreza  $z$  e valor igual a um quando todas as rendas forem zero. Pode-se notar que quando todos os pobres tiverem a mesma renda, isto é, o índice de Gini for igual a 1, o **Índice de pobreza de Sen** se reduzirá ao produto HI (dois indicadores de privação absoluta). Entretanto, quando a desigualdade de renda entre os pobres é considerada ( $G > 0$ ), o Índice P capta as duas noções centrais do conceito de pobreza (tanto o aspecto absoluto, quanto o relativo).

### **O Índice de Foster, Greer e Thorbecke (FGT).**

Em artigo publicado em 1984, Foster, Greer e Thorbecke apresentaram uma família de índices que representou um novo marco no desenvolvimento das medidas de pobreza (HOFFMANN, 1998). O índice FGT pode ser expresso pela seguinte fórmula:

$$FGT_{\alpha} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left( \frac{z - x_i}{z} \right)^{\alpha}; \alpha \geq 0.$$

Onde  $\alpha$  é um parâmetro que pode assumir diversos valores. Quando  $\alpha = 0$ , a expressão corresponderá a  $FGT_{\alpha=0} = \frac{q}{n} = H$ , isto é, a proporção de pobres. Já quando  $\alpha = 1$ , tem-se que  $FGT_{\alpha=1} = HI$ , ou seja, um indicador que leva em consideração a extensão e a intensidade da pobreza, mas não a desigualdade entre os pobres.

O índice FGT propriamente dito, acontece quando  $\alpha \geq 2$ , sendo que quanto maior for o valor de  $\alpha$ , maior peso será atribuído ao componente de desigualdade de renda no indicador de pobreza.

É interessante notar que tanto o FGT quanto o Índice de Sen são funções da proporção de pobres (H), da razão de insuficiência de renda (I) e de uma medida de desigualdade da distribuição de renda entre os pobres. Uma grande vantagem, no entanto, do FGT sobre o Índice de Sen é a propriedade que possui o primeiro de decomposição. Isto significa que em caso, por exemplo, da existência de uma linha de pobreza distinta para cada região do país, a expressão pode ser facilmente adaptada de maneira que se calcule a participação da pobreza de uma dada região em relação à pobreza global. No Índice de Sen, por sua vez, podem ser construídos exemplos de uma população dividida em grupos em que determinadas variações nas rendas causam aumento deste índice dentro de todos os grupos e, ao mesmo tempo, a sua diminuição para toda a população, ferindo a propriedade de decomponibilidade do indicador.

HOFFMANN (1998) realiza uma série de exercícios práticos para comparar o efeito da variação da renda de um indivíduo pobre sobre o comportamento das medidas de pobreza que envolve desigualdade na distribuição de renda. O autor conclui que, dadas as semelhanças das curvas de sensibilidade do Índice de Sen e do FGT e considerando a simplicidade do cálculo do último, este irá, cada vez mais, predominar sobre o uso de P.

### 1.2.2. Abordagem Multidimensional

É praticamente unânime na literatura internacional, o reconhecimento de que a pobreza possui um caráter multidimensional e que pode ser identificada por meio de carências diversas, como: ter fome, estar doente, não ter onde morar, estar vulnerável economicamente, sentir-se socialmente excluído, não ter participação na sociedade em que se vive, não saber ler e escrever, ou simplesmente não possuir renda suficiente para comprar o que se almeja.

No entanto, apesar de tal reconhecimento, a esmagadora maioria dos trabalhos que procuram mensurar o fenômeno da pobreza continuam dando preferência a medidas monetárias, como as linhas de pobreza. Isto acontece apesar do surgimento

de novos métodos qualitativos e participativos de mensuração da pobreza, tais como “análise das vulnerabilidades” e “vozes dos pobres”.

As explicações geralmente fornecidas para adoção do método da renda em detrimento de outro que contenha várias dimensões da pobreza baseiam-se no: i) alto grau de correlação entre a insuficiência de renda e as demais privações; ii) na indisponibilidade de outras estatísticas sociais; iii) na dificuldade de ponderação e agregação de diferentes dimensões sociais; e iv) na necessidade de medidas homogêneas que possibilitem comparabilidade entre distintas regiões ou localidades (COMIM e BAGOLIN, 2002).

A idéia de privação sob a ótica multidimensional resgata a discussão em torno do conceito relevante de pobreza, uma vez que a amplitude da caracterização do fenômeno gera espaço para nova relativização do tema. As propostas de indicadores sintéticos que reúnam um dado conjunto de carências refletem aspectos arraigados de juízos de valor e percepções de caráter subjetivo, causando enormes dificuldades de operacionalização para fins de políticas de combate à pobreza a partir dos preceitos multidimensionais.

Dessa forma, retomando as noções de pobreza sob a perspectiva das capacidades, a privação não seria definida meramente como uma carência frente às necessidades fundamentais de diversos bens, mas, sim, em termos da falta de realização de certos funcionamentos de base e da aquisição das capacidades correspondentes (SEN, 1992). Trata-se, portanto, de uma abordagem qualitativa que, sem negligenciar o possuir material, dá ênfase a valores de realização e de liberdade, com os funcionamentos representando um modo de se levar a vida, e as capacidades as várias oportunidades que se apresentam a uma pessoa, que escolhe uma dentre elas.

### 1.2.2.1. Indicadores Sintéticos

#### **a) Índices de comparação global (IDH e IPH)**

Tendo em vista a intenção de ampliar o escopo das interpretações a respeito do conceito de pobreza, o Programa das Nações Unidas formulou um indicador sintético, divulgado pela primeira vez no Relatório de Desenvolvimento Humano de 1990, que se baseava (em sua formulação preliminar) na média aritmética simples de três indicadores relativos a aspectos fundamentais da condição de vida – a esperança de vida ao nascer, o nível educacional e o PIB per capita. No intuito de uniformizar as unidades de medida desses três indicadores de maneira que eles se tornassem comparáveis, foi necessário realizar uma normalização com base em seus valores máximos e mínimos estipulados como limites extremos.

Os valores mínimos e máximos foram tomados a partir dos menores/maiores valores encontrados nas médias nacionais de 1987 para cada indicador. No que diz respeito à esperança de vida, este valor era de 42 anos (referentes ao Afeganistão, à Etiópia e à Serra Leoa) e de 87 anos (Japão); em relação à taxa de alfabetização de adultos, o intervalo variava de 12,3% (Somália) e 100% ; e por último, no que tange ao PIB per capita ajustado, a base era o Zaire com \$220 e o pico era de \$4861, valor que correspondia à média das linhas de pobreza oficiais de nove países industrializados: Alemanha, Austrália, Canadá, Estados Unidos, Holanda, Noruega, Reino Unido, Suécia e Suíça (PNUD, 1990).

Na versão atualizada do Relatório de Desenvolvimento Humano de 1997, o IDH apresentou algumas melhorias importantes, principalmente no que se refere ao cálculo das deficiências educacionais e de renda. Os princípios permaneceram basicamente os mesmos, isto é, a longevidade continua sendo representada pela esperança de vida ao nascer, assim como o padrão de vida permanece sendo medido pelo PIB real per capita ajustado (PPC). A grande modificação fica por conta do nível educacional, antes representado apenas pela taxa de alfabetização e que, agora, passa a incorporar também a taxa de matrícula nos níveis primário, secundário e terciário.

Para a construção do índice foram fixados novos valores limites. A esperança de vida ao nascer tem seu intervalo alterado para 25 e 85 anos; a taxa de alfabetização de adultos e a taxa bruta de matrículas passam a variar de 0% a 100%; e o novo PIB real per capita (PPC) varia entre \$100 e \$40.000<sup>14</sup>.

A elaboração do índice de renda é um pouco mais complicada, pois se leva em consideração a utilidade marginal da renda. A fórmula tem se modificado ao longo dos anos e a última versão (1999) encontra-se assim:

$$W(y) = \frac{\log y - \log y_{\min}}{\log y_{\max} - \log y_{\min}},$$

onde  $y$  é o PIB per capita ajustado de acordo com a paridade do poder de compra.

O logaritmo é usado porque ele expressa melhor o fato de que um acréscimo de renda para os mais pobres é proporcionalmente mais relevante do que para os mais ricos. Isto é, R\$ 10,00 a mais por mês para quem ganha R\$ 100,00 proporciona um maior retorno em bem-estar do que para quem ganha R\$ 10.000,00.

Apesar da revisão de seu conteúdo, o IDH ainda não trouxe a solução adequada para a comparação e monitoramento da incidência de pobreza nos diferentes países. Os três indicadores que o compõem sofrem da mesma falha, isto é, são médias que mascaram a ocorrência de grandes disparidades da população como um todo. Tendo em vista tais desvantagens do IDH para captar problemas distributivos, o próprio PNUD apresenta em seu Relatório de 1997 um novo índice sintético, denominado Índice de Pobreza Humana (IPH). Desta vez, para não incorrer no erro do conceito de pobreza, é proposta a subdivisão do índice em IPH – 1, que mensura a pobreza existente nos países em desenvolvimento e, o IPH – 2, que mede a pobreza

---

<sup>14</sup> A fórmula do indicador normalizado consiste no seguinte cálculo:  $I_{ij} = (V_{ij} - V_{imin}) / (V_{imax} - V_{imin})$ , onde  $i$  representa as três dimensões dos indicadores e  $j$  os países analisados. Já o IDH é calculado como o resultado da média dos três índices:  $IDH_j = \Sigma I_{ij} / 3$  (UNDP, 1997).

nos países industrializados. Esta diferenciação se faz necessária na medida em que as privações humanas variam de acordo com as condições econômicas de cada sociedade.

Dessa maneira, o IPH – 1 é composto apenas de indicadores sociais, evitando-se a variável renda. Seus componentes são o percentual de pessoas com esperança de vida inferior a 40 anos; a proporção de adultos analfabetos; e um terceiro componente que é o resultado da média simples de dois outros indicadores<sup>15</sup>: a proporção da população sem acesso à água tratada e a proporção de crianças menores de cinco anos com peso inadequado (desnutridas).

Por sua vez, o IPH – 2, calculado em países desenvolvidos, é composto também por indicadores de esperança de vida (inferior a 60 anos) e de alfabetização (devidamente adaptado a níveis de instrução mais elevados), bem como por dois outros indicadores. O primeiro deles é a proporção de pobres, isto é, indivíduos cuja renda per capita se situe abaixo de 50% da renda mediana do país. O outro indicador utiliza a taxa de desemprego de mais de 12 anos e funciona, assim, como um sinalizador de exclusão social daqueles que não conseguem inserção no mercado de trabalho. Claramente, este indicador misto evidencia o importante papel que a renda representa em termos de identificação do público-alvo (os pobres) nos países industrializados.

O IPH, de maneira geral, pode resumir a extensão da pobreza por meio de várias dimensões, tornando possível o ordenamento em relação a uma combinação de privações básicas, e não apenas uma. Sua principal utilidade é ilustrar e dar suporte, juntamente com outros indicadores, à situação de pobreza de determinada localidade, servindo como uma ferramenta complementar de análise.

Entre as suas limitações, destaca-se a impossibilidade de associar a incidência de pobreza humana a um grupo específico de pessoas ou a um número de pessoas a partir do IPH, ao contrário do que acontece com o nível de pobreza avaliado a partir de medidas de renda. Desta forma, seu uso torna-se mais relevante e consistente quando associado a indicadores que reflitam outras formas de privação.

## **b) Índices de comparação municipais (IPH-M e ICH)**

Para a análise da aplicabilidade de indicadores multidimensionais em espaços urbanos menores, como municípios e regiões metropolitanas, foram escolhidos dois índices sintéticos elaborados para mensurar algumas das privações das populações dessas áreas: O Índice de Carência Habitacional (ICH) e o Índice de Pobreza Humana Municipal (IPH-M).

O ICH foi idealizado pelo IPPUR<sup>16</sup> e tem como finalidade analisar as condições de moradia da população por meio do nível de cobertura da oferta de serviços básicos, como: a instalação adequada do esgoto sanitário, a canalização da água e a coleta de lixo nos domicílios.

Por sua vez, o IPH-M é um indicador adaptado por ROLIM (2005), a partir do índice original elaborado pelo PNUD em 1997 (o IPH). O autor procurou realizar ajustes a fim de que tornasse o novo índice compatível com as disponibilidades estatísticas dos municípios brasileiros, tal qual o que foi feito para a adaptação do IDH ao IDH-M pelo PNUD, IPEA e Fundação João Pinheiro.

### **b. 1) ICH**

A construção do Índice de Carência Habitacional foi inspirada na metodologia do trabalho sobre Necessidades Habitacionais coordenada pelo professor do IPPUR - Aduino Lúcio Cardoso. O objetivo do ICH é tentar vislumbrar qual a magnitude das carências nas condições de moradia existentes nos domicílios, tendo como parâmetro a oferta adequada de serviços básicos de infra-estrutura, entre os quais: coleta de lixo; esgoto sanitário e abastecimento de água.

Os dados referem-se aos domicílios particulares permanentes, isto é, aqueles que foram construídos especificamente para fins de moradia de uma ou mais pessoas,

---

<sup>15</sup> O indicador original era composto também pela proporção de pessoas sem acesso a serviços de saúde, mas dificuldades na obtenção desses dados levaram à exclusão deste item.

<sup>16</sup> Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Constitui um importante Centro de Pós-Graduação em Economia Regional e Urbana, vinculado à Universidade Federal do Rio de Janeiro.

onde o relacionamento entre seus integrantes é ditado por laços de parentesco, de dependência doméstica ou por normas de convivência.

Na sua formulação original o ICH é composto pela somatória de todas as formas inadequadas na oferta dos serviços de infra-estrutura, separadas por cada um dos componentes. Isto é, considerou-se, por exemplo, como destino inapropriado para o lixo a soma das seguintes variáveis encontradas no Censo 2000: i) lixo queimado na propriedade; ii) lixo enterrado na propriedade; iii) lixo jogado em terreno baldio ou logradouro e iv) lixo jogado em rio, lago ou mar. O mesmo procedimento de agregação de diferentes formas de inadequação foi adotado para o abastecimento de água e escoamento sanitário.

O cálculo do ICH partiu do mesmo princípio utilizado no procedimento do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano). Cada componente do ICH foi calculado separadamente e depois foi feita uma média ponderada para se chegar ao índice final. Assim, tem-se que:

$$ICH_i = \frac{ValorObservado - PiorValor}{MelhorValor - PiorValor}$$

onde  $i$  designa cada um dos serviços de infra-estrutura.

Dessa forma, sob a ótica da carência de serviços de infra-estrutura, tem-se que os piores e os melhores valores representam 100 e 0%, respectivamente, de inadequação no atendimento dos serviços prestados.

Neste caso, se, por exemplo, 12% dos domicílios de determinada região metropolitana possuírem uma coleta de lixo inapropriada, então o  $ICH_{lixo}$  dessa região será:

$$\frac{12 - 100}{0 - 100} = 0,88$$

Após o cálculo de cada ICH separadamente, realizou-se a ponderação dos indicadores da seguinte maneira:

$ICH_{lixo}$  = peso 1;

$ICH_{esgoto}$  = peso 2; e

$ICH_{água}$  = peso 3.

O ICH final é obtido através da média ponderada:

$$ICH = \frac{ICH_{lixo} + 2(ICH_{esgoto}) + 3(ICH_{água})}{6}$$

A construção do índice sintético reflete o quão carente se encontra um determinado espaço urbano no tocante a um conjunto de serviços urbanos básicos de infra-estrutura. Assim, quanto mais próximo de zero, maior o nível de inadequação e quanto mais próximo de um, mais bem equipada é a área observada em termos de provimento de serviços básicos. O ICH procura ilustrar, em última instância, o grau de habitabilidade dos domicílios no bojo de cada região.

Apesar de não se tratar de um indicador de pobreza propriamente dito, o ICH aborda uma dimensão bastante importante do conjunto de possíveis privações. Ao refletir a precariedade das condições de moradia de uma dada região a partir da carência ao acesso de infra-estrutura básica, o indicador sinaliza para a existência de pobreza crônica.

Contudo, a formulação do indicador peca pela ausência de explicações referentes ao porquê da escolha dos pesos dados a cada um dos componentes. Um domicílio com coleta inadequada de lixo parece ser mais insalubre e oferecer condições mais inapropriadas de moradia do que um condomínio de luxo com instalações sanitárias inadequadas despejando dejetos sem tratamento algum. Nesse sentido, faz-se necessária a explanação da ponderação adotada ainda que contendo juízo de valor.

## b. 2) IPH-M

ROLIM (2005) recorreu para a elaboração do IPH-M, tal qual conduzido para a adaptação do IDH ao IDH-M pelo PNUD, IPEA e FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2003), a alguns ajustes metodológicos a fim de melhor enquadrar o novo indicador à disponibilidade estatística existente para os municípios brasileiros. A ferramenta usada para tanto foi o Atlas de Desenvolvimento Humano, que reúne uma quantidade abrangente de informações dos Censos de 1991 e de 2000 a respeito de temas diversos como: demografia, educação, renda, habitação e população.

O IPH, como se viu, procura captar as privações de aspectos considerados essenciais à vida humana, incorporando sub-índices que demonstram extrema carência social, tais como: a expectativa de vida até os 40 anos; a falta de aquisição de conhecimento, medida pelo percentual de analfabetos adultos (acima de 24 anos); e um terceiro componente do índice que é formado por três outros indicadores referentes ao padrão de vida: o percentual de pessoas sem acesso a serviços de saúde; a porcentagem de pessoas sem acesso à água saudável; e, também, o percentual de crianças desnutridas abaixo de 5 anos.

Os ajustes promovidos por ROLIM (2005) para a adaptação do IPH ao IPH-M são os seguintes:

- Com relação ao indicador de expectativa de vida, a variável equivalente disponível na base de dados utilizada (Atlas, 2003), refere-se à probabilidade de sobrevivência até 40 anos. Então, o autor interpretou o complementar dessa probabilidade ( $100 - x \%$ ) como o percentual de pessoas com expectativa de vida inferior a 40 anos em uma dada localidade ( $P_1$ ).
- À respeito da taxa de adultos analfabetos ( $P_2$ ), a única diferença se dá na idade do adulto, pois a informação disponível no Atlas é referente a pessoas com mais de 25 anos analfabetas, enquanto que a considerada pelo PNUD na construção do IPH é de 24 anos.

- Em relação ao indicador de padrão de vida, não foi considerado o sub-índice “acesso a serviços de saúde” por não haver nenhum indicador equivalente no Atlas de Desenvolvimento Humano. Assim,  $P_3$  foi composto pela média de dois outros indicadores:  $P_{31}$  mede o percentual de pessoas que vivem em domicílios sem acesso à água encanada, utilizando o mesmo procedimento anterior ( $100 - x \%$ ), uma vez que a variável existente no Atlas retrata os domicílios que possuem água encanada; e  $P_{32}$  é composto pela taxa de crianças mortas até os cinco anos de idade, onde Rolim procurou usá-la como *proxy* do percentual de crianças abaixo de 5 anos desnutridas. Como a taxa de mortalidade infantil é medida por cada mil crianças, o autor ajustou ainda o valor para cada cem crianças com o intuito de tornar o índice compatível com os demais.

Dada a composição de todos os seus sub-índices, o IPH-M possui a mesma forma de cálculo do IPH original, e varia, igualmente, entre 0 e 100:

$$\text{IPH-M} = \left[ \frac{1}{3} (P_1^3 + P_2^3 + P_3^3) \right]^{\frac{1}{3}}$$

Como exemplo, pode-se reproduzir o IPH-M do Rio de Janeiro para o ano de 1991:

$$P_1 = 10,77$$

$$P_2 = 6,57$$

$$P_{31} = 3,35$$

$$P_{32} = 3,232$$

$$P_3 = 3,29$$

Aplicando-se a fórmula acima, tem-se que o IPH-M do Rio de Janeiro para o ano de 1991 é de 8,06.

O IPH-M tal qual o IPH, não possui a propriedade de representar a incidência de pobreza de uma dada região<sup>17</sup>. Sua contribuição se dá em termos da comparação com os demais municípios ou outras dimensões territoriais semelhantes. O indicador serve como um suporte analítico e deve ser utilizado em conjunto com outros que reflitam outros componentes da pobreza.

### 1.3. BREVES CONSIDERAÇÕES

As complexidades teóricas que envolvem o conceito de pobreza, bem como seus problemas de mensuração devem ser levados em consideração quando a questão é abordada. Sempre haverá alguma ambigüidade, mas deve-se aceitar o elemento de arbitrariedade na descrição da pobreza e torná-lo tão explícito quanto possível.

Como não existe nenhum conjunto perfeito de indicadores que capturem simultaneamente todos os aspectos imaginários da pobreza, deve-se, portanto seguir o meio termo entre o reducionismo unidimensional e a megalomania multidimensional. O bom senso recomenda a composição de indicadores de acordo com o quê e o por quê se deseja mensurar a pobreza.

Nesse contexto, a escolha dos indicadores adequados dependerá do tipo de pobreza que se deseja reportar (crônica, transitória, absoluta, relativa, etc.) assim como do espaço urbano focalizado (macrorregiões, países, municípios, etc.). Além disso, a finalidade do uso das informações (monitoramento, formulação de políticas, desenvolvimento de programas, etc.) também é determinante no tipo de indicador selecionado.

---

<sup>17</sup> Exceto no caso em que cada uma das dimensões de pobreza possuir a mesma incidência, como por exemplo nos casos extremos de município miserável e sem miséria alguma.

## 2 EVOLUÇÃO DA POBREZA NO MUNDO E NO BRASIL

A intenção deste capítulo é a de traçar um panorama da evolução da pobreza em espaços geográficos diversos, mostrando os indicadores de pobreza utilizados e que a necessidade de comparação em contextos tão diferentes implica em assumir certas imperfeições metodológicas.

Na primeira parte são tratados os indicadores pobreza a partir dos limiares de US\$1 e US\$2 ao dia, elaborados pelo Banco Mundial para monitorar e comparar os níveis de pobreza ao redor do mundo. Percebe-se que esses limites de pobreza promovem distorções importantes que acabam por mascarar várias desigualdades.

Em seguida, são apresentados indicadores de pobreza de vários autores no Brasil, em que dadas as especificidades dos seus cálculos, apontam inevitavelmente para uma deterioração do número de pobres nas regiões metropolitanas brasileiras.

E, por último, resenha-se algumas considerações à guisa de conclusão.

### 2.1 A EVOLUÇÃO DOS INDICADORES DE POBREZA NO MUNDO

A maioria das regiões dos países em desenvolvimento e das economias em transição passou por um acentuado progresso no que se refere aos diversos indicadores de pobreza nos últimos 20 anos. Entre 1981 e 2001, a proporção da população sobrevivendo com renda inferior a 1 dólar por dia caiu de 40,4% para 21,1%. O crescimento das rendas médias foi acompanhado por melhorias substanciais nos indicadores sociais. As matrículas na escola primária cresceram de 80% em 1990 para 84% em 1998. Desde 1990, 800 milhões de pessoas ganharam acesso a melhores fontes de água e 750 milhões melhoraram o esgotamento sanitário. Também houve grandes melhorias nos direitos políticos e civis: desde 1980, 81 países deram importantes passos rumo à democratização, com 33 regimes militares sendo substituídos por governos civis (UNDP, 2002).

O padrão de vida aumentou drasticamente nas últimas décadas. O crescimento do consumo privado per capita ficou em média 1,4% ao ano entre 1980 e 1990 e 2,4%

entre 1990 e 1999. Quase 390 milhões de pessoas saíram da pobreza no período 1981-2001.

Entretanto, a evolução se deu de forma diferenciada (desigual) entre e dentro das regiões. As diferenças de desempenho refletem diferenças no crescimento, na distribuição da riqueza, na qualidade e capacidade de resposta das instituições estatais, no grau de inclusão da sociedade (menores barreiras sociais para a mulher, minorias étnicas e, de modo mais geral, grupos em desvantagem social) e na maneira como as pessoas e países controlam seus riscos e vulnerabilidades.

### 2.1.1 Indicadores de Renda

Antes de se ater aos dados estatísticos é importante esclarecer que os valores abaixo reportados, derivados do trabalho de CHEN e RAVALLION (2004), são na verdade uma revisão dos números por eles calculados e publicados no Relatório de Desenvolvimento Mundial de 2000/2001 (*Attacking Poverty*). DEATON (2002) contestou os resultados apresentados, salientando a divergência entre os números do referido Relatório e aqueles disponibilizados pela mesma instituição em 2002. De acordo com este último, haveria 200 milhões de pobres a menos do que em 1980. Já no Relatório publicado pelo Banco Mundial em 2000, teria havido pouco ou nenhum progresso.

No intuito de corrigir as falhas decorrentes da adoção de estimativas metodologicamente inconsistentes, CHEN e RAVALLION (2004) decidiram refazer os cálculos, gerando novas estimativas para todas as regiões. Além disso, inovaram ao criar uma ferramenta interativa em que o público interessado pode reproduzir as estimativas encontradas pelos autores a partir dos dados primários disponibilizados em um *link* na página do Banco Mundial na internet.

A nova ferramenta chama-se “PovcalNet”<sup>18</sup> e pode ser utilizada também para calcular o número de pobres em regiões ou países escolhidos pelos próprios usuários, e não só nas regiões pré-determinadas pelo Banco Mundial. Igualmente, diferentes

---

<sup>18</sup> A “PovcalNet” pode ser encontrada no endereço: <<http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/jsp/index.jsp>>.

linhas de pobreza podem ser estabelecidas (como alternativas a de \$1,08 ao dia), assim como várias medidas de agregação podem ser encontradas e servirem como objeto de análise conforme o desejo do pesquisador. Dessa maneira, as principais medidas de agregação podem ser observadas, tais como: a proporção de pobres com respeito a população total, a intensidade da pobreza, a defasagem de renda, ou ainda, a desigualdade entre os pobres.

Como ressaltado no capítulo 1, qualquer metodologia de determinação da linha de pobreza possui suas vantagens e limitações. Neste caso, a principal virtude do método de CHEN e RAVALLION reside no fato de que a LP de \$1,08 ao dia permite comparações internacionais a respeito da evolução da pobreza no mundo. No entanto, existem restrições quanto à paridade do poder de compra da taxa de câmbio e à precisão e nível de comparabilidade das pesquisas utilizadas. Estas podem ser derivadas da renda ou gasto das famílias, dependendo da disponibilidade dos dados no país em questão. Tais problemas podem provocar distorções no que tange às estimativas finais.

Algumas limitações quanto ao aspecto metodológico de cada região em particular também são levantadas pelos autores. Sempre que houve a possibilidade de se utilizar pesquisas provenientes de dados de consumo, estas foram preferidas àquelas realizadas com base na renda das pessoas, uma vez que as primeiras são consideradas melhores em termos de mensuração do bem-estar corrente. Em decorrência disso, as medidas de pobreza na América Latina e Caribe (onde é mais comum a existência de pesquisas com base na renda) apresentaram percentuais de pobreza um pouco abaixo do esperado.

No caso da China, não pode ser desconsiderada a possibilidade de que tenha havido superestimação do declínio da pobreza no início da década de 1980, dada a baixa qualidade das pesquisas disponíveis naquela ocasião. Portanto, a expressiva redução de mais de 400 milhões de pobres no país pode estar enviesada devido a possíveis problemas na base de dados. Esta precariedade também é ressaltada como um fator que possa ter comprometido os resultados encontrados na Europa Oriental e Ásia Central na década de 1980.

- **A evolução da pobreza em cada região.**

Ao se analisar a evolução da pobreza em cada região separadamente, percebe-se com clareza, que o quadro global mascara as diferenças regionais (Gráfico 1). O Leste da Ásia teve uma redução extraordinária do número de pobres. No período de 20 anos (1981-2001), a população que subsiste com menos de \$1 ao dia diminuiu em 524,3 milhões, sendo que a China sozinha foi responsável pela redução de 422,1 milhões desse total.

No Sul da Ásia também pôde ser percebida uma queda do número de pobres, especialmente após 1993, quando 45 milhões de pessoas ultrapassaram a linha de pobreza. Desse total, 23,7 milhões residiam na Índia, que é o país com a maior quantidade de pobres do mundo (358,6 milhões em 2001). É interessante observar no gráfico 1 que o comportamento evolutivo do número de pobres no Leste e Sul da Ásia é nitidamente influenciado pelo sucesso ou fracasso no combate à pobreza dos países mais populosos de cada uma dessas regiões, China e Índia, respectivamente.

O Oriente Médio e África do Norte também promoveram uma ligeira redução do número de pobres (2 milhões), apesar de ter havido um aumento no início da década de 1990, mas não o suficiente para suplantarmos a sensível diminuição da década anterior.

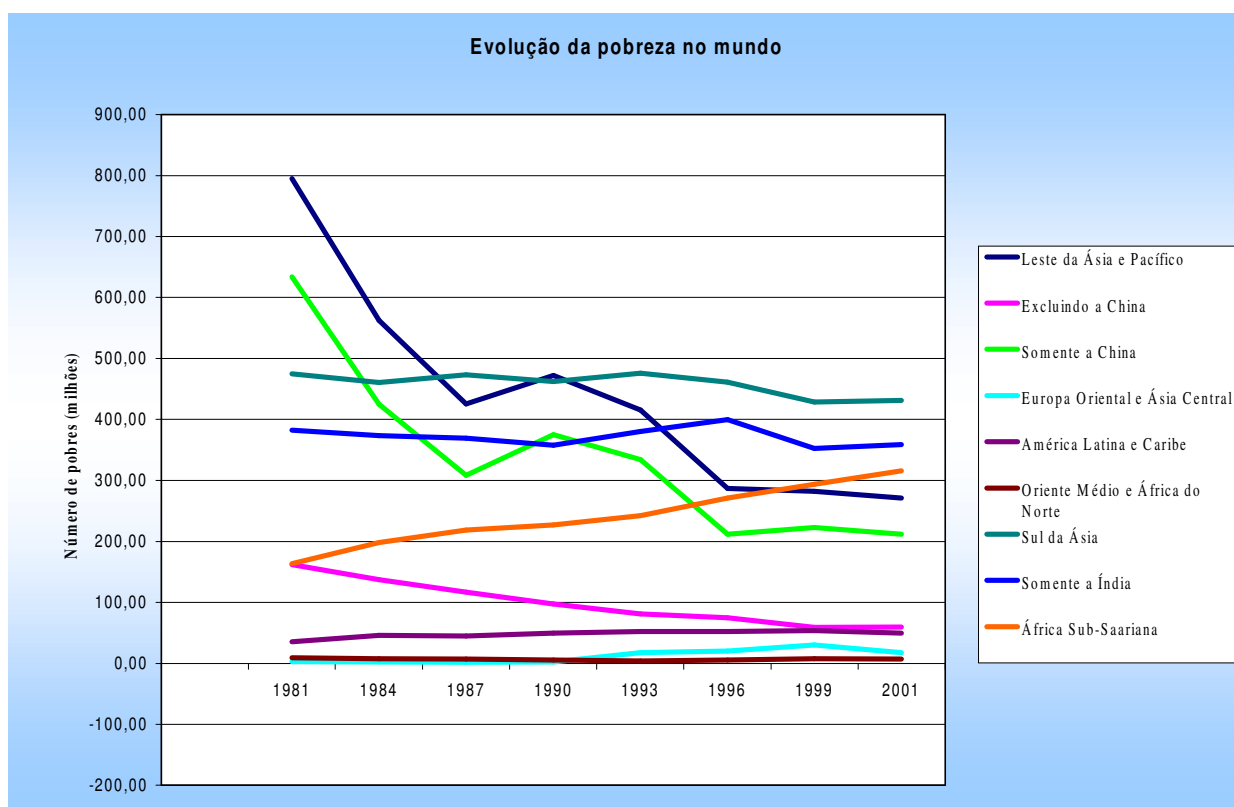
Por outro lado, quando se analisa as demais regiões, o número de pessoas que subsistem com menos de 1 dólar ao dia aumentou ou se manteve em níveis altos ao longo das duas últimas décadas. No primeiro caso, o destaque negativo se deve à África Sub-Saariana, onde o número de pobres já atingiu 315,8 milhões de pessoas. Nos últimos 20 anos, ocorreu um aumento de 152,2 milhões, ainda que em termos percentuais não tenha havido grandes alterações, pois a região concentra a maior proporção de pobres (em torno de 46%) desde 1987.

Ainda dentro das regiões que registraram elevação do número de pobres, encontram-se a Europa Oriental e Ásia Central. A região apresentou crescimento bastante acentuado ao longo do período, com grandes saltos nos períodos de 1990-93 e

1996-99. Já no triênio 1999-2001 parece ter ocorrido uma forte reversão da tendência, pois o número caiu ao patamar de 1993 (17,6 milhões).

E, por último, a América Latina e Caribe parece manter-se com uma proporção de pobres insistentemente estável (entre 9,5% e 11,8%). O número de pobres na região flutua de acordo com os ciclos de crescimento de curto prazo, o que leva a crer que uma redução significativa e definitiva só será possível combatendo-se os elevados índices de desigualdade historicamente peculiares.

GRÁFICO 1 – EVOLUÇÃO DA POBREZA NO MUNDO COM LP DE \$1,08 AO DIA (1981-2001)



FONTE: Gráfico elaborado a partir da adaptação da tabela 3 em CHEN e RAVALLION (2004).

NOTA: A linha de pobreza de \$1 ao dia corresponde a \$1,08 (PPC) a preços de 1993.

No Leste da Ásia, a pobreza declinou mais rapidamente durante a década de 1980, caindo acentuadamente na China que sozinha reduziu em 400 milhões o número de pobres no período 1981-2001 (metade dos quais no curto intervalo entre 1981-84). Tal performance se deveu às reformas implementadas na agricultura no final da década de 1970 e à introdução do sistema de responsabilidade familiar, que fornecia aos

fazendeiros um maior controle sobre suas terras e escolhas de produção. Entretanto, o crescimento da região chinesa mais pobre e de suas províncias eminentemente rurais ocidentais foi muito mais lento do que aquele observado na parte industrializada do leste do país. Esse aumento da desigualdade de renda diminuiu a taxa de redução da pobreza do país como um todo, especialmente na segunda metade da década de 1990. Nos outros países da região a pobreza aumentou em consequência da crise financeira de 1997/98. Na Indonésia, o governo respondeu à crise fortalecendo a seguridade social, o que ajudou a amortecer o impacto da crise. Ainda assim, a incidência da pobreza aumentou significativamente, dobrando em relação ao período anterior à crise. Desde o começo de 1999, existem indícios de que a pobreza voltou a decair à medida que os preços baixaram, e os salários reais começaram a se recuperar.

No Sul da Ásia, a proporção da população vivendo na pobreza declinou moderadamente ao longo da década de 1990. Dados de pesquisas familiares indicam crescimento limitado no consumo médio das áreas rurais, refletindo o lento crescimento da agricultura. A pobreza urbana declinou duas vezes mais que a pobreza rural. No entanto, os dados da pobreza indiana estão sujeito a grande incerteza. Em particular, o consumo privado medido pela contabilidade nacional cresceu três vezes mais rápido ao longo da década de 1990 que o consumo familiar medido pela Pesquisa Amostral Nacional. As discrepâncias são esperadas, já que as duas fontes partem de indicadores agregados distintos. Além disso, os dados da pesquisa tendem a subestimar o consumo das famílias de alta renda. Contudo, o tamanho dessa diferença e a lentidão na redução da pobreza revelada nos dados da pesquisa são difíceis de se contabilizar, particularmente devido às melhoras observadas nos indicadores de desenvolvimento humano. Assim, dados mais precisos poderiam indicar reduções na pobreza mais rápidas do que aqueles apontados pelas presentes estimativas. Em Bangladesh, o crescimento contínuo reduziu a incidência de pobreza durante a década de 1990, em contraste com a relativa estagnação experimentada na década de 1980. A pobreza nas áreas urbanas caiu a taxas relativamente mais acentuadas do que a pobreza rural, refletindo, em parte, o lento crescimento dos salários rurais e o alto desemprego

rural. A ausência de propriedade da terra tem sido o fator chave para explicar o atraso na redução da pobreza nas áreas rurais.

Na América Latina, tanto a proporção do número de pobres como os números absolutos têm sofrido ligeiras oscilações nas últimas décadas. Os países dessa região que experimentaram crescimento econômico por um período continuado conseguiram reduzir o número de pobres em seus países. Contudo, a existência de um elevado grau de desigualdade acabou por impedir que um número maior de pobres fosse beneficiado pelo aumento da renda per capita. “Na América Latina e Caribe, os 20 % mais ricos possuem uma renda média de mais de \$ 17.000 e, os 20 % mais pobres, de \$ 930. Tais desigualdades minam todo o processo de desenvolvimento e tornam mais lenta a diminuição da pobreza” (UNDP, 1997, p. 7).

No Brasil, o sucesso da estabilização monetária aumentou a redução da pobreza, uma vez que os pobres ganharam com o crescimento mais forte e com o decréscimo da inflação. No entanto, seus sustentos permanecem vulneráveis.

Na África, o lento crescimento aumentou tanto a proporção quanto o número absoluto de pobres ao longo da década de 1990, o que fez com que a África se tornasse a região com a maior proporção de pobres em relação ao tamanho da população, superando a Ásia Meridional. Outro aspecto marcante da pobreza africana reside no elevado índice de insuficiência de renda ou “poverty-gap index” (20,29%). Isto significa que a renda média dos pobres da África Sub-saariana está 20% aquém da linha de pobreza de \$1 ao dia, em contraste com a média de 6% das demais regiões em desenvolvimento.

Na Nigéria, o número de pessoas vivendo na extrema pobreza aumentou abruptamente após a reversão das reformas de 1985 – 92, atingindo um número estimado de 70 milhões de pessoas (66 % da população), com base na definição nacional de pobreza (ao invés da definição internacional de \$1 ao dia). A Nigéria é, agora, responsável por quase um quarto dos pobres da África Sub-Saariana. A pobreza urbana cresceu mais rápido que a rural, devido à expressiva migração das áreas rurais para as cidades, fazendo com que a incidência de pobreza urbana alcançasse a magnitude da pobreza rural. Em contraste, a taxa de pobreza rural caiu na Etiópia, o

segundo país mais populoso da África Sub-Saariana e um dos mais pobres. As reformas implementadas depois do fim da guerra civil no início da década de 1990 propiciaram uma grande recuperação, colocando fim a duas décadas de depressão. Os benefícios da liberalização dos preços agrícolas propagaram-se rapidamente, impulsionando a elevação das rendas rurais. A pobreza urbana, por sua vez, tem permanecido estagnada. Já a desigualdade urbana tem aumentado, em parte por causa dos grandes deslocamentos da população decorrentes da guerra civil, e em parte como resultado da reforma econômica, já que a liberalização dos preços agrícolas aumentou os preços ao consumidor nas áreas urbanas e a racionalização dos serviços civis reduziu o emprego urbano. Infelizmente, o progresso parece ter sido freado por causa dos conflitos de fronteira.

No Oriente Médio e Norte da África, a porcentagem da população vivendo com menos de \$ 1 ao dia declinou ligeiramente, mas a proporção vivendo com mais de \$2 ao dia aumentou, de 25% para 30% da população, em grande medida por causa dos aumentos no Egito, Marrocos e Iêmen.

A pobreza também aumentou notadamente nas economias em transição durante a década de 1990. Na Rússia, a dissolução do sistema central de planejamento foi acompanhada por uma abrupta queda na produção e uma acentuada elevação da inflação. A pobreza medida pela definição nacional pulou de um patamar estimado de 11 % durante o período soviético para 43% em 1996 e, provavelmente, cresceu ainda mais com a crise de 1998. A desigualdade se aprofundou drasticamente durante a transição, com o coeficiente de Gini do gasto em consumo aumentando de estimados 0.24 em 1988 para algo em torno de 0.49 em 1998. As crescentes disparidades na pobreza entre as regiões também ficaram evidentes, exacerbadas por um sistema ineficiente de descentralização fiscal que deixou as regiões mais atrasadas com poucos recursos para assistir os pobres.

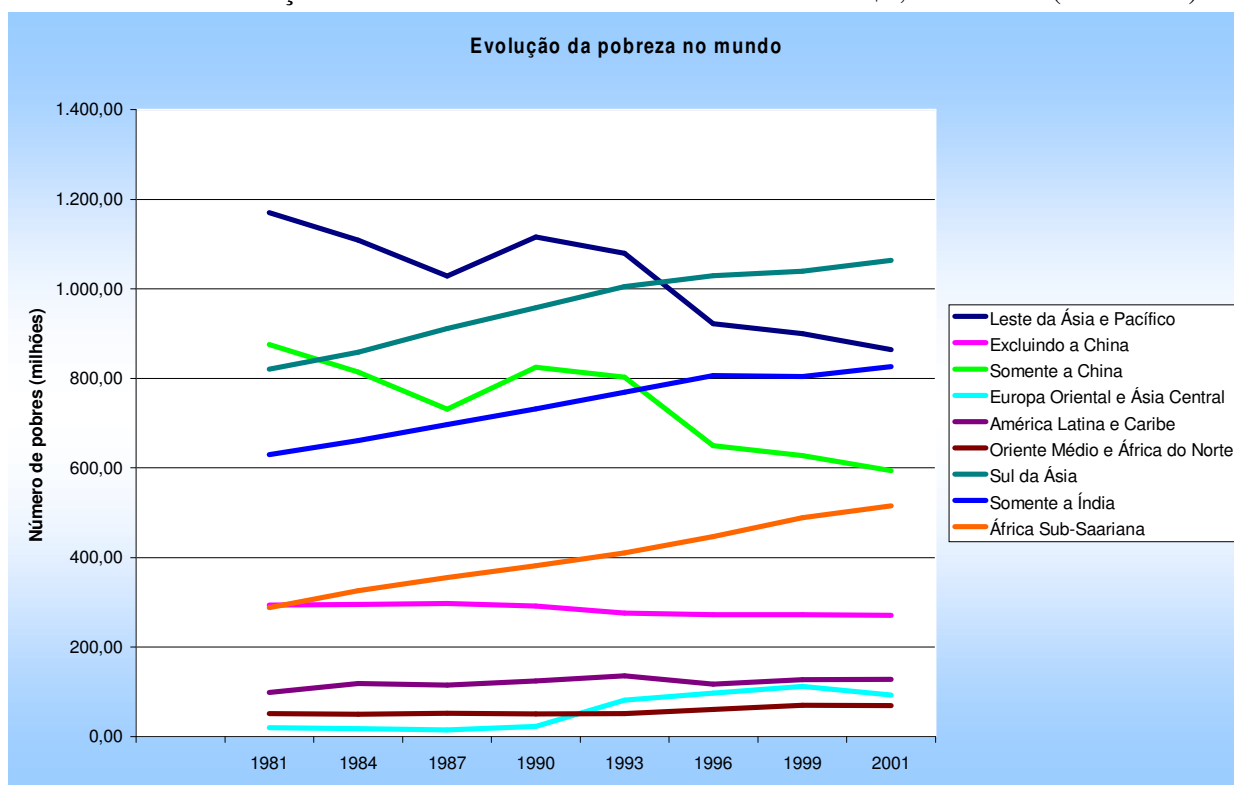
Dessa forma, percebe-se que apesar dos avanços significativos alcançados no âmbito global, as desigualdades são bastante expressivas entre e dentro das regiões pesquisadas. As estimativas são bem menos promissoras quando se observa o resultado a partir da delimitação de uma linha de pobreza de \$2 ao dia (\$2,15 com PPC

de 1993). Neste caso, a proporção de pobres reduziu de 66,7% em 1981 para 52,9% em 2001. No entanto, tal redução percentual não foi suficiente para evitar o aumento do número absoluto de pobres sobrevivendo com menos de \$2,15 ao dia, de 2,4 bilhões para 2,7 bilhões de pessoas.

Uma conclusão direta que se pode extrair desse dado é a de que aumentou consideravelmente, nas últimas duas décadas, o número de pessoas vivendo com uma renda entre \$1 e \$2 ao dia, de 968,2 milhões em 1981 para 1642,9 bilhões em 2001. Esses valores sugerem que ainda há um grande número de pessoas vulneráveis à desaceleração do crescimento econômico global e que continuam suscetíveis à condição de pobreza extrema já que possuem uma renda bem próxima da linha de pobreza mais baixa (\$1 ao dia).

Com base no Gráfico 2, percebe-se que a única região em que existe uma queda do número de pobres (com um linha de pobreza de \$2 ao dia) é o Leste da Ásia. Nota-se, novamente, que a China possui uma influência mais determinante no formato descendente da curva, ainda que o restante da região também tenha reduzido ligeiramente o número de pobres.

GRÁFICO 2 – EVOLUÇÃO DA POBREZA NO MUNDO COM LP DE \$2,15 AO DIA (1981-2001)



FONTE: Elaboração própria com dados de CHEN e RAVALLION (2004).

NOTA: A linha de pobreza de \$2 ao dia corresponde a \$2,15 (PPC) a preços de 1993.

### 2.1.2 Indicadores Sociais<sup>19</sup>

De uma maneira geral, os indicadores sociais nos países em desenvolvimento melhoraram nos últimos 30 anos. Por exemplo, os índices de mortalidade infantil caíram de 107 por mil nascidos vivos em 1970 para 59 por mil em 1998. Porém, o declínio entre 1990 e 1998 foi de apenas de 10%, ao passo que, para alcançar a meta de desenvolvimento do milênio, deveria ter sido de 30%.

Estas cifras agregadas escondem, tal como acontecem com as mensurações de renda, amplas desigualdades regionais. A expectativa de vida na África Sub-Saariana ainda era de aproximadamente 45 anos em 2003, 13 anos menos que a média do mundo em desenvolvimento e 25 anos menos que a média dos países da OCDE. Uma das causas principais ainda é o índice de mortalidade infantil inaceitavelmente alto na África Sub-Saariana (171 por mil nascidos vivos) e na Ásia Meridional (92 por mil)

<sup>19</sup> Os dados a partir do ano 2000 desta seção foram obtidos em: <http://devdata.worldbank.org/data-query/>.

com dados também referentes ao ano de 2003. Estes níveis deixam muito a desejar em comparação com a média de 6 por mil na OCDE. A crise da AIDS agravou a situação, levando a um aumento da mortalidade infantil em vários países africanos. Entre 1990 e 2003, o índice de mortalidade infantil aumentou de 62 para 123 no Quênia e de 52 para 126 no Zimbábue. A mortalidade materna também permanece excepcionalmente alta na região: dos 12 países do mundo com índices superiores a 1.000 óbitos por 100.000 nascidos vivos, dez situam-se na África Sub-Saariana.

Igualmente evidentes são as diferenças regionais nos indicadores de educação. Na Ásia Meridional, a matrícula primária líquida aumentou de 77%, em 1982, para 87,08%, em 2002. No entanto, na África Sub-Saariana esse índice ainda era de 63,67% em 2002. Outros indicadores de educação confirmam a magnitude das diferenças regionais. Quase toda a redução do índice de analfabetismo no mundo em desenvolvimento ocorreu na Ásia Oriental. Em contraposição, o número de analfabetos aumentou em 17 milhões na Ásia Meridional e em 3 milhões na África Sub-Saariana, que também revela o índice líquido mais baixo de matrícula no nível primário (BANCO MUNDIAL 2000/2001).

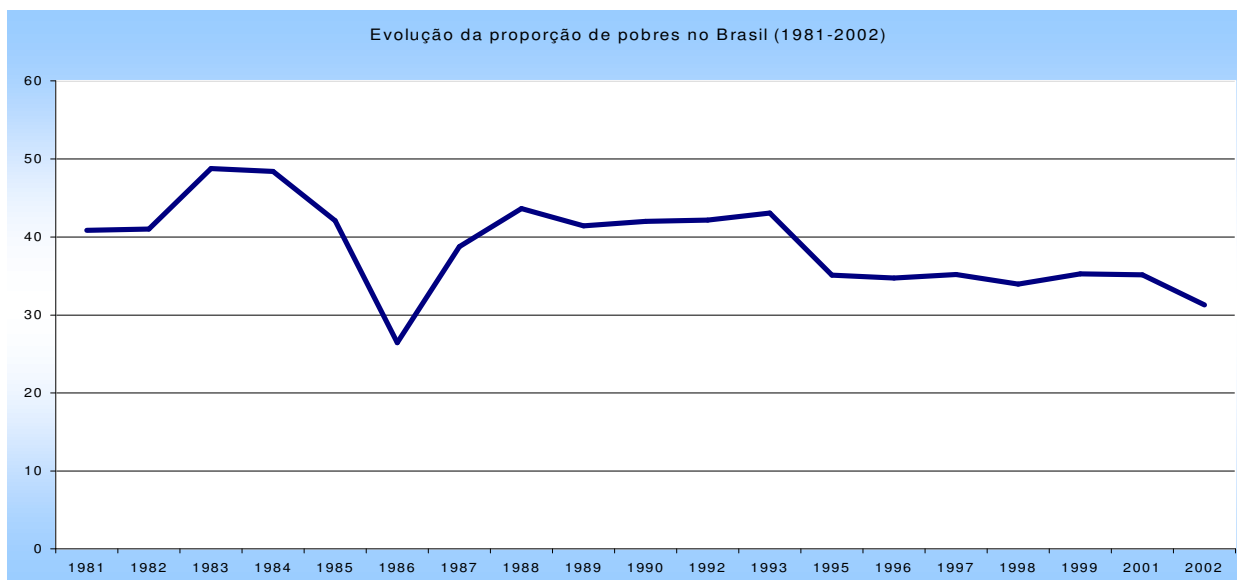
A região da América Latina e Caribe destaca-se por possuir a maior renda per capita e mais alta expectativa de vida ao nascer dentre as regiões em desenvolvimento. Apesar de ainda estar distante do cumprimento da meta de reduzir a pobreza à metade no período 1990-2015, está no caminho de atingir alguns objetivos ligados ao desenvolvimento humano, tais como: a diminuição da mortalidade infantil; acesso à água segura e igualdade entre gêneros na educação.

## 2.2 A EVOLUÇÃO DA POBREZA NO BRASIL

A análise da evolução da pobreza no Brasil nos últimos 25 anos retrata desempenhos distintos quando se compara, separadamente, as duas décadas anteriores. A década de 1980 apresentou um comportamento explosivo no que se refere à variação da proporção de pobres, nitidamente influenciado pelos ciclos de crescimento de curto prazo tipicamente característicos deste período, intercalados com períodos de

queda do produto. Já os anos de 1990, demonstraram uma trajetória amortecida, o que é um reflexo do sucesso obtido com o plano de estabilização (Plano Real) em 1994 (Gráfico 3).

GRÁFICO 3 – EVOLUÇÃO DA PROPORÇÃO DE POBRES NO BRASIL (1981-2002)



FONTE: Ipeadata.

NOTA: Elaboração própria.

Obs: A LP adotada pelo Ipeadata é baseada nas estruturas de consumo observadas e com ingestão calórica diária de 2100 calorias, independentemente do sexo, idade ou qualquer outro atributo dos residentes no domicílio.

A década de 1980 foi exaustivamente examinada por diversos autores, entre os quais podem-se citar os trabalhos de TOLOSA (1991), EICHEMBERG (1992), RAMOS (1994) e ROCHA (2003)<sup>20</sup>. Não obstante a relativa estabilidade observada nos anos extremos da década, no que se refere à redução da proporção de pobres em todo o país, a tônica do período (1981-1990) se caracterizou por profundas oscilações econômicas e crescentes desigualdades regionais. A tabela 2 ilustra bem o comportamento errático ao longo do período<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Na verdade, em ROCHA (2003) encontra-se a essência dos principais estudos realizados pela autora desde o fim da década de 1980.

<sup>21</sup> Os cálculos de Tolosa e Eichemberg não foram incluídos por incorporarem apenas dois ou três anos e não uma série, como os demais. Ainda assim, ambos apontam para uma ligeira redução da proporção de pobres aliado a um pequeno incremento do número absoluto de pobres entre os anos extremos da década de 1980.

Com relação às diferentes proporções encontradas pelos autores, cabe lembrar que a metodologia utilizada por cada um deles influencia decisivamente nos resultados obtidos, o que não invalida de forma alguma o valor de sua contribuição. Assim, percebe-se nitidamente, que o auge da crise de 1983 e o momento mais favorável da década, em 1986, são refletidos em termos do aumento ou redução da proporção de pobres em todas as séries analisadas.

TABELA 2 – EVOLUÇÃO DA PROPORÇÃO DE POBRES SEGUNDO DIVERSOS AUTORES (1981-1990)

AUTOR/ANO	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Ramos 1994	33,4	*	41,7	*	35	24	27,5	28,7	29,8	29,7
Rocha 2003	34,6	*	41,2	*	35	23,7	28,3	29,2	29,9	30,3
IPEA	40,84	41,01	48,79	48,39	42,07	26,45	38,77	43,64	41,41	41,99
Hoffmann 1998b Barros, Henriques e Mendonça 2000	*	*	47,6	47,7	42,7	30,1	39,3	42,5	39,9	43,6
	43,2	43,2	51,1	50,5	43,6	28,2	40,9	45,3	42,9	43,8

FONTE: Elaboração própria com dados de RAMOS (1994), ROCHA (2003), IPEA, HOFFMANN (1998b), e BARROS, HENRIQUES & MENDONÇA (2000).

NOTA: (\*) indicador não calculado pelos autores.

Alguns aspectos ligados ao comportamento demográfico e à reestruturação do mercado de trabalho contribuíram sobremaneira para amortecer a evolução da pobreza ao longo do período. Em relação ao primeiro fator, é importante destacar a queda da fecundidade e, conseqüentemente, a redução do tamanho médio familiar em núcleos de baixo rendimento, o que resultou em aumento da renda familiar per capita. Esta última também sofreu elevação em função da homogeneização do salário mínimo, aumentando a renda real onde o salário era menor (principalmente nas áreas rurais).

As modificações ocorridas no mercado de trabalho, em função da crise, ajudaram de certa forma a criarem mecanismos alternativos capazes de sustentar a renda familiar. Desta forma, constatou-se aumento da taxa de participação global (percentagem da população em idade ativa que participa do mercado de trabalho, especialmente mulheres) e aumento da informalização nas áreas urbanas. Assim, o aumento do subemprego, em suas diversas manifestações, serviu como estratégia de sobrevivência para aquela parte da população mais afetada pela crise, qual seja, a residente em áreas urbanas.

Portanto, o impacto de uma estagnação econômica se dá de forma muito mais acentuada nas áreas metropolitanas e demais estratos urbanos localizados nas regiões mais dinâmicas do país. Além disso, tanto o efeito recessivo do período 1981/83 quanto a retomada do nível de atividade a partir de 1984 tiveram menor impacto no Nordeste<sup>22</sup>, onde o subdesenvolvimento econômico da região impediu a absorção das ondas de propagação advindas do Centro-Sul (ROCHA, 2003).

É importante salientar, entretanto, que apesar de estar distante do epicentro econômico nacional, o Nordeste compreende grande parte dos pobres brasileiros tanto nas áreas urbanas quanto (e, principalmente) nas áreas rurais.

A tabela 3 mostra que a desigualdade de renda (medida pelo índice de Gini) não sofreu grandes alterações no período analisado, variando de 0,58 nos anos de 1981 e 1992, até 0,64 no ano de 1989. Aliás, a histórica estabilidade da desigualdade brasileira é tratada em excelente trabalho de BARROS, HENRIQUES e MENDONÇA (2000). Neste artigo, os autores destacam o imperativo de se combater a desigualdade de maneira a alcançar a meta desejada de erradicação da pobreza. Apesar de reconhecerem a importância crucial que políticas de crescimento econômico desempenham no contexto de eliminação da pobreza, os autores apontam a elevada e estável desigualdade como principal determinante do insucesso na redução contínua do número de pobres no país.

Por sua vez, a oscilação do PIB brasileiro se torna evidente ao longo de todo o período. A primeira vez que o país apresentou queda do produto real desde o pós-guerra foi em 1981 (-4,25%). Este péssimo resultado foi proporcionado, principalmente, por fatores externos, tais como o segundo choque do petróleo (1979) e a elevação das taxas de juros internacionais, o que dificultou a obtenção de recursos no exterior.

O aparecimento de resultados negativos voltou a acontecer em outras quatro oportunidades (1983, 1988, 1990 e 1992) e aliada a taxas de crescimento bem

---

<sup>22</sup> Há que se ressaltar, no entanto, que a PNAD de 1981 captou elevados índices de pobreza no Nordeste em decorrência da seca que assolou a região naquele ano. Assim, a recessão parece amortecida no Nordeste em função deste já se encontrar com níveis elevados de pobreza no primeiro ano da série.

próximas de zero (1982, 1998, 1999 e 2003) compôs um quadro de baixíssima expansão do produto interno num período de quase um quarto de século.

É interessante observar que a evolução da proporção de pobres se dá de forma inversa ao crescimento econômico. Existem grandes evidências de uma associação inversa entre a ocorrência de pobreza urbana e o crescimento econômico (FOX apud TOLOSA, 1991).

TABELA 3 – EVOLUÇÃO DO PIB REAL ANUAL, DO ÍNDICE DE GINI E DA PROPORÇÃO DE POBRES NO BRASIL (1981-2004)

ANO	PIB REAL a.a (%)	GINI	POBRES (%)	ANO	PIB REAL a.a (%)	GINI	POBRES (%)
1981	-4,25	0,58	40,84	1993	4,92	0,60	43,04
1982	0,83	0,59	41,01	1994	5,85	*	*
1983	-2,93	0,60	48,79	1995	4,22	0,60	35,08
1984	5,4	0,59	48,39	1996	2,66	0,60	34,72
1985	7,85	0,60	42,07	1997	3,27	0,60	35,18
1986	7,49	0,59	26,45	1998	0,13	0,60	33,97
1987	3,53	0,60	38,77	1999	0,79	0,59	35,26
1988	-0,06	0,62	43,64	2000	4,36	*	*
1989	3,16	0,64	41,41	2001	1,31	0,60	35,13
1990	-4,35	0,61	41,99	2002	1,93	0,59	31,27
1991	1,03	*	*	2003 (a)	0,54	0,563	27,26
1992	-0,54	0,58	42,17	2004 (a)	4,94	0,559	25,08

FONTE: Ipeadata.

(a) os dados desses anos, referentes ao Índice de Gini e à proporção de pobres, são do IBGE (2004 e 2005) e do Centro de Políticas Sociais (2005), respectivamente. E, por isso, não devem ser vistos em conjunto com os demais valores da série, servindo apenas para ilustrar a queda dos dois indicadores no ano de 2004.

NOTA: Elaboração própria.

(\*) Índices não disponíveis para esses anos.

Nos anos em que não se percebe uma consonância do comportamento evolutivo do número de pobres com as taxas de crescimento, são aqueles em que houve, em alguma medida, uma influência restritiva da inflação. Em períodos de crescimento elevado dos preços e de relativo incremento do produto (1987 e 1993) não se confirmou a queda da proporção de pobres, pois estes tiveram sua renda real reduzida em função da explosão inflacionária ocorrida no período. De 1986 para 1987, a inflação anual (INPC), segundo o Ipeadata, aumentou de 59,2 para 394,6% e de 1992 para 1993 cresceu de 1.149,06 para 2.489,11%, configurando expressiva perda de poder aquisitivo da população pobre. A situação foi agravada pela restrição de acesso

ao sistema financeiro encontrada pelas pessoas de baixa renda como forma de proteger o poder de compra da moeda.

Inversamente, houve grande queda do produto em 1990, o que não foi acompanhado por uma elevação da proporção de pobres. A explicação para isso pode residir, em parte, na ligeira queda da taxa de inflação de 1989 para 1990 (1.863,56 para 1.585%). Concomitantemente, ocorreu o empobrecimento maciço da classe média depois da implementação do Plano Collor, uma vez que este contemplava, entre outras medidas polêmicas e impopulares, a retenção dos recursos aplicados nas instituições financeiras no valor acima de NCz\$ 50 mil. Todavia, tal empobrecimento não foi suficiente para levar esse contingente de pessoas para aquém da linha de pobreza, mas serviu, contudo, para reduzir a desigualdade de maneira perversa, isto é, tornando a sociedade “igualmente” mais pobre.

Corroborando a hipótese acima, destaca-se a expressiva redução de 6%<sup>23</sup> no PIB per capita de 1989 para 1990. Isto leva a crer que apesar dessas evidentes adversidades, os fatores demográficos e de reestruturação do mercado de trabalho, citados anteriormente, foram os grandes responsáveis pela manutenção dos níveis de pobreza no patamar elevado em que se encontrava, sem com isso, agravá-lo ainda mais.

A situação da pobreza no Brasil manteve-se, de modo geral, relativamente estável até a implementação do Plano Real, em 1994. Mais do que o pequeno impulso de crescimento econômico<sup>24</sup> foi, sobretudo, a estabilização monetária que permitiu uma queda sustentada no nível de pobreza no país.

A tabela 4 mostra, de acordo com diversos autores, o decréscimo do patamar de pobres em meados da década de 1990 e a sua baixa variabilidade no restante do período até 2004.

---

<sup>23</sup> O PIB per capita variou de R\$ 8.989, em 1989, para R\$ 8.454, 1990, a preços constantes de 2004 (Ipeadata).

<sup>24</sup> Como mostra a tabela 3, o Brasil cresceu acima de 4% durante três anos consecutivos (1993-95), o que na história recente do país representa algo inusitado.

TABELA 4 – EVOLUÇÃO DA PROPORÇÃO DE POBRES NO BRASIL SEGUNDO DIFERENTES AUTORES NO PERÍODO 1990-2004

AUTOR/ANO	1990	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004
CPS/FGV 2004	*	35,87	36,57	29,82	29,8	29,59	28,29	29,3	28,72	26,23	27,26	25,08
Rocha 2003	44,2	44	44,1	33,2	34,1	34,1	33,4	34,9	35,03	*	*	*
Ramos e Santana 2003	*	38,55	35,27	26,34	24,91	26,26	26,4	26,95	30,59	*	*	*
IPEA (Ipeadata)	41,99	42,17	43,04	35,08	34,72	35,18	33,97	35,26	35,13	31,27		
Hoffmann 1998b	43,6	43,5	43,8	31,5	30,7	31	*	*	*	*	*	*
Ferreira & Litchfield 2000	45	46,1	47,11	37,7	*	*	*	*	*	*	*	*
Barros, Henriques e Mendonça 2000	43,8	40,8	41,7	33,9	33,5	33,9	32,8	34,1	*	*	*	*
Grossi, Graziano e Takagi 2001	*	*	*	27,4	27,6	28,1	27	27,8	*	*	*	*

NOTA: Elaboração própria.

(\*) Proporções não calculadas pelos autores nestes anos.

Obs: os valores foram obtidos a partir das PNADs. Em 1991 e 2000 houve Censo e, em 1994, não foi realizada qualquer pesquisa sobre rendimentos da população.

É relevante ressaltar que o período pós-Real é marcado por delicada situação macroeconômica (desequilíbrio externo e fiscal) e por severas crises externas (asiática, em 1997; russa, em 1998), que acarretaram taxas de crescimento nacionais quase nulas nos anos de 1998 (0,13%) e 1999 (0,79%). As dificuldades foram sentidas diretamente no mercado de trabalho (em especial, sobre a mão-de-obra desqualificada) nas regiões metropolitanas e demais áreas urbanas. Ainda assim, como salientado anteriormente, a proporção de pobres não sofreu grandes alterações no âmbito nacional.

Em 2004, ocorreu uma conjunção de fatores favoráveis que reduziram a pobreza vista como insuficiência de renda no Brasil (Ver indicadores na Tabela 3)<sup>25</sup>. São eles: a retomada do crescimento econômico (4,94% a.a); a estabilidade do rendimento médio mensal do trabalho (R\$ 703,00) – interrompendo uma série de decréscimos contínuos desde 1997 – e a ligeira redução da desigualdade refletida no Índice de Gini (de 0,563 para 0,559)<sup>26</sup> e, sobretudo, na melhoria de rendimento da metade mais pobre da população (ganho real de 3,2%) contra a perda real sofrida pela metade mais rica (-0,6%).

Contudo, o otimismo alardeado pelo Centro de Políticas Sociais da Fundação Getulio Vargas deve ser visto com reservas. É indiscutível a queda da pobreza no ano

<sup>25</sup> Os indicadores reportados foram obtidos com base no estudo do Centro de Políticas Sociais (2005) e IBGE (2004 e 2005).

<sup>26</sup> Os Centro de Políticas Sociais/FGV divulgou valores diferentes do Índice de Gini para 2003 e 2004 (0,585 e 0,573 - respectivamente).

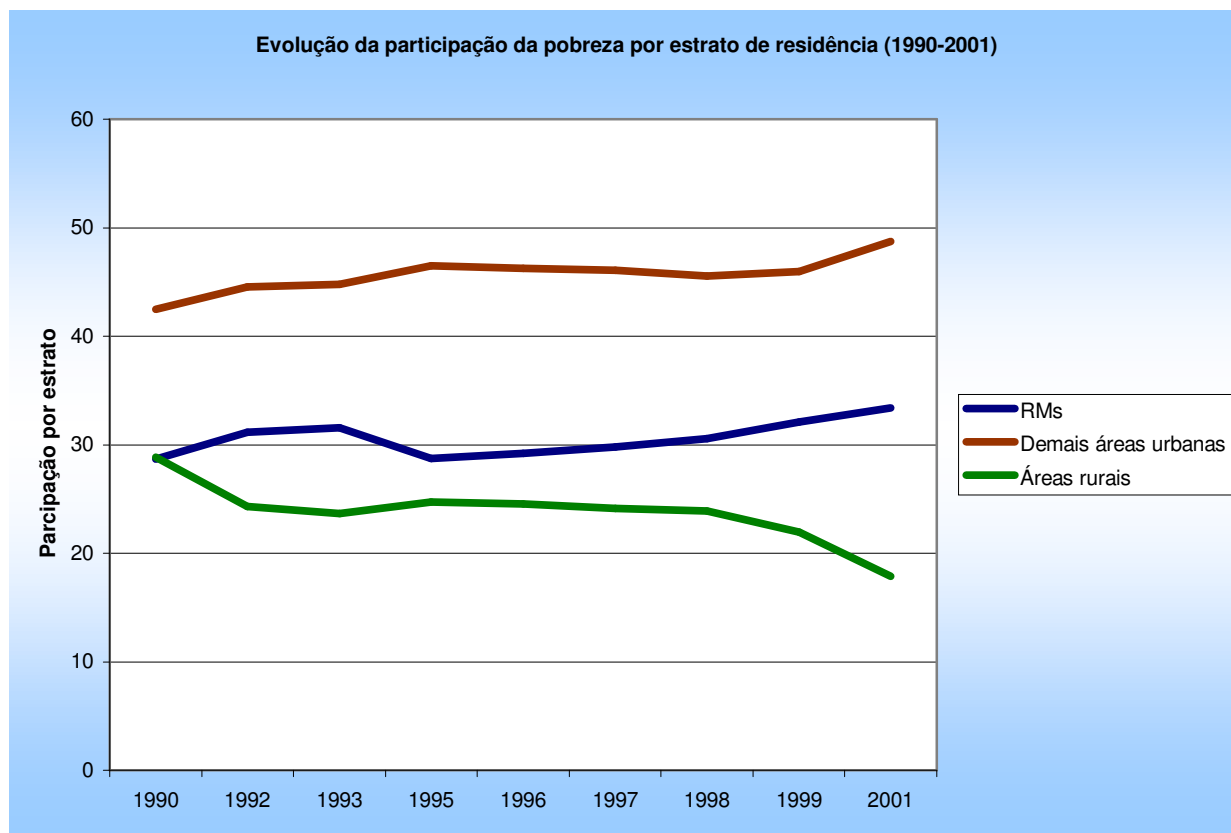
de 2004, mas a sustentabilidade desta queda deve se confirmar nos próximos anos para que se possa inferir uma tendência promissora de redução da pobreza. De certo, somente o fato de que o crescimento econômico, a redução da desigualdade e a estabilidade monetária exercem influência determinante sobre redução da pobreza.

Logicamente, o crescimento econômico voltado aos pobres (“pro-poor”) tende a ser mais efetivo no combate à pobreza do que um crescimento baseado no modelo concentrador de renda. Igualmente, quando se fala em necessidade de redução da desigualdade imagina-se que a renda global aproxime-se do topo e não o inverso (situação na qual também haveria diminuição da desigualdade, mas com efeitos perversos para a renda da população).

De maneira geral, a principal característica que aproxima as duas décadas anteriores e o princípio desta, é a crescente participação das áreas urbanas (regiões metropolitanas e áreas urbanas não-metropolitanas) no total do número de pobres do país. O gráfico 4 ilustra a trajetória ascendente das duas subáreas ao longo do período (1990-2001), em contraste com a participação cada vez menos relevante das áreas rurais.

A diminuição de pobres nas áreas rurais costuma ser explicada em duas frentes. Em primeiro lugar, destaca-se a modernização agrícola implementada nas regiões Centro-Oeste e Sul, o que levou a um aumento da renda dessas áreas. E, em segundo lugar, houve aumento das transferências governamentais para as famílias rurais, especialmente aposentadorias, o que elevou a renda per capita das famílias. A pobreza continua severa, no entanto, nas áreas rurais do Nordeste.

GRÁFICO 4 – PARTICIPAÇÃO DO NÚMERO DE POBRES SEGUNDO ESTRATOS DE RESIDÊNCIA NO BRASIL (1990-2001)



FONTE: Elaboração própria com dados de ROCHA (2003).

Entre 1980 e 1999, a participação das áreas rurais se reduziu de 42,13 para 20,41%; nas áreas urbanas aumentaram de 35,91 para 45,41%; enquanto que nas regiões metropolitanas subiram de 21,96 para 34,19%.

Vale observar, entretanto, que a partir da segunda metade da década de 1990, no período pós-estabilização, a intensificação da pobreza se deu, sobretudo, nas regiões metropolitanas, quando foi a única sub-área que registrou aumento da participação no total de pobres tanto com base nos dados do Endef como no da POF (tabela 5).

TABELA 5 - PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO POBRE NA POPULAÇÃO TOTAL DE ACORDO COM ESTRATOS DE RESIDÊNCIA E BASE DE DADOS (1980/1999)

ESTRATO/ANO	1980		1990		1995		1999	
	Endef	POF	Endef	POF	Endef	POF	Endef	POF
RMs	21,96	N.d	29,21	28,67	29,84	28,75	34,19	32,12
Demais áreas urbanas	35,91	N.d	41,65	42,48	46,21	46,51	45,41	45,95
Áreas rurais	42,13	N.d	19,13	28,85	23,95	24,74	20,41	21,23

FONTE: Elaboração própria com dados de ROCHA (2003).

N.d – Não disponível.

O gráfico 5 ilustra de maneira clara o reflexo da utilização de diferentes bases de dados (POF versus Endef) e de distintas metodologias para determinação da linha de pobreza (CPS e Rocha), onde se pode visualizar um exemplo prático das particularidades metodológicas introduzidas no capítulo 1.

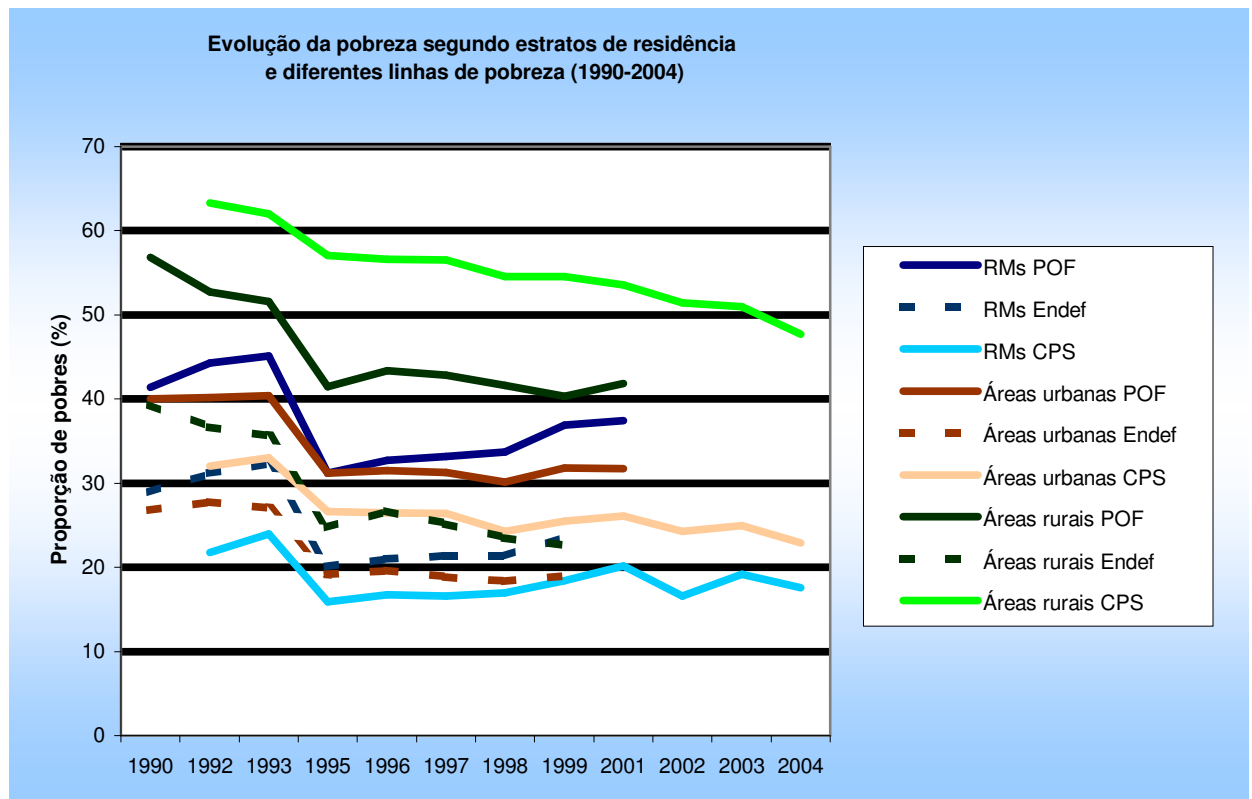
No que se refere à base de dados (ambos calculados por ROCHA, 2003), o Endef reflete uma linha de pobreza mais baixa do que a POF por tratar-se de uma pesquisa realizada há mais tempo (1975) e, portanto, representar menores custos de vida.

Já com relação às metodologias para o cálculo da LP, a diferença principal reside no fato de que o Centro de Políticas Sociais calcula apenas uma LP para a Grande São Paulo e gera os demais níveis mínimos de acordo com os diferenciais de custo de vida por eles observados. Por sua vez, Rocha individualiza a determinação dos valores para cada uma das 9 regiões metropolitanas além de Brasília e Goiânia. Em seguida, estima as LPs das áreas não-metropolitanas e rurais por meio das informações sobre consumo e preço levantadas pelo Endef, que constitui, ainda hoje, o único conjunto de informações de cobertura nacional capaz de fornecer subsídios à construção das linhas de pobreza nessas áreas.

O resultado visual entre os dois métodos consiste em linhas mais suaves do CPS, bem como uma LP sobredimensionada para as áreas rurais, já que foram obtidas a partir de um múltiplo do estipulado na RM paulista, onde sabidamente o custo de vida é bem mais elevado.

Não obstante, chama a atenção o recrudescimento da pobreza nas regiões metropolitanas a partir de meados da década de 1990 (ainda que de maneira oscilante nos primeiros anos da década atual).

GRÁFICO 5 – EVOLUÇÃO DA PROPORÇÃO DE POBRES DE ACORDO COM ESTRATOS DE RESIDÊNCIA E DIFERENTES LINHAS DE POBREZA NO BRASIL (1990-2004)



FONTE: Elaboração própria com dados de ROCHA (2003) e CENTRO DE POLÍTICAS SOCIAIS (2005).

Todas essas informações trazem à tona um fenômeno percebido por TOLOSA (1991) durante o curso da década de 1980, e que como se viu, continuou a progredir na década de 1990: a “metropolização da pobreza”.

Assim, a degradação das condições de vida nas regiões mais dinâmicas do país requer uma análise mais cuidadosa, de maneira a acompanhar o processo evolutivo de cada uma das regiões metropolitanas separadamente.

O bom entendimento do que acontece nas regiões metropolitanas se faz necessário por se tratar de áreas de grande concentração de riqueza, poder econômico, capitais do processo de acumulação, do PIB e das principais atividades estratégicas. Por tudo isso, são também o lócus das maiores desigualdades sócio-espaciais, gerando uma concorrência excessivamente acirrada e uma série de conflitos sociais.

### 2.3 BREVES CONSIDERAÇÕES

Tendo em vista a necessidade de se traçar panoramas globais a respeito da evolução da pobreza, inevitavelmente qualquer pesquisador incorrerá na armadilha da determinação da linha de pobreza. Assim, quando se abrange uma população-alvo muito diversificada e numerosa, qualquer tipo de indicador utilizado estará sujeito às distorções decorrentes: da paridade do poder de compra; de incompatibilidades das pesquisas e fontes de dados (se derivada da renda ou do consumo, por exemplo).

Outra questão que costuma provocar discussão em termos da validade das medidas entre países é o fato de que as médias globais mascaram as desigualdades regionais, mas não há indicador que consiga capturar os verdadeiros níveis de pobreza existentes em cada país ao mesmo tempo, pois sempre haverá alguma tendenciosidade.

Pôde-se verificar também que os períodos de declínio significativo da pobreza na história recente brasileira se deram em virtude de dois fatores basicamente: crescimento econômico e estabilidade monetária. A persistência da desigualdade permanece como sendo uma das grandes barreiras à queda sustentada e definitiva da pobreza no país.

Constatou-se, por fim, a continuação do processo de “metropolização” da pobreza na década de 1990, motivo pelo qual se decidiu investigar as particularidades dos critérios de mensuração neste espaço urbano específico.

### 3 EVOLUÇÃO DA POBREZA NAS REGIÕES METROPOLITANAS

O objetivo deste capítulo será o de verificar como se deu a evolução da pobreza no período da década de 1990 sob diferentes considerações a respeito do que se entenda por pobreza. Tal análise será feita a partir de comparações inter e intra-regiões metropolitanas, levando-se em conta as vantagens e desvantagens de indicadores unidimensionais (sobretudo monetários) e multidimensionais.

#### 3.1 ESCOLHA, DEFINIÇÃO E ORIGEM DO ESPAÇO URBANO ANALISADO

A opção por se estudar a evolução da pobreza nas regiões metropolitanas deve-se a duas razões básicas. A primeira delas reside, como visto no final do capítulo anterior, na constatação da intensificação da pobreza nos estratos metropolitanos comparados com a relativa estabilização da participação do número de pobres nas demais áreas urbanas e, especialmente, com a queda sistemática da pobreza rural.

O segundo motivo está na importância do papel que cumprem as regiões metropolitanas no cenário brasileiro, seja pela concentração populacional, seja pelo dinamismo das relações econômicas e sociais existentes inter e intra-regiões metropolitanas.

Porém, antes de mais nada, é necessário definir alguns conceitos de maneira a tornar claro o espaço urbano que se deseja focalizar. Não raro, encontra-se na literatura o uso indiscriminado dos conceitos de metrópole e região metropolitana como se fossem sinônimos. Um exemplo claro desta confusão encontra-se em ROCHA (2000b, p.21): “Dadas as óbvias interdependências municipais no interior de cada metrópole, (...)”. Assim, torna-se fundamental explicitar a diferença de significado das duas expressões.

No presente trabalho, far-se-á a distinção entre esses dois conceitos tal qual encontrado nos estudos de MOURA et al (2004) e IPPUR, FASE E IPARDES (2004).

A origem etimológica do termo “metrópole” remonta à cidade grega que era mãe de suas colônias e exportadora de guerreiros, comerciantes e deuses. A essência

da definição persiste, pois a metrópole dos dias atuais comanda uma extensa rede urbana e exerce um papel de liderança econômica em meio às relações de troca com os municípios que a cercam, formando uma mancha de ocupação contínua (ou descontínua) denominada aglomeração ou área metropolitana.

Nesse contexto, metrópole consiste no “organismo urbano onde existe uma complexidade de funções capazes de atender a todas as formas de necessidade da população urbana nacional ou regional” (SANTOS, 1965, p. 44). Além de abrigarem grande parte da população e do volume de recursos produzidos pelo país, as metrópoles exercem a sua multifuncionalidade de diversas formas:

- através da variedade de bens e serviços que oferecem;
- da diversificação do mercado de trabalho;
- irradiação do progresso tecnológico por meio de inovações;
- e acolhem as sedes das principais empresas, bancos e agências de serviços avançados (transnacionais e multinacionais).

O conceito de região metropolitana difere do de área metropolitana, por se referir a um espaço definido institucionalmente, com finalidade, composição e limites pré-determinados, não possuindo necessariamente plena correspondência com o fato metropolitano.

Em virtude deste descompasso, o trabalho conjunto do IPPUR, FASE E IPARDES<sup>27</sup> (2004), encomendado pelo Ministério das Cidades, visou identificar as regiões que efetivamente constituíam características específicas de um comportamento metropolitano. Para tanto, utilizaram indicadores que representassem o nível de integração e de hierarquia entre os municípios que compunham as regiões, tais como: a evolução demográfica; fluxos de deslocamentos pendulares<sup>28</sup>; além da densidade e características ocupacionais (dando ênfase ao emprego não-agrícola).

---

<sup>27</sup> IPPUR (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional), FASE (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional) e IPARDES (Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social).

<sup>28</sup> Os fluxos de deslocamentos pendulares representam o grau de mobilidade da população que mora em local distinto do que trabalha ou estuda, caracterizando os municípios que compõem o entorno da metrópole como municípios “dormitórios”.

Até 2003 existiam 26 regiões metropolitanas (RMs) legalmente instituídas. Contudo, este trabalho, restringir-se-á àquelas institucionalizadas pela Lei Complementar Federal 14 de 1973 (Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre) e pela Lei 20 de 1974 (Rio de Janeiro). Além dessas, será considerada também Brasília<sup>29</sup> por ser a capital federal (Lei 98 de 1998).

A criação de unidades de planejamento compostas por municípios que, teoricamente, possuíam algum grau de integração entre si foi motivada pelo acelerado crescimento populacional observado ao longo da década de 1960. Tal explosão demográfica culminou com a concentração de elevados contingentes populacionais em um número reduzido de centros urbanos.

Com o intuito de organizar uma ação em conjunto de determinadas funções urbanas de interesse comum, as primeiras RMs foram criadas, em 1973, fazendo parte da política nacional de desenvolvimento urbano, e tinham como atribuições previstas em Lei, o seguinte:

- I – planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;
- II – saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviços de limpeza pública;
- III – uso do solo metropolitano;
- IV – transportes e sistema viário;
- V – produção e distribuição do gás combustível canalizado;
- VI – aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental;
- VII – outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por Lei Federal.

De acordo com MOURA et al (2004), a institucionalização das RMs não guardou correspondência precisa com os limites dos municípios que efetivamente se comportavam como um conjunto metropolitano. Os autores destacam, ainda, que apesar de a institucionalização ter trazido às RMs uma maior visibilidade em nível nacional, o objetivo

---

<sup>29</sup> Brasília, na verdade, é considerada uma Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE), mas possui um comportamento metropolitano.

inicial de criar um processo articulado de gestão pública não se consolidou devido, em grande parte, às divergências político-partidárias existentes entre os prefeitos dos municípios de cada RM.

### 3.2 MENSURAÇÃO DA POBREZA NAS REGIÕES METROPOLITANAS

A análise da evolução da pobreza nas regiões metropolitanas brasileiras será feita levando-se em consideração tanto indicadores relativos à insuficiência de renda, como indicadores sintéticos multidimensionais. A idéia é a de que cada um é capaz de refletir carências distintas, tornando-se complementares na avaliação do grau de pobreza da população.

#### 3.2.1 Sob a Ótica da Renda

Dentre as opções metodológicas possíveis no contexto de pobreza vista como insuficiência de renda, aquela que se mostrou mais coerente e eficaz na mensuração da pobreza nas regiões metropolitanas foi a de ROCHA (2000b; 2003).

Além da precisão na determinação das linhas de pobreza e de indigência, o estudo de Rocha possui a virtude de capturar mudanças comportamentais pontuais ao produzir séries anuais contínuas a respeito da evolução da pobreza nas regiões metropolitanas. Sua contribuição permite ainda interpretações quanto ao recrudescimento da pobreza no período pós-Real.

A escolha do método de Rocha deve-se tanto ao fato de ser metodologicamente mais consistente do que seus semelhantes (outras LPs obtidas a partir de estruturas de consumo) como para o propósito da primeira parte deste capítulo, qual seja, analisar a evolução da pobreza nas 10 regiões metropolitanas sob a ótica da aplicabilidade e relevância do conceito de pobreza visto como insuficiência de renda no espaço urbano em questão.

Para fins de monitoramento do comportamento evolutivo da pobreza, a adoção de uma linha de pobreza arbitrária única, como por exemplo, de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo,

provoca distorções significativas em termos da magnitude real da pobreza. O resultado traz, geralmente, um volume de pobres subdimensionado, seja em função da incompatibilidade do salário mínimo com o custo de sobrevivência efetivo, seja pela diferença existente no custo de aquisição dos bens e serviços básicos nas diferentes regiões.

O quadro abaixo sintetiza os aspectos positivos e negativos dos indicadores de pobreza obtidos a partir dos dados do Censo (usando como ferramenta o Atlas de Desenvolvimento Humano 2003) e da PNAD (tendo como referência os cálculos de Rocha, 2000b; 2003).

QUADRO 2 – VANTAGENS E DESVANTAGENS DA PERCEPÇÃO DA POBREZA SEGUNDO FONTES DE PESQUISA E LINHAS DE POBREZA

FONTE DE DADOS	VANTAGENS	DESVANTAGENS
Censo (ATLAS, 2003)	- abrange todos os municípios; - base de dados mais precisa e completa do que a Pnad.	- LP única; - restringe-se aos anos de 1991 e 2000.
PNAD (ROCHA, 2000b; 2003)	- LP mais acurada; - Capta oscilações da pobreza ano a ano.	- a Pnad é uma pesquisa amostral, não sendo tão completa quanto o Censo; - Não leva em consideração a pobreza intra-metropolitana.

NOTA: Elaboração própria.

Em relação a essas duas abordagens, destacam-se como vantagens do Censo (por meio do Atlas): i) a possibilidade de se avaliar a evolução da pobreza em todos os municípios que compõem cada uma das 10 regiões metropolitanas pesquisadas; e ii) o fato de consistir numa fonte muito mais precisa e completa a respeito das características da população.

Em compensação, o Atlas de Desenvolvimento Humano adota uma linha de pobreza única de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo per capita para todo o país, o que implica, como discutido no primeiro capítulo, em distorções do número de pobres efetivamente existentes em cada município. Tais falhas devem-se à grande amplitude do diferencial de custo de vida vivenciado nas cidades brasileiras.

Uma segunda desvantagem do uso do Censo reside na impossibilidade de se avaliar a evolução do comportamento da pobreza em momentos distintos da década de

1990, uma vez que o Censo é publicado com intervalo de dez anos (1991 e 2000). Dessa forma, não há como distinguir outros fatores que tenham influenciado o nível de pobreza, de maneira que o impacto mais forte do Plano Real no meio da década acaba por sobressair-se aos demais fatores (como as crises cambiais na segunda metade da década).

Já o monitoramento anual da evolução da pobreza obtido a partir dos dados da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), divulgada anualmente desde 1967<sup>30</sup>, consiste numa das poucas fontes de informação abrangente e atualizada sobre a população brasileira no período que separa os Censos (publicados de 10 em 10 anos). Porém, como se trata de uma pesquisa amostral está mais sujeita a imperfeições.

A unidade espacial mais desagregada investigada pela PNAD refere-se, justamente, aos estratos de residência metropolitano, urbano não-metropolitano e rural, não sendo possível, portanto, distinguir informações específicas para cada município (JANNUZZI, 2003). Isto reforça o citado erro conceitual encontrado em Rocha, que utiliza indiscriminadamente os termos “metrópoles” e “regiões metropolitanas” como se fossem sinônimos. Não há como analisar a metrópole isoladamente a partir de dados da PNAD.

O fato de no estudo de Rocha existir limitações explicativas quanto às demais dimensões da pobreza não invalida, em nenhuma medida, a excelente qualidade das informações geradas. Entretanto, a investigação da disparidade de incidência de pobreza no interior de cada região metropolitana - observando o esperado contraste entre núcleo e periferia – deve ser complementada com indicadores obtidos a partir de um conjunto de informações mais completo e específico. Para tal propósito, a base de dados do Censo Demográfico é mais indicada para o estudo de espaços urbanos mais reduzidos, como os municípios.

### 3.2.2 A Evolução dos Indicadores de Renda

Ao se observar a década entre os anos de 1990 e 2001, nota-se uma redução da pobreza (via renda) no que diz respeito à população do país como um todo. Porém, como se viu no capítulo anterior, a evolução da pobreza aconteceu de forma desigual, variando significativamente de acordo com a região e o estrato de residência focalizado.

Nota-se, sobretudo, um agravamento da pobreza nas regiões metropolitanas que, em conjunto, somaram ao final do período, 1,7 milhões de pobres a mais e elevaram sua participação na pobreza do país de 28,7 para 33,39% (Tabela 6). A queda na proporção de pobres pode ser explicada pelo crescimento demográfico (2,01% a.a.)<sup>31</sup> característico das regiões mais dinâmicas do país, que costumam atrair pessoas em busca de melhores oportunidades no mercado de trabalho.

Percebe-se, igualmente, a diminuição do contingente populacional total abaixo da linha de pobreza, provocada fundamentalmente pela queda contínua da pobreza nas áreas rurais onde houve modernização da agricultura (Regiões Centro-Oeste e Sul). A abertura comercial no início da década de 1990 acelerou o processo de aperfeiçoamento do maquinário agrícola no sentido de aumentar a competitividade dos produtores nacionais frente à concorrência internacional. Ao mesmo tempo em que a população rural migrou para os centros urbanos ajudando a mitigar a pobreza nas áreas rurais.

TABELA 6 – PROPORÇÃO, PARTICIPAÇÃO E O N° TOTAL DE POBRES NAS REGIÕES METROPOLITANAS E NO BRASIL (1990-2001)

	1990			2001		
	PROPORÇÃO	(MIL)	PARTICIPAÇÃO	PROPORÇÃO	(MIL)	PARTICIPAÇÃO
RMs	41,4	17.579	28,7	37,43	19.282	33,39
Brasil	44,2	58.920	100	35,03	57.740	100

FONTE: Elaboração própria com base em dados de ROCHA (2000b; 2003).

A tabela 7 permite um acompanhamento mais detalhado da evolução da pobreza ao longo da década. Entre 1990 e 1993, a pobreza cresce a taxas decrescentes ao mesmo tempo em que a participação dos pobres residentes no conjunto

<sup>30</sup> Com exceção dos anos de Censo (1970, 1980, 1991 e 2000) e de 1994, quando a pesquisa não foi realizada por falta de verba.

metropolitano é ampliada. Em seguida, com os ganhos experimentados pelos indivíduos da camada inferior da distribuição de rendimentos (um legado do Plano Real), e fruto do aumento do salário real, os níveis de pobreza recuaram consideravelmente em todos os estratos de residência.

TABELA 7 – INDICADORES DE POBREZA NAS REGIÕES METROPOLITNAS E NO BRASIL (1990-1995).

	1990			1992			1993			1995		
	PROP.	(MIL)	PART.	PROP.	(Mil)	Part.	Prop.	(Mil)	Part.	Prop.	(Mil)	Part.
RM's	41,4	17579	28,67	44,3	19203	31,17	45,1	19764	31,58	31,2	14102	28,75
Brasil	44,2	61313	100	44,0	61607	100	44,1	62593	100	33,2	49053	100

FONTE: Elaboração própria com base nos dados de ROCHA (2000b; 2003).

Contudo, ainda que dessa vez um plano de estabilização tivesse finalmente surtido efeito na economia brasileira de maneira consistente, outros fatores internos (como o crescimento do tipo *stop and go* e a elevada desigualdade) e externos (crises especulativas asiáticas e russa) frearam o processo de erradicação definitiva da pobreza que, aliás, não era uma prioridade política do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Com isso, no triênio 1996-1998 (tabela 8) os indicadores de pobreza, em termos de insuficiência de renda, mantiveram-se relativamente estáveis com a proporção de pobres girando em torno de 33% nas RMs, mas num patamar ligeiramente superior ao verificado no ano de 1995 (31%).

TABELA 8 – INDICADORES DE POBREZA NAS REGIÕES METROPOLITANAS E NO BRASIL (1996-2001)

	1996			1997			1998			1999			2001		
	PROP	MIL	PART.	PROP	MIL	PART.	PROP	MIL	PART.	PROP	MIL	PART.	PROP	MIL	PART.
RM's	32,7	14882	29,22	33,2	15436	29,78	33,7	15679	30,57	36,9	17484	32,12	37,43	19282	33,39
Brasil	34,1	50940	100	34,1	51836	100	33,4	51282	100	34,9	54440	100	35,03	57740	100

FONTE: Elaboração própria com base em dados de ROCHA (2003).

O adiamento do enfrentamento das questões sociais tem sido justificado por meio da urgência no combate a outras prioridades que afligem a economia nacional: controle da inflação; esforço de redução do desequilíbrio externo em função dos

<sup>31</sup> 1990 e 2001 são anos de PNAD, portanto, a taxa foi calculada com base nos dados dos Censos de 1991 e 2000.

seguidos déficits em conta corrente; adoção de um conjunto de medidas para obtenção de superávit orçamentário, etc.

Na tentativa de reaver o tempo perdido, ocorreu, no segundo mandato do governo FHC (1999-2002), o lançamento ou o aprimoramento de alguns programas sociais, como enumera GIAMBIAGI (2005):

- a expansão das medidas previstas na LOAS<sup>32</sup>, que garantiam 1 salário mínimo a idosos e deficientes, atendendo ao final de 2002 a aproximadamente 1,4 milhão de pessoas;
- o Bolsa-Escola, que garantia benefícios às famílias com crianças na escola até o limite de três filhos (R\$ 15,00 por criança) e ao final de 2002 atendia a 5 milhões de famílias;
- o Bolsa-Renda, direcionado a cerca de 2 milhões de famílias pobres de regiões que enfrentavam o problema da seca;
- o Bolsa-Alimentação, que beneficiava 1 milhão de gestantes ao ano na fase de amamentação;
- o Auxílio Gás, que previa a adoção de R\$ 8,00 ao mês a 9 milhões de famílias com o intuito de subsidiar o custo do botijão; e
- o Programa da Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), que objetivava retirar 1 milhão de crianças do mercado de trabalho, fornecendo bolsas de estudo.

A partir de simulações para averiguar o impacto dos programas federais de transferência de renda sobre a redução da pobreza, ROCHA (2005) destacou que os implementados no governo FHC produziram impactos potenciais modestos, pois o dispêndio teria sido equivalente a 10,8% do necessário para eliminar o hiato de renda que separava a massa média de rendimentos dos pobres da linha de pobreza.

A preocupação com a demora na percepção de que a pobreza é uma questão das mais graves a serem combatidas no país se confirma com a constatação de que ela voltou a crescer no Brasil, e em especial, nas regiões metropolitanas. As tabelas 7 e 8

---

<sup>32</sup> Lei Orgânica da Assistência Social.

mostram que, em 2001, o número de pobres cresceu ao nível dos anos que precederam a implementação do Plano Real, totalizando mais de 19 milhões de pessoas vivendo em condições bastante desfavoráveis nos principais centros urbanos do país.

Portanto, os esforços engendrados até então para o combate à pobreza ou têm sido insuficientes ou extremamente mal executados. Os resultados preliminares do governo Lula apontam para um aumento do benefício repassado aos pobres através do Fome Zero e do Bolsa Família, ao mesmo tempo em que parecem enfrentar dificuldades de focalização e financiamento (ROCHA, 2005).

Ainda assim, segundo análise do Centro de Políticas Sociais (2005), a pobreza foi reduzida ao longo dos dois primeiros anos do governo Lula (-2,2%). Ressalta-se, contudo, o desempenho díspar nos dois anos: aumento de 3,9% em 2003 e queda de 8% em 2004.

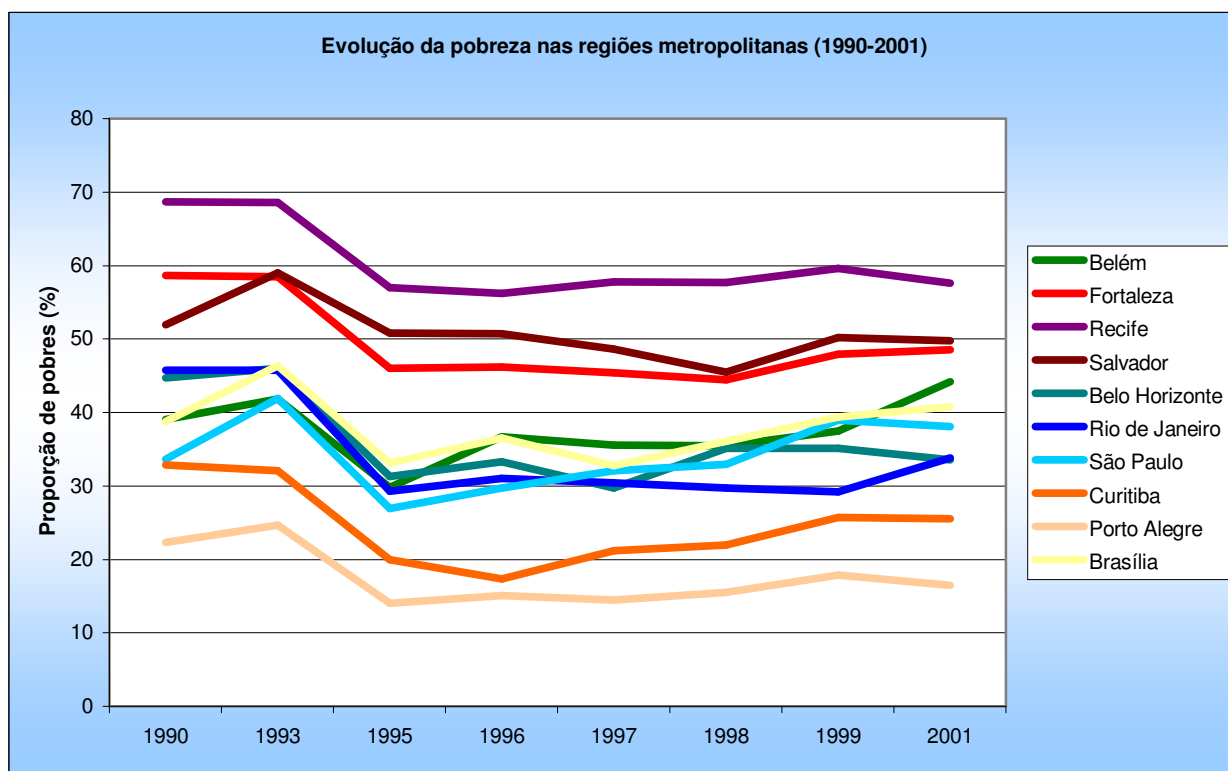
### 3.2.3 Evolução da Pobreza em Cada Região Metropolitana

Quando analisados sob a perspectiva da proporção de pobres, os dados de Rocha apresentam uma certa uniformidade na queda do indicador no período que compreende a implementação do Plano Real (1993-1995). A partir de então, observa-se uma oscilação da incidência de pobreza na segunda metade da década de 1990, que varia de magnitude dependendo da RM considerada. Ao final do período (1995-2001), apenas a RM de Salvador apresentou decréscimo da proporção de pobres, ainda assim, muito discreto.

Contudo, o fato de ter havido uma queda da proporção de pobres não implica necessariamente numa diminuição absoluta do número de miseráveis, uma vez que aquela depende também da evolução demográfica de cada região.

Entre as RMs que apresentaram aumento suave do indicador estão Fortaleza, Recife, Belo Horizonte e Porto Alegre. Já Rio de Janeiro e Curitiba vivenciaram um acréscimo moderado da proporção de pobres; enquanto São Paulo, Belém e Brasília tiveram crescimento significativo (Gráfico 6 e Tabela 9).

GRÁFICO 6 – EVOLUÇÃO DA PROPORÇÃO DE POBRES NAS 10 REGIÕES METROPOLITANAS ANALISADAS (1990- 2001)



FONTE: Elaboração própria com base nos dados de ROCHA (2003).

A proporção de pobres revela a porção da população de uma dada região que se encontra abaixo da linha de pobreza. Este índice demonstra a concentração da pobreza dentro de um espaço específico, podendo ser claramente constatada através dos elevados níveis de pobreza observados nas regiões metropolitanas do Norte e Nordeste (Gráfico 6 e Tabela 9). Em 2001, as maiores proporções são, em ordem decrescente, de Recife (57,57%), Salvador (49,73%), Fortaleza (47,06%) e Belém (44,14%), evidenciando os bolsões de pobreza também no contexto das regiões metropolitanas.

TABELA 9 – EVOLUÇÃO DA PROPORÇÃO DE POBRES NAS REGIÕES METROPOLITANAS (1990-2001)

RMs/ANO	1990	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001
Belém	39,00	41,87	29,81	36,66	35,56	35,45	37,50	44,14
Fortaleza	58,69	58,46	46,02	46,21	45,42	44,43	47,90	47,06
Recife	68,68	68,55	57,01	56,25	57,79	57,65	59,60	57,57
Salvador	51,94	58,99	50,82	50,69	48,59	45,46	50,23	49,73
Belo Horizonte	44,70	45,99	31,31	33,31	29,71	35,12	35,15	33,52
Rio de Janeiro	45,76	45,71	29,31	31,04	30,40	29,75	29,19	33,84
São Paulo	33,62	41,93	26,89	29,68	32,09	32,96	38,96	38,06
Curitiba	32,83	32,08	19,94	17,37	21,17	21,98	25,71	25,50
Porto Alegre	22,29	24,67	14,07	15,11	14,43	15,55	17,86	16,47
Brasília	38,77	46,32	33,10	36,48	32,81	36,04	39,39	40,79

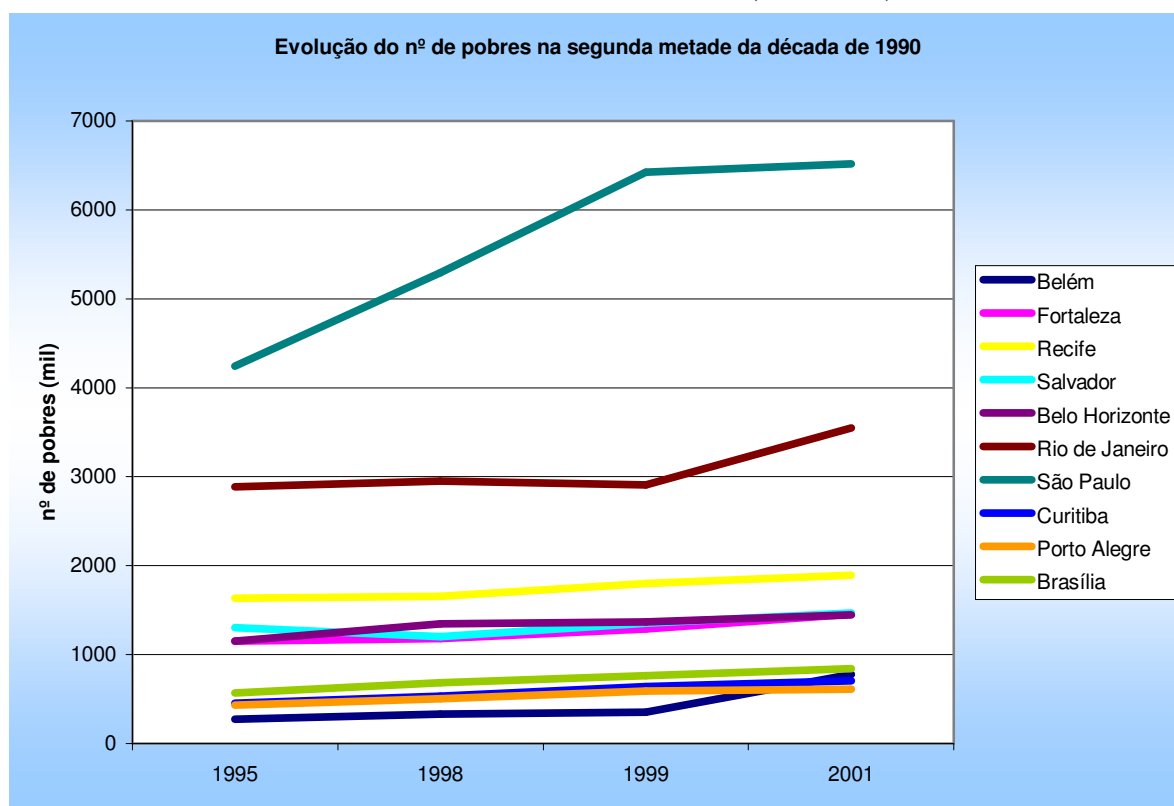
FONTE: Adaptação de ROCHA (2003).

Por sua vez, a participação<sup>33</sup> da pobreza denota a fração com que cada região metropolitana contribui para o universo de pobres metropolitanos, importando assim, a quantidade absoluta de pobres existentes em cada RM. Sob esse aspecto, destacam-se negativamente, São Paulo (33,80%) e Rio de Janeiro (18,41%), seguido por Recife (9,84%). Salvador (7,64%), Fortaleza (7,56%) e Belo Horizonte (7,51%) formam um grupo intermediário. Entre as menores contribuições figuram as RMs de Brasília (4,35%); Belém (4,05) e, por último, as do Sul - Curitiba (3,67%) e Porto Alegre (3,17%).

O gráfico 7 ilustra que a partir da segunda metade da década de 1990, todas as regiões metropolitanas apresentaram elevação da pobreza, inclusive Salvador que havia registrado ligeira queda na proporção de pobres (como visto na tabela 4), influenciada pela taxa de crescimento demográfico da RM baiana (2,61 % a.a)<sup>34</sup> que foi ligeiramente superior à taxa de crescimento da pobreza na mesma região (2,08% a.a).

<sup>33</sup> Os indicadores de participação da pobreza de cada RM foram calculados pelo autor a partir do número de pobres encontrado por ROCHA (2003).

GRÁFICO 7 - EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE POBRES NAS REGIÕES METROPOLITANAS NA SEGUNDA METADE DA DÉCADA DE 1990 (1995-2001)



FONTE: Elaboração própria com base nos dados de Rocha (2003).

Chama a atenção ainda o acelerado aumento da pobreza na RM paulista, que ao final do período (1995-2001) possuía 2,3 milhões de pobres a mais. Já a RM do Rio de Janeiro e de Belém tiveram uma trajetória suavemente ascendente e uma deterioração brusca no último período (1999-2001).

A tabela 10 mostra as taxas de crescimento anuais da pobreza bem como a variação do número de pobres em cada região metropolitana. O crescimento desproporcional da pobreza na RM de Belém (19% a.a) destoa dos demais, que tem também como deterioração expressiva a RM de Curitiba (7,58% a.a) e a de São Paulo (7,42% a.a).

<sup>34</sup> Calculada a partir da população dos anos de 1995 e 2001, extraídos dos dados de proporção de pobres e número de pobres em ROCHA (2000b; 2003).

TABELA 10 – EVOLUÇÃO DO NÚMERO ABSOLUTO DE POBRES E DA TAXA DE CRESCIMENTO DA POBREZA NAS REGIÕES METROPOLITANAS E NO BRASIL (1995-2001)

REGIÃO METROPOLITANA	VARIAÇÃO DO Nº DE POBRES (1995-2001)	TAXA DE CRESCIMENTO DA POBREZA (% a.a)
Belém	505.773	19,00
Fortaleza	302.988	3,96
Recife	264.936	2,54
Salvador	171.335	2,08
Belo Horizonte	297.970	3,92
Rio de Janeiro	663.281	3,51
São Paulo	2.275.963	7,42
Curitiba	250.763	7,58
Porto Alegre	177.117	5,85
Brasília	270.555	6,71
Total RMs	5.180.681	5,35
Brasil	8.687.399	2,75

FONTE: Elaboração própria com dados de Rocha (2000b; 2003).

### 3.2.4. Considerações a Respeito da Metodologia de Rocha

Uma crítica comum aos adeptos da mensuração da pobreza através da ótica do desenvolvimento consiste no fato de que as medidas monetárias (renda e consumo) do bem-estar focalizam em indicadores ligados aos “meios” e não aos “fins” (HULME e MCKAY, 2005). Em outras palavras, as especificidades das relações sociais e do meio ambiente onde vive cada indivíduo determinam circunstâncias distintas em termos da efetivação da conquista de seu objetivo.

A utilização da renda como proxy do nível de bem-estar é um artifício sabidamente reducionista, mas que numa sociedade urbana monetizada, funciona como uma ferramenta capaz de, com base num único indicador, estimar de modo satisfatório a extensão da pobreza de determinada região, ainda que haja erros previsíveis de mensuração decorrente tanto da imprecisão da fonte dos dados como da arbitrariedade metodológica na determinação da linha de pobreza.

No intuito de corrigir tais imperfeições, é importante que se recorra a outras formas de mensurar a pobreza. O importante, no entanto, é utilizar indicadores específicos para cada tipo de privação, porque o acúmulo de carências num único índice sintético pode diminuir o poder explicativo do mesmo e torná-lo ineficaz.

Como dito anteriormente, diante da inexistência de um indicador que reflita inteiramente todas as dimensões possíveis da pobreza, deve-se sucumbir à limitação explicativa de cada um deles, tornando-o tão consistente quanto possível.

Nesse sentido, a metodologia de Rocha funciona muito bem como parâmetro de monitoramento do comportamento evolutivo da pobreza em espaços urbanos específicos, mas é insuficiente para ilustrar a pobreza intra-metropolitana (mostrando o contraste núcleo x periferia). Isto acontece em função da mesma se basear nos dados da PNAD, que abrange como menor unidade espacial de pesquisa 3 estratos de residência: áreas metropolitanas; áreas urbanas não-metropolitanas e áreas rurais, o que inviabiliza a observação da pobreza municipal.

### 3.3. EVOLUÇÃO DA POBREZA INTRA-METROPOLITANA (VIA INDICADORES SINTÉTICOS)

Diante da difundida concepção de que a pobreza é um fenômeno multidimensional procurou-se, neste trabalho, analisar outras privações que não se restringissem apenas à insuficiência de renda. Assim, foram utilizados dois indicadores sintéticos para avaliar a pobreza sob outras perspectivas.

Os indicadores selecionados para cumprir tal tarefa foram o Índice de Carência Habitacional (ICH), idealizado pelo IPPUR, e que tem como finalidade analisar as condições de moradia da população por meio do nível de cobertura da oferta de serviços básicos, como: a instalação adequada do esgoto sanitário, a canalização da água e a coleta de lixo nos domicílios.

Em seguida, utilizou-se o IPH-M (Índice de Pobreza Humana Municipal), um indicador adaptado por ROLIM (2005), a partir do índice original elaborado pelo PNUD em 1997 (o IPH). O autor procurou realizar ajustes a fim de que tornasse o novo índice compatível com as disponibilidades estatísticas dos municípios brasileiros, tal qual o que foi feito para a adaptação do IDH ao IDH-M pelo PNUD, IPEA e Fundação João Pinheiro.

## **Análise dos resultados**

Novamente, à medida que se restringe ainda mais o espaço urbano analisado, as desigualdades se tornam flagrantes até mesmo naquelas áreas que onde antes a pobreza não aparentava ser tão significativa. Dessa forma, distinguindo as regiões metropolitanas em núcleos e, seus respectivos municípios periféricos<sup>35</sup>, pôde-se constatar algumas disparidades preocupantes.

A inclusão de indicadores que meçam a pobreza sob outras formas de privação ajuda a traçar um perfil mais preciso de como se enxerga a pobreza no interior das regiões metropolitanas, às vezes confirmando sabidas carências e, por vezes, evidenciando desigualdades não tão alardeadas.

Antes da análise dos indicadores propriamente ditos, é interessante entender a composição populacional e a taxa de crescimento demográfico do núcleo e da periferia de maneira a ilustrar a distribuição espacial das RMs no território.

A tabela 11 mostra que a maior parte das regiões possui a capital como principal área de residentes, com expressivos contingentes populacionais em Salvador, Fortaleza e Belém. Em contraposição, as RMs de Recife e Porto Alegre se caracterizam por um adensamento mais elevado nos municípios periféricos.

Já no que tange à evolução demográfica no período (1991-2000), nota-se baixo crescimento populacional nas capitais de Porto Alegre (0,93% a.a), Recife (0,92% a.a), São Paulo (0,87% a.a) e Rio de Janeiro (0,74% a.a) e crescimento bastante acelerado nas periferias de Brasília (5,64% a.a), Belém (5,56% a.a) e Curitiba (4,62% a.a).

---

<sup>35</sup> A periferia será tratada como uma unidade homogênea que contrasta com o núcleo, ainda que se saiba que ela engloba realidades bastante diversas entre si.

TABELA 11 – COMPOSIÇÃO DA POPULAÇÃO ENTRE NÚCLEO E PERIFERIA EM 2000 E TAXA DE CRESCIMENTO DEMOGRÁFICO DAS DUAS SUB-ÁREAS NO PERÍODO (1991-2000)

RM	COMPOSIÇÃO DA POPULAÇÃO (%)		TAXA DE CRESCIMENTO DEMOGRÁFICO (% a.a)	
	CENTRO	PERIFERIA	CENTRO	PERIFERIA
Belém	71,32	28,68	1,86	5,56
Fortaleza	71,75	28,25	2,15	3,23
Recife	42,63	57,37	0,92	1,95
Salvador	80,52	19,48	1,82	3,64
Belo Horizonte	51,34	45,59	1,15	3,89
Rio de Janeiro	54,41	45,59	0,74	1,62
São Paulo	58,36	41,64	0,87	2,82
Curitiba	57,34	42,66	2,11	4,62
Porto Alegre	36,59	63,41	0,93	2,17
Brasília	69,34	30,66	2,79	5,64

FONTE: Elaboração própria com base nos dados do Censo 2000 (Atlas de Desenvolvimento Humano 2003).

### a) Índice de Carência Habitacional

O ICH revela a precariedade das condições de moradia a partir da carência observada na oferta de serviços básicos de infra-estrutura, como água encanada, instalação de escoamento do esgoto sanitário e coleta de lixo. O índice varia entre 0 e 1, sendo que valores próximos à unidade indicam nenhuma inadequação, enquanto que valores próximos de 0 revelam extrema carência habitacional.

A aplicabilidade do ICH às regiões metropolitanas é total, na medida em que os três sub-índices que o compõe figuravam entre as atribuições previstas na Lei de regulamentação das RMs (1973). E que tinham como objetivo maior a organização de uma unidade de planejamento e execução das funções urbanas comuns aos municípios que as integravam.

O indicador é dividido em três categorias: i) extremo índice de carência (variando entre 0 e 0,5); ii) alto índice de carência (variando entre 0,501 e 0,8) e iii) baixo índice de carência (variando entre 0,801 e 1).

Ao observar a tabela 12, o quadro geral aponta que todos os pólos possuem melhores índices comparados às respectivas regiões metropolitanas. Isto reflete a importância relativa das capitais em termos do provimento dos serviços adequados de infra-estrutura e, em última instância, ratifica a melhor qualidade das moradias existentes no centro. Tal característica também é refletida no valor mais elevado do

aluguel na metrópole, razão pela qual a população de mais baixa renda é impelida aos municípios “dormitórios” do entorno.

A segunda informação marcante fornecida pela tabela 8, diz respeito ao fato de apenas três regiões metropolitanas apresentarem baixo nível de carência habitacional, o que intrinsecamente, revela uma habitabilidade menos desumana nas periferias de Porto Alegre, São Paulo e Rio de Janeiro.

TABELA 12 – ICH NAS PRINCIPAIS CAPITAIS E REGIÕES METROPOLITANAS NO ANO DE 2000

Unidades Espaciais	Belém	Fortaleza	Recife	Salvador	Belo Horizonte	Rio de Janeiro	São Paulo	Curitiba	Porto Alegre	Brasília
Capital	0,853	0,828	0,833	0,917	0,970	0,973	0,963	0,972	0,967	0,935
RM	0,685	0,510	0,562	0,676	0,720	0,838	0,864	0,673	0,865	0,566

FONTE: Elaboração própria com dados de METRODATA, Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (IPPUR/UFRJ-FASE).

Disponível em <<http://www.ippur.ufrj.br/observatorio>>. Acesso em 2005.

Percebe-se, também, que os conjuntos metropolitanos polarizados pelas capitais nordestinas (especialmente, Recife e Fortaleza) foram os que apresentaram os piores indicadores de habitabilidade para os residentes dessas localidades. Nota-se, inclusive, que mesmo considerando somente os pólos, as duas capitais situam-se entre as menos equipadas em termos de infra-estrutura básica.

Belém, tal qual todos os pólos considerados, apresentou baixo índice de carência habitacional (0,853), porém, em termos relativos, está melhor apenas que Recife e Fortaleza. Já a totalidade de sua região metropolitana supera regiões que possuem municípios ainda mais carentes nas regiões periféricas, como as RMs de Brasília (0,566), Salvador (0,676) e Curitiba (0,673).

Aliás, as RMs acima citadas chamam a atenção pela imensa disparidade entre o núcleo e os demais municípios de suas periferias, que constituem uma região de alto índice de carência habitacional.

Em Belo Horizonte existe alto índice de carência habitacional na periferia, mas o pólo está entre os melhores, situando-se ligeiramente abaixo do Rio de Janeiro e de Curitiba.

## **b) Índice de Pobreza Humana Municipal**

No intuito de compor o quadro de privação de elementos básicos necessários a uma boa condição de vida da população, recorreu-se também ao Índice de Pobreza Humana Municipal (IPH-M) verificado nas cidades que compreendem cada uma das regiões metropolitanas.

O indicador enfatiza o aspecto da pobreza sobre a ótica da abordagem das capacidades de Sen e elege como privações que compõem o índice sintético: a ausência de anos de estudo, a baixa expectativa de vida e indicadores ligados à má saúde, como a falta de acesso à água canalizada e a morte prematura de crianças abaixo de 5 anos de idade.

Como se pode observar na tabela 13, houve redução do indicador no período (1991-2000) tanto no que se refere às metrópoles como para os municípios periféricos. O indicador das periferias foi obtido a partir de uma média simples dos IPH-Ms individuais de cada município integrante das RMs. Com isso, pretende-se mostrar o contraste da magnitude da pobreza da periferia com relação ao seu pólo.

As RMs de Porto Alegre, São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, nessa ordem, possuem um diferencial de pobreza humana não muito díspar entre a metrópole e a média dos municípios periféricos que compõem a RM, o que revela um nível de pobreza relativamente homogêneo no conjunto metropolitano.

Já Curitiba e Brasília se caracterizam por uma pobreza humana significativamente inferior no pólo, o que as tornam um símbolo marcante da desigualdade brasileira. Ao passo que nas regiões metropolitanas do Norte/Nordeste do país, apesar da desigualdade entre o pólo e a periferia ser também flagrante, a pobreza é ubíqua, configurando um quadro de privação generalizada sob dimensões diversas do que se entenda como pobreza.

TABELA 13 – IPH-M NAS PRINCIPAIS CAPITAIS E RESPECTIVOS MUNICÍPIOS PERIFÉRICOS NOS ANOS DE 1991 E 2000

UNIDADES ESPACIAIS	1991				2000			
	PÓLO	RANKING	PERIF.	RANKING	PÓLO	RANKING	PERIF.	RANKING
Belém	12,29	8	26,43	9	8,66	8	22,38	9
Fortaleza	17,08	10	38,20	10	10,75	10	27,54	10
Recife	14,66	9	26,31	8	10,42	9	17,99	8
Salvador	11,07	7	23,48	6	7,73	7	17,81	7
Belo Horizonte	8,65	5	16,08	4	5,877	4	10,16	4
Rio de Janeiro	8,06	3	13,67	3	5,884	5	8,88	3
São Paulo	8,26	4	12,24	2	5,73	3	8,01	2
Curitiba	6,74	2	19,67	5	3,71	1	11,71	5
Porto Alegre	6,14	1	9,88	1	5,03	2	6,28	1
Brasília	9,45	6	25,17	7	6,32	6	15,80	6

FONTE: Atlas de Desenvolvimento Humano (PNUD, 2003).

NOTA: Elaboração própria.

### 3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do entendimento dos diversos indicadores apresentados a respeito do quadro evolutivo da pobreza ao longo da década de 1990, foi possível reunir informações suficientes para traçar um perfil de como a pobreza se manifesta em cada uma das regiões metropolitanas.

Sob a ótica da renda, a pobreza é entendida como a insuficiência de recursos monetários necessários à aquisição de uma cesta de bens e serviços básicos para a manutenção da sobrevivência física dos indivíduos. O limiar que distingue os pobres dos não-pobres é representado pela linha de pobreza.

A partir da identificação do número de pobres que residem em uma dada região depreende-se a proporção e a participação dos mesmos. A primeira designa a extensão da pobreza no interior da unidade espacial em consideração, enquanto que a segunda remete à contribuição com que uma dada região participa da pobreza verificada num universo de análise maior.

Já a privação medida por meio da pobreza humana, reflete a desigualdade e a precariedade no acesso a serviços de infra-estrutura básica (ICH) bem como à escassez de oportunidades de acesso ao conhecimento e à possibilidade de se viver uma vida longa e saudável (IPH-M).

Assim, as regiões metropolitanas podem ser separadas em alguns grupos que apresentam comportamentos semelhantes. As metrópoles globais (São Paulo e Rio de Janeiro) formam os conjuntos metropolitanos que compreendem o maior número absoluto de pobres. Contudo, ao longo da década analisada eles traçaram trajetórias distintas. Enquanto que na RM de São Paulo houve aumento significativo da pobreza, no Rio, a tendência foi de redução.

No que diz respeito aos indicadores sintéticos, as duas regiões se caracterizaram por manter um padrão relativamente homogêneo no que se refere às condições humanas vivenciadas tanto no centro como na periferia.

A região metropolitana de Porto Alegre apresentou os menores indicadores de pobreza mensurados sob qualquer ótica, inclusive com baixos índices na região periférica.

Por sua vez, Belo Horizonte, posicionou-se sempre numa situação intermediária em todos os aspectos. Apesar da redução da pobreza conseguida no núcleo, o retrocesso ocorrido na periferia impediu a conquista mais equilibrada para o conjunto da RM.

Nas RMs de Curitiba e Brasília houve grande crescimento demográfico ao longo da década de 1990 acompanhado por relativo aumento da taxa de crescimento da pobreza. As regiões se assemelham pela imensa disparidade verificada no pólo daquela percebida na periferia. Os núcleos dessas regiões se caracterizaram por demonstrarem baixos índices de pobreza humana, o que não foi acompanhado pelos demais municípios do entorno.

As RMs de Fortaleza e Recife apresentaram os piores indicadores levando-se em consideração qualquer tipo de recorte possível: seja via insuficiência de renda ou de pobreza humana. Os resultados foram igualmente ruins independentemente de se considerar apenas o núcleo ou a região metropolitana como um todo. É nítida, também, a desigualdade verificada entre pólo e periferia. Nas regiões de Belém e Salvador também foram flagrantes as desigualdades, mas a intensidade da pobreza foi menor do que a ocorrida nas duas primeiras.

## CONCLUSÃO

O trabalho procurou entender as formas de mensuração da pobreza à luz das suas limitações e contribuições, respeitando o fato de que o indicador ideal deve ser escolhido mediante 3 pré-requisitos básicos: identificar que tipo de pobreza exatamente se deseja medir (transitória, permanente, absoluta ou relativa); qual a finalidade para os dados originados (monitoramento da pobreza, mapeamento, formulação de políticas ou alocação orçamentária) e, por último, que a escolha do indicador depende da amplitude do espaço urbano focalizado.

No estudo de caso específico das regiões metropolitanas, chegou-se à conclusão de que a composição de indicadores de renda bem formulados metodologicamente como os de Rocha, juntamente com medidas multidimensionais (como o ICH e o IPH-M) tendem a fornecer um poder explicativo maior das diversas manifestações do fenômeno da pobreza.

Quanto menor o espaço urbano focalizado mais importante é a conjugação de medidas específicas para a análise das diversas carências que acometem os pobres. Os indicadores devem compreender privações limitadas ao invés de tentar explicar a pobreza em toda a sua complexidade. Ou seja, indicadores multidimensionais que englobem muitos parâmetros perdem o poder explicativo ao misturarem muitas variáveis num único índice. Assim, indicadores como o ICH e o IPH-M remetem a carências específicas e fornecem uma dimensão mais próxima do tipo de pobreza que cada uma investiga.

A ótica da renda evidenciou que a pobreza nas regiões metropolitanas apresentou uma elevação significativa na última metade da década de 1990, e foi ainda mais intensa em três RMs, em especial: Belém (19%), Curitiba (7,58%) e São Paulo (7,42%). Tal crescimento vertiginoso pode estar ligado - no caso das duas primeiras -, à intensificação do processo de ocupação (emigração) para o entorno dos municípios que cercam as capitais em questão. O argumento ganha força quando se remete à desigualdade entre núcleo e periferia verificada nessas duas RMs, bem como às

elevadas taxas de crescimento demográfico verificadas nas suas periferias (5,56% a.a para a primeira e 4,62% a.a para a segunda).

Em termos absolutos, as RMs que compõem as metrópoles globais: Rio de Janeiro (0,6 milhões) e, especialmente, São Paulo (2,3 milhões) registraram o crescimento mais acentuado do número de pobres no período (1995-2001). Caracterizaram-se, ainda, por apresentar um nível de homogeneidade de pobreza humana no pólo e na periferia.

Por serem as regiões mais dinâmicas do país é natural que reflitam com maior intensidade tanto as propagações positivas advindas de um surto de crescimento como o empobrecimento mais expressivo decorrente de uma estagnação prolongada.

As RMs nordestinas Recife e Fortaleza ratificaram a condição de subdesenvolvimento acentuado da região na medida em que mostraram os piores indicadores tanto em termos de insuficiência de renda como de pobreza humana.

O quadro de desigualdade se mostrou mais evidente, no entanto, nas RMs de Curitiba e de Brasília, que possuem baixos indicadores de pobreza em seus núcleos e expressivo crescimento da pobreza nas periferias.

O aprendizado mais marcante em termos de qual método mais adequado para medir a pobreza reside no fato de que não existe um conjunto de indicadores que sejam capazes de capturar ao mesmo tempo todas as dimensões possíveis da pobreza. Isto sugere, portanto, que a limitação explicativa de cada indicador e seu inerente grau de arbitrariedade sejam inevitáveis.

Assim, para a coesão do estudo da pobreza no Brasil deve-se seguir uma linha de pobreza oficial baseada na renda/consumo dos indivíduos, criando-se, dessa forma, uma referência nacional de monitoramento. E, para as políticas direcionadas a carências específicas, faz-se necessário o acompanhamento de indicadores multidimensionais específicos para o que se defina como privação.

## REFERÊNCIAS

BARROS, R. P.; HENRIQUES, R. & MENDONÇA, R. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, R. (org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

BRADSHAW, J. **Methodologies to measure poverty**: more than one is best! Paper for International Symposium Poverty: concepts and methodologies. Cidade do México, 28-29 de Março de 2001.

CENTRO DE POLÍTICAS SOCIAIS. **Evolução Recente da Miséria**. Rio de Janeiro: IBRE/FGV, 2004.

CENTRO DE POLÍTICAS SOCIAIS **Miséria em queda**: mensuração, monitoramento e metas. Rio de Janeiro: IBRE/FGV, 2005.

CHEN, S. & RAVALLION, M. **How did the world's poorest fare in the 1990s?** Policy Research Working Paper 2409, World Bank, 2000.

CHEN, S. & RAVALLION, M. **How have the poorest fared since the early 1980s?** World Bank: Development Research Group, 2004.

COMIM, F. & BAGOLIN, I. **Aspectos qualitativos da pobreza no Rio Grande do Sul**. Ensaios FEE, v.23, N. Esp., p. 467-490, ago. 2002.

DEATON, A. *Counting the world's poor: problems and possible solutions*. World Bank Research Observer, Vol. 16(2), 2002. In: CHEN, S. & RAVALLION, M., 2004.

DEL GROSSI, M., GRAZIANO, J. & TAKAGI, M. **Evolução da Pobreza no Brasil, 1995/99**. Texto para discussão. IE/UNICAMP, Campinas, nº 104, nov. 2001.

EINCHEMBERG, L. **O que mostram os indicadores sobre a pobreza na década perdida**. Brasília: IPEA. Texto para Discussão nº 274, ago. 1992.

FERREIRA, F. & LITCHFIELD, J. Desigualdade, Pobreza e bem-estar social no Brasil – 1981/1995. In: HENRIQUES, R. (org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

FERREIRA, F., LANJOUW, P. e NERI, M. **A new poverty profile for Brazil, using PPV, PNAD e Census data**. Rio de Janeiro: PUC. Departamento de Economia, (Texto para Discussão, nº 776), mar. 2000.

FONTES, A., ARPON, A., CARUSI, D., QUINTAES, G. Evolução dos indicadores econômicos e sociais da região metropolitana do Rio de Janeiro. In: **Dez anos depois: como vai você, Rio de Janeiro?** IETS, ano 3. n. 5 – mar. 2003.

FOX, L. Poverty Alleviation in Brazil, 1970-1987. Banco Mundial, jul. 1990. In: TOLOSA, H. Pobreza no Brasil: uma avaliação dos anos 80. In: **A questão social no Brasil**. São Paulo: Nobel, 1991.

GIAMBIAGI, F. Estabilização, reformas e desequilíbrios macroeconômicos: os anos FHC (1995-2002). In: Giambiagi, F. et al (org.). **Economia Contemporanea Brasileira (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

GORDON, D. & SPICKER, P (eds.). **The international glossary on poverty**. London: Zed Books/CROP, 1999.

HOFFMANN, R. **Distribuição de Renda: medidas de desigualdade e pobreza**. São Paulo: Editora USP, 1998a.

HOFFMANN, R. **Desigualdade e pobreza no Brasil no período 1979/97 e a influência da inflação e do salário mínimo**. Economia e Sociedade, Campinas, (11): 199-221, dez. 1998b.

HULME, D. & SHEPHERD, A. **Conceptualizing chronic poverty**. Great Britain: World Development Vol.1, nº 3, pp. 403-423, 2003.

HULME, D. & MCKAY, A. **Identifying and measuring chronic poverty: beyond monetary measures**. International Conference: The many dimensions of poverty. Brasília, ago. 2005.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais 2003**. Rio de Janeiro, 2004.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais 2004**. Rio de Janeiro, 2005.

IPPUR. **Nota metodológica a respeito da construção do ICH**. Disponível em: <<http://www.ippur.ufrj.br/observatorio/metrodata/ich/index.html>>. Acesso em Agosto de 2005.

IPPUR, FASE e IPARDES. **Análise das regiões metropolitanas do Brasil**. Dez. 2004. Disponível em: <<http://www.observatorio.tk>>. Acesso em 2005.

JANNUZZI, P. **Indicadores sociais no Brasil**. Campinas: Ed. Alínea, 2003.

MOURA, R. et al. **A realidade das áreas metropolitanas e seus desafios na federação brasileira:** diagnóstico socioeconômico e da estrutura de gestão. Seminário Internacional: “Desafio da gestão das regiões metropolitanas em países federados”. Brasília: Ministério das Cidades, Câmara dos Deputados e Fórum das Federações, mar. 2004.

PASTORE, J., ZYLBERSTAJN, H. & PAGOTTO, S. Mudança social e pobreza no Brasil: 1970-1980. São Paulo: Fipe/Pioneira, 1983. In: ROCHA, S. **Pobreza no Brasil – afinal, de que se trata?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

PFEFFERMANN, G. & WEBB, R. **Pobreza e distribuição de renda no Brasil: 1960-1980.** Rio de Janeiro. Revista Brasileira de Economia. v.37 n.2 p. 147-75. abr. 1983.

PNUD, IPEA & FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil 2003.** Brasília: Disponível em <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em 2003.

RAMOS, L. **Poverty in Brazil in the 80's.** Rio de Janeiro: IPEA. Texto para Discussão n° 361, dez. 1994.

RAMOS, C. A., & SANTANA, R. **Quão pobres são os pobres – Brasil: 1992-2001.** Texto para discussão n. 275. Universidade de Brasília, jan. 2003.

ROCHA, S. **Estabelecimento e comparação de linhas de pobreza para o Brasil.** Rio de Janeiro: IPEA. Texto para Discussão n° 153, set. 1988.

ROCHA, S. **Incidência de pobreza nas regiões metropolitanas na primeira metade da década de 80.** Rio de Janeiro: IPEA. Texto para Discussão n. 166, ago. 1989.

ROCHA, S. **Poverty studies in Brazil – a review.** Rio de Janeiro: IPEA. Texto para Discussão n. 398, jan. 1996.

ROCHA, S. **On statistical mapping of poverty:** social reality, concepts and measurement. Rio de Janeiro: IPEA. Texto para Discussão n° 553, mar. 1998.

ROCHA, S. **Opções metodológicas para a estimação de linhas de indigência e de pobreza no Brasil.** Rio de Janeiro: IPEA. Texto para Discussão n. 720, abr. 2000a.

ROCHA, S. **As metrópoles brasileiras às vésperas do 3º milênio.** In: Econômica, Niterói/Rio de Janeiro, 2(4): 5-24, dez. 2000b.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

ROCHA, S. **Impacto sobre a pobreza dos novos programas federais de transferência de renda.** Revista de Economia Contemporânea. Rio de Janeiro, 9(1): 153-185, jan./abr. 2005.

ROLIM, C. **Um índice de pobreza humana municipal para o Brasil.** Disponível em <<http://www.economia.ufpr.br/publica/index.htm>>. Acesso em 2005.

ROMÃO, M. **Considerações sobre o conceito de pobreza.** Revista de Economia Brasileira, Rio de Janeiro, 36(4): pp. 355-70, out./dez. 1982.

ROMÃO, M. **Pobreza: Conceito e Mensuração.** Cadernos de Economia. n° 13, fev. 1993.

ROWNTREE, S. **Poverty: a study of town life.** 1901. Disponível em: <<http://www.arts.gla.ac.uk/History/ESH/rowntree/contents.html>>. Acesso em 2004.

SANTOS, M. A cidade nos países subdesenvolvidos. Rio de Janeiro: Civilização brasileira S.A, 1965. In: IPPUR, FASE e IPARDES. **Análise das regiões metropolitanas do Brasil.** Dez. 2004. Disponível em: <<http://www.observatorio.tk>>. Acesso em 2005.

SEN, A. **Three notes on the concept of poverty.** Working Paper, WEP 2-23/65. Genebra: International Labour Office, 1978.

SEN, A. **Inequality Reexamined.** Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1992.

SEN, A. Poor, relatively speaking (1983). In: SEN, A. **Resources values and developments.** Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, pp. 325-345, 1997.

TAKAGI, M., GRAZIANO DA SILVA, J.& DEL GROSSI, M. **Pobreza e fome: em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil.** Texto para discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n° 101, jul. 2001.

TOLOSA, H. Pobreza no Brasil: uma avaliação dos anos 80. In: **A questão social no Brasil.** São Paulo: Nobel, 1991.

UNDP. **Human Development Report 1990.** New York: Oxford University Press, 1990.

UNDP. **Human Development Report 1997.** New York: Oxford University Press, 1997.

UNDP. **Human Development Report 2002**: Deepening democracy in a fragmented world. New York: Oxford University Press, 2002.

WORLD BANK. **World Development Report 1990**: poverty. New York: Oxford University Press, 1990.

WORLD BANK. **World Development Report 2000/2001**: Attacking poverty. New York: Oxford University Press, 2001.

## ANEXOS

TABELA 14 - ATUALIZAÇÃO DAS LINHAS DE INDIGÊNCIA PARA AS REGIÕES METROPOLITANAS (2001-2005)

RM/ANO	2001	2002	2003	2004	2005
Belém	32,79	36,48	43,73	47,03	47,79
Fortaleza	35,11	38,99	46,87	48,85	49,08
Recife	45,50	50,23	60,21	60,92	62,37
Salvador	43,85	48,63	58,91	58,15	58,41
Belo Horizonte	36,52	39,91	48,48	51,79	51,20
Rio de Janeiro	48,68	52,89	65,43	67,53	66,75
São Paulo	47,99	52,26	63,87	66,64	66,69
Curitiba	34,77	37,53	45,72	47,83	47,54
Porto Alegre	38,00	41,37	49,13	51,72	51,37
Brasília	37,89	41,56	50,47	52,46	52,47

FONTE: Elaboração própria com dados do ano de 2001 de ROCHA (2003).

NOTA: O INPC está anualizado em setembro (mês em que são feitas as pesquisas da PNAD e POF).

Obs: Foi utilizado o grupo “alimentação e bebidas” do INPC para fins de atualização da linha de indigência.

TABELA 15 - ATUALIZAÇÃO DAS LINHAS DE POBREZA PARA AS REGIÕES METROPOLITANAS (2001-2005)

RM/ANO	2001	2002	2003	2004	2005
Belém	103,65	113,56	132,79	141,77	149,58
Fortaleza	100,60	111,78	130,85	138,91	145,17
Recife	146,12	159,45	191,96	199,45	211,52
Salvador	132,95	146,87	174,95	181,74	188,63
Belo Horizonte	126,10	137,45	163,13	174,52	186,07
Rio de Janeiro	150,80	166,20	196,90	210,21	219,71
São Paulo	188,04	205,11	237,83	249,96	261,98
Curitiba	124,13	134,51	155,21	168,28	173,55
Porto Alegre	96,20	105,73	122,90	131,52	139,46
Brasília	171,44	186,78	226,32	140,03	249,58

FONTE: Elaboração própria com dados do ano de 2001 de ROCHA (2003).

NOTA: O INPC está anualizado em setembro (mês em que são feitas as pesquisas da PNAD e POF).

Obs: Foi utilizado o INPC geral para fins de atualização da linha de pobreza.