

Título do capítulo

**CARACTERIZAÇÃO DA POBREZA NO
BRASIL**

Autores (as)

Sonia Rocha

DOI

Título do livro

O Brasil no fim do século: desafios e propostas
para ação governamental

Editor (es)

Volume

Série

Cidade

Editora

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Ano

1994

Edição

1ª

ISBN

DOI

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 1994

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://repositorio.ipea.gov.br>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Caracterização da Pobreza no Brasil

Sônia Rocha*

1 - O que É Pobreza?

Pobreza é um fenômeno complexo que pode ter significados distintos para diferentes pessoas. O conceito relevante depende basicamente do padrão de vida e do modo com que as várias necessidades do ser humano são atendidas em determinada sociedade. Num país como o Brasil onde, reconhecidamente, largas parcelas da população não têm acesso aos bens e serviços essenciais, a noção fundamental é a de pobreza absoluta, embora seja inescapável que nesta definição estejam implícitas necessidades vinculadas ao modo de vida predominante.

Ainda que pobreza seja uma síndrome de carências diversas, é comum associá-la à insuficiência de renda no âmbito da família, já que renda é o meio privilegiado de atendimento das necessidades em uma sociedade moderna. Assim, são definidos como pobres aqueles cuja renda não lhes permite atender às necessidades básicas de alimentação, nem às demais necessidades de vestuário, educação, transporte, habitação, despesas pessoais etc. Mais restritivamente, indigentes são aqueles sem meios para atender nem mesmo às necessidades alimentares. Os valores mínimos de renda abaixo dos quais os indivíduos são considerados pobres ou indigentes são, respectivamente, as chamadas linhas de pobreza e de indigência.

O procedimento mais comumente adotado no Brasil quando se trata de estabelecer essas linhas é o de fixar nacionalmente patamares de renda.

* Da Diretoria de Pesquisa do IPEA.

Reconhecendo que existem significativas discrepâncias entre padrões de consumo e preços ao consumidor, entre regiões e conforme o local de residência seja metropolitano, urbano ou rural, foram utilizadas aqui as linhas de pobreza e de indigência que levam em conta esses diferenciais.

2 - Quantos São e onde Vivem os Pobres e Indigentes no Brasil

Confrontando as linhas de pobreza e de indigência à renda *per capita* das pessoas nas famílias em 1990, obtiveram-se os números absolutos e as proporções relevantes, indicadores mais usuais de pobreza enquanto insuficiência de renda. Os dados da tabela a seguir suscitam algumas considerações. Os pobres no Brasil constituiriam 30% da população ou cerca de 42 milhões de pessoas em 1990. A pobreza tem um forte componente regional, as proporções sendo mais elevadas no Norte e no Nordeste e reduzindo-se em direção ao Sul. No Recife e nas áreas rurais do Nordeste, as proporções de pobres são as mais elevadas, correspondendo a quase 50% da população. A incidência de pobreza no Brasil é sensivelmente mais alta nas áreas rurais (39%), embora em São Paulo e no Rio de Janeiro, as regiões mais urbanizadas do país, a pobreza passe a ser preponderantemente um fenômeno metropolitano. A esse respeito, cabe notar que a proporção de pobres na área rural de São Paulo só não é mais baixa que as verificadas na área urbana do próprio Estado de São Paulo e na região metropolitana de Curitiba. Para o país como um todo, em função da urbanização, mais de 2/3 dos pobres são urbanos (metropolitanos ou não-metropolitanos).

Quanto aos indigentes, os mais pobres dentre os pobres, aqueles que, se utilizassem toda a sua renda na aquisição de alimentos nem assim conseguiriam atender às necessidades básicas alimentares, verifica-se que eles representam 12% da população brasileira ou cerca de 16,6 milhões de pessoas em 1990. O padrão regional e urbano-rural verificado para os pobres se mantém, embora acentuando-se nas áreas já caracterizadas como as mais pobres: 55% dos indigentes estão no Nordeste, sendo que quase 1/3 do total é residente do Nordeste rural. Os indigentes rurais representam cerca de 43% do número total de indigentes no país, o que é uma participação sensivelmente mais elevada do que a verificada para pobres nesta área (29%).

A esse respeito é ilustrativo registrar qual o volume de recursos que transferido aos pobres seria suficiente para elevar todas as rendas ao nível da linha de pobreza, isto é, para garantir a todos os pobres a satisfação das necessidades básicas no âmbito do consumo privado. Em 1990, 2,1% do PIB seriam suficientes para eliminar a pobreza do ponto de vista da renda.

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

REGIÕES E ESTRATOS	POBRES			INDIGENTES		
	NÚMERO(2)	PROPORÇÃO	REPARTIÇÃO (%)	NÚMERO(2)	PROPORÇÃO	REPARTIÇÃO (%)
Norte(1)	2219881	0.4324	5.29	957997	0.1866	5.78
Belém	394903	0.4339	0.94	127602	0.1402	0.77
Urbano	1824977	0.4320	4.35	830395	0.1966	5.01
Nordeste	18902899	0.4583	45.04	9117732	0.2210	55.00
Fortaleza	925006	0.4148	2.20	252667	0.1133	1.52
Recife	1338778	0.4852	3.19	527830	0.1913	3.18
Salvador	923079	0.3923	2.20	426154	0.1811	2.57
Urbano	7727609	0.4373	18.41	2908062	0.1646	17.54
Rural	7988427	0.4920	19.03	5003020	0.3081	30.18
MG/ES	5075266	0.2846	12.09	1903037	0.1067	11.48
B.Horizonte	992175	0.3030	2.36	254277	0.0776	1.53
Urbano	2570066	0.2559	6.12	815292	0.0812	4.92
Rural	1513026	0.3353	3.60	833468	0.1847	5.03
Rio de Janeiro	3802582	0.3049	9.06	968827	0.0777	5.84
Metrópole	3211693	0.3272	7.65	827412	0.0843	4.99
Urbano	410710	0.1992	0.98	101047	0.0490	0.61
Rural	180180	0.3025	0.43	40369	0.0678	0.24
São Paulo	5129419	0.1684	12.22	1181087	0.0388	7.12
Metrópole	3277334	0.2219	7.81	698618	0.0473	4.21
Urbano	1542906	0.1146	3.68	382073	0.0284	2.30
Rural	309178	0.1395	0.74	100396	0.0453	0.61
Sul	4357333	0.2013	10.38	1621513	0.0749	9.78
Curitiba	238248	0.1231	0.57	69960	0.0362	0.42
P.Alegre	616498	0.2115	1.47	171959	0.0590	1.04
Urbano	1903121	0.1698	4.53	586046	0.0523	3.54
Rural	1599466	0.2863	3.81	793548	0.1420	4.79

(continua)

REGIÕES E ESTRATOS	POBRES			INDIGENTES		
	NÚMERO(2)	PROPORÇÃO	REPARTIÇÃO (%)	NÚMERO(2)	PROPORÇÃO	REPARTIÇÃO (%)
Centro-Oeste	2482946	0.2494	5.92	826972	0.0831	4.99
Brasília	342869	0.2244	0.82	58237	0.0381	0.35
Urbano	1503302	0.2337	3.58	480721	0.0747	2.90
Rural	636775	0.3192	1.52	288014	0.1444	1.74
Brasil						
Metropolitano (3)	12260583	0.2886	29.21	3414715	0.0804	20.60
Urbano	17482691	0.2685	41.65	6103636	0.0937	36.82
Rural(1)	12227052	0.3926	29.13	7058815	0.2266	42.58
Total(1)	41970326	0.3025	100.00	16577166	0.1195	100.00

Fonte: IBGE/PNAD 90 - *Tabulações Especiais*.

(1) *Exclui a área rural da região Norte, não investigada pela PNAD.*

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

(3) *Inclui Brasília.*

Elevar a renda dos indigentes ao nível da linha de indigência requereria recursos equivalentes a 0,4% do PIB de 1990. Naturalmente estes percentuais refletem as rendas estatisticamente declaradas nas pesquisas domiciliares, ignorando os custos associados às dificuldades operacionais e logísticas de delimitar uma população-alvo e estabelecer um esquema viável de transferência de renda em benefício dos mais pobres.

Estas informações dão uma medida da intensidade da pobreza que, em conjunto com os dados da tabela, permitem um dimensionamento relativamente detalhado da pobreza e da indigência no Brasil, sendo especialmente eloquentes quanto aos seus aspectos locais. A pobreza e ainda mais marcadamente a indigência são preponderantemente rurais e nordestinas. Essas características locais naturalmente se vinculam, de modo geral, às características de ocupação produtiva na área rural e ao nível de desenvolvimento socioeconômico da região Nordeste.

Outra característica dos pobres pode ser considerada uma das causas da própria pobreza: os pobres têm baixo nível educacional, o que circunscreve seu acesso a postos de trabalho de baixa qualificação, baixa produtividade e baixa remuneração. O fato de a mão-de-obra não-qualificada ser tão

numerosa contribui para aviltar ainda mais o rendimento do trabalho, tornando não raro inócuo o salário mínimo legal. A elevada frequência dos indivíduos pobres ocupados em condição de conta própria, empregados sem carteira e não-remunerados é um sintoma evidente desse fenômeno.

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

Pobreza, por outro lado, está fortemente correlacionada às características do chefe da família, principal supridor da renda familiar. Famílias chefiadas por mulheres são especialmente vulneráveis à pobreza,¹ assim como também aquelas chefiadas por jovens estão sobre-representadas no conjunto de pobres. Ademais, os chefes pobres são preponderantemente pretos ou pardos.

Finalmente, pobreza está altamente associada a tamanho e estrutura da família. Famílias numerosas com crianças menores de 10 anos formam um grupo de risco, tanto pela maior proporção de dependentes, como pela situação mais precária de inserção de jovens adultos no mercado de trabalho.

Independentemente da evolução da pobreza e da indigência ao longo dos anos 80, os níveis atuais se mostram explosivos. Por um lado, a estagnação da renda *per capita* na década rompeu a tradição brasileira de forte crescimento e acentuada mobilidade, que permitiam a convivência com desequilíbrios estruturais que, embora indesejáveis, eram aceitos como inevitáveis e passageiros. Em face da ausência de crescimento da renda e da alta inflação, os conflitos distributivos acentuaram-se, pois a distribuição de rendimentos continuou a se agravar a partir de patamares já muito elevados. Por outro lado, em função da urbanização, as condições de convívio entre diferentes grupos socioeconômicos tornaram-se especialmente adversas nas metrópoles, que concentravam, em 1991, 29% da população brasileira, e onde são mais agudas as desigualdades de renda, riqueza e poder. Embora as proporções de pobres e indigentes sejam mais altas nas áreas rurais, a evolução no período 1981/90 evidencia que parcela

1 A respeito das características de famílias chefiadas por mulheres e das razões de sua vulnerabilidade à pobreza, ver Barros, Ricardo Paes de et alii. *Poverty among female-headed households in Brazil*. Rio de Janeiro, IPEA, ago. 1993. (Texto para Discussão, 310.)

crescente deles são residentes urbanos em geral e metropolitanos em particular. Na verdade ocorreu metropolização da pobreza no Brasil, apesar do arrefecimento do crescimento demográfico das metrópoles nos anos 80, explicado, em parte, pela redução da sua atratividade aos migrantes devido aos impactos da crise econômica.

3 - Condições Insatisfatórias de Acesso a Serviços Básicos como Agravantes da Pobreza

O processo de metropolização da pobreza faz com que um número crescente de pobres se concentre em núcleos urbanos de densidade e tamanho demográficos elevados. De fato, todas as metrópoles brasileiras já ultrapassaram o patamar de um milhão de habitantes, a densidade média se situando por volta de 1.000 hab./km². Neste contexto, déficits de atendimento relativos a infra-estrutura urbana e serviços básicos tornam as condições de vida dos pobres especialmente penosas.

O acesso a saneamento básico, por exemplo, é determinante crucial das condições de saúde, e de maneira mais geral, da qualidade de vida de populações urbanas. O abastecimento de água e o acesso a esgoto sanitário é reconhecidamente precário nas metrópoles nordestinas, afetando tanto a população pobre como a não-pobre. A situação é especialmente crítica porque os enormes déficits de atendimento para todos ocorrem concomitantemente à elevada proporção de pobres. Assim, em 1990, 43% dos pobres do Recife, que, como se viu, representavam 48% da população daquela metrópole, não dispunham de abastecimento de água adequado, e 80% não tinham acesso a esgoto adequado. Padrão de atendimento como o observado nas metrópoles nordestinas pode ocorrer, porém, no Centro-Sul. Os pobres na periferia do Rio de Janeiro são tão mal atendidos em abastecimento de água quanto os da periferia do Recife (45% de não-atendidos). Na periferia de Belo Horizonte as condições de esgotos sanitários para os pobres (62% de não-atendidos) são tão ou mais graves que aquelas verificadas nas periferias de Salvador ou Fortaleza. Para o conjunto das regiões metropolitanas, a população desassistida chegava a 9,3 milhões de pessoas no caso de esgoto sanitário e 6,4 milhões no caso do abastecimento de água. Em ambos os casos, mais da metade dos desassistidos era pobre, segundo o critério da renda.

Em face de déficits alarmantes, a distinção de subpopulações não-atendidas segundo o seu nível de renda, que traz implicitamente diferenças na capacidade de pagamento, é especialmente útil ao estabelecimento de planos de financiamento do investimento e à cobertura das despesas de custeio a partir de tarifação diferenciada.

4 - Acesso à Educação como Estratégia de Combate à Pobreza

É amplamente reconhecido que, a longo prazo, a redução da pobreza absoluta e da desigualdade de renda no Brasil passa necessariamente por mudanças estruturais no sistema educacional que garantam o acesso à escola e à educação de boa qualidade para os mais pobres. Estudos recentes confirmam que desigualdades de rendimentos no mercado de trabalho não são criadas devido a mecanismos próprios desse mercado, tais como segmentação e discriminação, mas principalmente a diferenças educacionais entre os indivíduos.²

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

No que concerne ao acesso à escola, melhorias importantes foram realizadas em termos de clientela atendida durante os anos 80. A taxa de analfabetismo da população de sete anos ou mais, por exemplo, declinou de 25% em 1981 para 20% em 1989. O número de pessoas com oito ou mais anos de estudo passou de 18,3 para 24,3% no mesmo período. Apesar desses avanços globais, os indicadores para a população pobre são naturalmente mais adversos, mesmo nas regiões metropolitanas, onde o acesso à educação é melhor: em 1990, 13,5% das crianças pobres de sete a 14 anos, portanto na faixa etária de escolaridade obrigatória, não frequentavam a escola (5,5% das crianças não-pobres). Assim, mesmo em relação ao simples acesso à escola, existe espaço para novos progressos.

Nesse sentido, é interessante a proposta de combate à pobreza que estabelece um sistema de transferência de renda para famílias pobres que tenham crianças na escola.³ Na verdade, em termos de melhoria da renda, isto implica privilegiar um subgrupo de pobres — as famílias com crianças, que é um grupo especialmente vulnerável. Em contrapartida, restringem-se os custos da política de transferência.

Esse mecanismo permite amenizar as condições de pobreza presente e, ao mesmo tempo, altera as condições estruturais, isto é, a incidência de pobreza no futuro. É óbvio que a boa qualidade da educação é condição essencial para se atingir os objetivos de longo prazo de redução da pobreza e da desigualdade.

2 A esse respeito ver Amadeo, Edward *et alii*. *A natureza e o funcionamento do mercado de trabalho brasileiro desde 1980*. Rio de Janeiro, IPEA/DIPES, 1994.

3 Vide Camargo, J. M. *Os miseráveis*. Folha de São Paulo, 1994.