

Metropolização da Pobreza: Uma Análise Núcleo-Periferia*

Sonia Rocha**

Hamilton Tolosa***

As chamadas economias de porte médio caracterizam-se por transformações estruturais rápidas e discretas ao longo do tempo. Tradicionalmente, o entendimento dessas transformações perde-se em análises agregadas ou, quando muito, fica limitado a uma visão de estática comparada.

Do ponto de vista da política econômica, é importante a compreensão dos mecanismos de transferência de renda (ou, mais genericamente, de bem-estar) que permeiam tais mudanças estruturais. Dependendo da ótica escolhida para descrever esses mecanismos, as transferências poderão ocorrer, por exemplo, entre diferentes estratos da população ativa, entre fatores, entre categorias ocupacionais ou, ainda, entre unidades espaciais, tais como cidades ou segmentos internos de uma mesma cidade.

Dentro desse raciocínio, a política urbana apresenta-se como um subconjunto deste último aspecto, precisamente aquele que trata de entender a interdependência entre cidades (ou áreas intra-urbanas) com características econômicas, sociais e demográficas diversas entre si.

Considerando-se os níveis comparativamente altos de concentração urbana observados nos países de tamanho médio, os objetivos da política urbana nessas economias invariavelmente assumem um caráter redistributivista da atividade econômica e da população. Enquadram-se, assim, na categoria de políticas voltadas para a equidade implicando, na maioria dos casos, conflitos com os objetivos associados ao atendimento da eficiência econômica. Isso porque estes últimos favorecem, pelo menos durante os estágios intermediários do desenvolvimento, a concentração nas cidades primazes e sua periferia imediata. Significa dizer que, em princípio, os custos de oportunidade da política urbana em termos de eficiência econômica tendem a ser particular-

* Este texto resume dois artigos elaborados em 1993 no âmbito de um convênio IPEA/INAÉ: *Políticas de Combate à Pobreza: Experiências e Equívocos* de Tolosa e Rocha e *Núcleo-Periferia Metropolitanos-Diferenciais de Renda e Pobreza*, de Rocha e Tolosa.

** Do IPEA/DIPES, cedida ao IBGE.

***Do IPEA/DIPES.

mente altos nas fases em que se encontra, por exemplo, o Brasil. No seu aspecto político-institucional, o acerbamento desses conflitos toma a forma de centralização de decisões em nível de poder central (federal), esvaziamento político e de recursos financeiros das entidades regionais e locais e conseqüentes efeitos negativos sobre o nível de atividade econômica e de bem-estar nas regiões menos desenvolvidas.

No que diz respeito, portanto, aos objetivos da política urbana em uma sociedade heterogênea como a brasileira, a idéia da equidade tende a ser associada à superação da pobreza absoluta (extremo inferior da distribuição da renda) nas grandes cidades. Essa é, sem dúvida, a manifestação mais aparente e politicamente sensível do problema distributivista, que pelos seus números absolutos evidencia-se com mais força nos centros metropolitanos, com seqüelas tais como aumento da criminalidade, desmotivação e falta de espírito comunitário.

Mais precisamente, admite-se que a política urbana deve adotar duas vertentes principais: a primeira, de caráter preventivo, orienta-se para a descentralização das atividades produtivas (principalmente as industriais) gerando empregos nas regiões periféricas, criando centros alternativos para a atração de migrantes e, dessa forma, aliviando a pressão migratória sobre os grandes centros. A segunda vertente diz respeito, essencialmente, às áreas metropolitanas e objetiva atender às necessidades básicas dos segmentos da população em condição de pobreza absoluta.

É deste último aspecto que trata o presente artigo, especificamente no que concerne à delimitação de subpopulações pobres nas metrópoles brasileiras e à sua espacialização entre núcleo e periferia. Na seção seguinte é enfocado o fenômeno da metropolização da pobreza, sendo apresentadas evidências acerca da evolução observada ao longo dos anos 80. Nas Seções 25.2 e 25.3 a incidência da pobreza absoluta é analisada considerando diferenciações entre núcleo e periferia, o que permite enquadrar as metrópoles brasileiras numa escala evolutiva, a qual denominamos "ciclo de vida" das metrópoles. Finalmente, na Seção 25.4 é feita uma breve conclusão.

25.1 - Metropolização da Pobreza

A dinâmica populacional e produtiva no Brasil vem operando no sentido de uma rápida urbanização, o que contribui por si só para a redução da participação da pobreza rural no contexto geral de pobreza no país. Evidências recentes¹ mostram que o número de pobres residentes em áreas rurais evoluiu de 18,6 para 20,1 milhões entre 1980 e 1990, enquanto o número de pobres em áreas urbanas teria passado de 10,8 para 19 milhões de pessoas no

¹ Tais estimativas foram obtidas a partir de uma linha de pobreza equivalente a 1/4 do salário mínimo *per capita* de 1980.

mesmo período [ver Tolosa e Rocha (1993)]. Cabe observar que, em ambos os casos, a proporção de pobres em relação à população total residente em cada subárea foi crescente, mas o incremento revelou-se bem mais acentuado em áreas urbanas.

O aspecto mais notável dessa evolução em termos de concentração espacial da pobreza é o que se convencionou denominar “metropolização da pobreza”, ou seja, a forte concentração de pobres nas metrópoles brasileiras.² Estima-se que, no ano 2000, a população urbana brasileira deverá atingir cerca de 137 milhões de indivíduos, dos quais 58 milhões ou 42% daquele total serão residentes metropolitanos [Costa (1991)], o que dá uma medida da importância que deve ser atribuída ao combate à pobreza nessas áreas.

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

De acordo com as tabulações preliminares do Censo Demográfico de 1991, 38,5% da população urbana naquele ano residiam nas nove regiões metropolitanas. Isto significa um contingente da ordem de 42,7 milhões de pessoas, ou seja, superior à população rural brasileira (36 milhões). Além disso, tal como havia ocorrido com a maioria dos agregados demográficos, a população metropolitana revelou importante arrefecimento no seu ritmo de crescimento durante a década de 80 (Tabela 25.1).

É interessante fazer uma comparação entre essas evidências acerca do crescimento demográfico das metrópoles e a questão da incidência da pobreza, entendida como a proporção de pessoas cuja renda familiar *per capita* é inferior ao valor estimado da linha de pobreza para cada região metropolitana em 1990.³ Proporções de pobres, segundo regiões metropolitanas para os

2 Esse fenômeno tem sido amplamente comprovado e documentado por estudos recentes; dentre estes, vale mencionar Rocha (1991a) e Rocha e Tolosa (1989).

3 Os valores correspondentes às linhas de pobreza, assim como uma breve descrição da metodologia utilizada para sua obtenção, são apresentados no Anexo.

TABELA 25.1

**Crescimento da População Metropolitana - 1970/80 e 1980/91 e
População Residente - 1991**

REGIÕES METROPOLITANAS	TAXA ANUAL DE CRESCIMENTO ^a (%)		POPULAÇÃO RESIDENTE 1991 (MIL. HAB.)
	1970/80	1980/91	
Belém	4,30	2,65	1.333
Fortaleza	4,30	3,49	2.304
Recife	2,74	1,85	2.871
Salvador	4,41	3,18	2.493
Belo Horizonte	4,64	2,52	3.432
Rio de Janeiro	2,44	1,01	9.796
São Paulo	4,46	1,86	15.416
Curitiba	5,78	3,02	1.999
Porto Alegre	3,80	2,58	3.026
Total	3,79	1,98	42.670

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1991 (Sinopse Preliminar).

^aTaxa média geométrica de crescimento.

anos de 1981 e 1990, são apresentadas na Tabela 25.2, suscitando algumas considerações.

A primeira é que a proporção de pobres apresenta um claro padrão regional: proporções mais altas nas metrópoles das regiões Norte e Nordeste, médias no Rio de Janeiro e Belo Horizonte e mais baixas no Sul. Embora já esteja claramente evidenciada a sensibilidade das proporções ao nível de atividade da economia nacional [Rocha (1991b, p. 35-39)], a comparação para os anos 1981 e 1990 é, a esse respeito, tão neutra quanto se possa desejar, dadas as características de instabilidade econômica da última década: nos anos usados como referência para a comparação ocorreu queda do PIB a taxas semelhantes, respectivamente 4,5 e 4,4%.

A segunda observação concerne à virtual estabilidade da proporção de pobres em torno de 29%. Apesar de algumas alterações de *ranking*, a metrópole onde ocorre a maior incidência de pobreza continua a ser Recife, Curitiba mantendo a posição mais favorável. A evolução perversa do Rio de Janeiro afetou os resultados globais devido à sua importância demográfica como segunda metrópole primaz.

Por último cabe chamar a atenção para o fato de que as informações disponíveis não permitem associar a evolução da pobreza metropolitana ao crescimento populacional. Para ilustrar esse ponto, basta observar que uma das metrópoles que mais cresceram ao longo da década — Curitiba — continuou apresentando a menor incidência de pobreza, apesar do caráter

TABELA 25.2

Proporção de Pobres nas Regiões Metropolitanas - 1981 e 1990

(Em %)

REGIÕES METROPOLITANAS	1981	1990
Belém	50,9	43,2
Fortaleza	54,0	41,3
Recife	55,6	47,4
Salvador	43,1	38,0
Belo Horizonte	31,3	29,6
Rio de Janeiro	27,2	32,2
São Paulo	22,0	21,6
Curitiba	17,4	12,2
Porto Alegre	17,9	20,9
Todas as metrópoles	29,1	28,9

Fonte: IBGE/PNAD, tabulações especiais dos autores.

rural de parte significativa da sua população, o que acaba por afetar negativamente os indicadores concebidos para refletir necessidades básicas de vida metropolitana. Por outro lado, no Rio de Janeiro, cujo crescimento demográfico foi inferior à evolução vegetativa da população brasileira na década (1,93% a.a.), apresentou um alarmante agravamento da pobreza.

Parece evidente que o quadro de pobreza metropolitana ao virar da década está necessariamente vinculado à estagnação da renda agravada pela elevada inflação, que penaliza preponderantemente os mais pobres, embora os impactos sobre cada região metropolitana sejam determinados por suas características produtivas, espaciais e demográficas próprias. A análise da incidência de pobreza, considerando duas subáreas em cada metrópole — o município núcleo e o conjunto de municípios da periferia —, permite detectar um padrão evolutivo que chamaremos ciclo de vida das metrópoles, que tem implicações importantes para a política urbana e, especificamente, para as ações de combate à pobreza.

25.2 - A Dicotomia Núcleo-Periferia

É fundamental considerar que as metrópoles brasileiras constituem economias internamente muito heterogêneas. Essa heterogeneidade se traduz, na sua essência, em termos dos padrões de uso do solo metropolitano. Ou, em outras palavras, manifesta-se através de uma estrutura do tipo centro-periferia. As preferências locacionais das indústrias e dos serviços, a distribuição espacial entre pobres e não-pobres, os padrões residenciais e a mobilidade residência-local de trabalho determinam, no seu conjunto, as diferenças nos padrões de uso do solo metropolitano, as quais, na versão mais simplificada, se resumem em um centro ou núcleo, em torno do qual gravita a periferia metropolitana.

Chega-se aqui a um ponto crucial na argumentação sobre tendências concentradoras da renda no Brasil. É fato que vem ocorrendo uma forte concentração da pobreza nas metrópoles e não existem indícios de que esse processo possa ser naturalmente revertido a médio prazo. É fato também que, embora se aplique aos grandes agregados metropolitanos, o termo metropolização da pobreza encobre uma variedade de comportamentos diferenciados, de acordo com os estágios de desenvolvimento das economias metropolitanas. Tudo funciona como se as metrópoles evoluíssem ao longo de um *ciclo de vida*, no qual cada estágio do ciclo pode ser adequadamente descrito através da relação entre centro e periferia metropolitana.

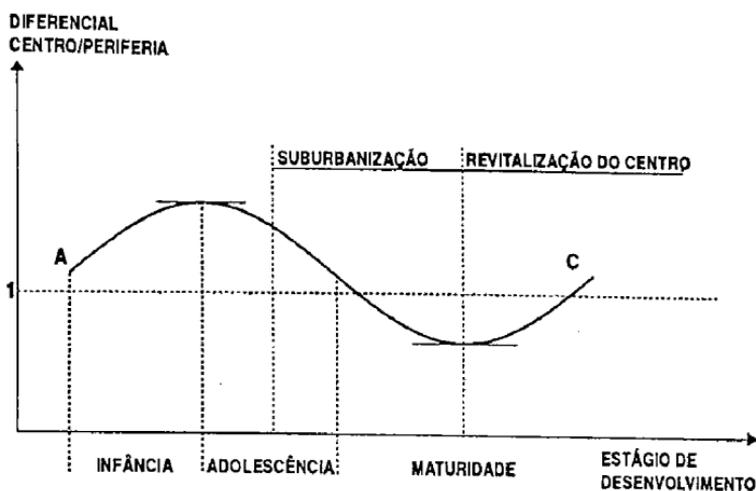
Em resumo, dentro do ciclo de vida metropolitana a maneira como se relacionam as atividades localizadas no centro e respectivas periferias caracteriza o estágio evolutivo da metrópole e seu posicionamento no sistema de cidades.

O gráfico a seguir procura ilustrar as várias etapas do ciclo de vida das metrópoles. Ao longo do eixo vertical, mede-se o diferencial de bem-estar entre o núcleo e a sua respectiva periferia, representado por indicadores tradicionais tais como o quociente entre rendas, salários ou produtividade no núcleo e na periferia. Alternativamente, pode-se recorrer a indicadores mais abrangentes que, além das variáveis acima, incluam outros aspectos de bem-estar como, por exemplo, as condições de acessibilidade à infra-estrutura social. No eixo horizontal estão indicados os estágios de desenvolvimento da economia metropolitana, representados por alguma medida tipo renda familiar *per capita* na metrópole como um todo.

O ponto A, no gráfico, define o estágio a partir do qual a aglomeração urbana assume uma posição funcional de metrópole, dentro do sistema de cidades. Não cabe aqui discutir os critérios para essa definição, uma vez que os mesmos variam historicamente e também de acordo com as características socioculturais de cada país. Com base no gráfico, basta reter que o ponto A situa-se acima da ordenada 1, o que pressupõe um diferencial de bem-estar a favor do núcleo metropolitano.

No primeiro estágio, também denominado infância metropolitana, o núcleo drena recursos da periferia a fim de financiar seu próprio crescimento. Trata-se de um estágio de intensa polarização, alimentado, na maioria das vezes, por forte influxo de migrantes com origem na própria área de influência metropolitana. Na fase seguinte, da adolescência, ocorre certa acomodação no crescimento da metrópole. As deseconomias de aglomeração tornam-se importantes dentro da estrutura de custos das empresas. As vias de escoamento da produção ficam congestionadas e há sobrecarga da infra-estrutura urbana, em especial, da distribuição de energia e água para uso industrial. O resultado imediato é a elevação do preço da terra urbana e o conseqüente deslocamento para a periferia de atividades produtivas intensivas em terra e na infra-estrutura, com oferta inelástica a médio prazo. Nesta fase, criam-se

O Ciclo de Vida Metropolitana



os centros comerciais secundários e a mancha metropolitana assume um aspecto polinucleado.

Nos estágios mais avançados da vida das metrópoles, o processo de polarização vai progressivamente se enfraquecendo, podendo até mesmo inverter-se e dar origem ao fenômeno conhecido como suburbanização, típico das economias mais industrializadas. Nessas economias, já se identifica hoje uma fase posterior à suburbanização, qual seja, a de revitalização do núcleo. De acordo com o gráfico, após o ponto C, os diferenciais de bem-estar voltariam a superar a ordenada 1. É de se esperar, que esse processo de retorno ao núcleo represente uma inflexão muito suave na curva do ciclo de vida, o que indica uma busca pelo equilíbrio de bem-estar entre o núcleo e a periferia. Alternativamente, também significa maior homogeneidade nos padrões de uso do solo metropolitano.

Teoricamente, a idéia do ciclo de vida das metrópoles representa a transposição, para o nível micro, da mesma argumentação utilizada por Kuznets para explicar o comportamento histórico das desigualdades de renda nos países hoje industrializados. Há, entretanto, uma distinção relevante a ser considerada, qual seja, a de que as evidências a favor da reversão natural do U invertido são bem mais fortes e convincentes no nível local (metropolitano) do que para a economia como um todo (nível macro).

Pela ótica da política econômica, a teoria do ciclo de vida é relevante, na medida em que permite prever o comportamento intertemporal das desigualdades internas à metrópole, associando-as a variáveis explicativas tais como modificações na estrutura produtiva da cidade, alterações no comportamento dos migrantes e acima de tudo, mudanças nas condições de acessibilidade à infra-estrutura urbana. Estas últimas referem-se, na sua essência, ao impacto do investimento público em transportes, educação, saúde, saneamento etc.

25.3 - Ciclo de Vida das Metrôpoles e Pobreza

Com o objetivo de demonstrar como a dinâmica interna das metrópoles e, em particular, a espacialização da pobreza entre núcleo e periferia estão vinculadas à etapa do seu ciclo de vida, evidências empíricas com base na PNAD 1990 serão discutidas a seguir. Cabe destacar que as amostras da PNAD para as nove metrópoles brasileiras foram desenhadas com o objetivo de garantir sua representatividade para cada metrópole como um todo. Verificou-se, no entanto, que, com exceção de Belém, as amostras são suficientemente robustas para obter estimativas seguras para o município-núcleo e o conjunto de municípios da periferia, o que é feito recentemente pela primeira vez a partir da PNAD [Tolosa e Rocha (1993)].

Como é de conhecimento geral e propalado na literatura internacional como característica das metrópoles do Terceiro Mundo, a proporção de pobres é sistematicamente mais elevada na periferia do que no núcleo (Tabela 25.3). Nas metrópoles nordestinas, a proporção média já elevada implica proporções superiores a 50% de pobres na periferia. As duas metrópoles primazes apresentam situações bem diferenciadas a esse respeito, sendo que os elevados 41% de pobres na periferia do Rio de Janeiro decorrem possivelmente da periferação combinada ao empobrecimento da metrópole como um todo. Curitiba revela proporção de pobres na periferia não muito distante das observadas em São Paulo e Porto Alegre, o que implica grande diferença nas proporções obtidas para o núcleo e para a periferia.

Quanto maior o desvio relativo entre a proporção de pobres nas duas subáreas, mais marcante a periferação da pobreza, não necessariamente a ser entendida como processo, mas como padrão de repartição da pobreza entre as duas subáreas da metrópole. Uma forma alternativa para visualizar esse fenômeno é considerar como o número total de pobres de cada metrópole se distribui entre núcleo e periferia, em confronto com a repartição da população total (Tabela 25.4).

Além de evidenciar a importância populacional do núcleo, que é predominante na maioria das metrópoles, fica evidente a existência de situações bem diferenciadas quanto à repartição da pobreza entre núcleo e periferia.

A esse respeito Curitiba é um *outlier*, resultado que pode ser sintetizado no desvio relativo — 84% entre a repartição de população total e pobres no

TABELA 25.3

Proporção de Pobres, segundo Regiões Metropolitanas (exceto Belém), Núcleo e Periferia - 1990

REGIÕES METROPOLITANAS	PROPORÇÃO DE POBRES(%)	
	NÚCLEO	PERIFERIA ^a
Recife	42	54 (2)
Fortaleza	38	53 (3)
Salvador	36	59 (1)
Rio de Janeiro	25	41 (4)
Belo Horizonte	23	39 (5)
São Paulo	21	25 (6)
Porto Alegre	15	24 (7)
Curitiba	6	21 (8)

Fonte: IBGE/PNAD, tabulações dos autores.

^aOs números entre parênteses indicam ranking, que se altera na periferia em relação ao observado no total da região metropolitana e no núcleo.

núcleo e na periferia. Seus pobres — relativamente poucos — como se viu na Tabela 25.3 estão localizados essencialmente na periferia. A repartição dos pobres no núcleo de Curitiba, embora próximo à observada em Porto Alegre, se diferencia de forma marcante da repartição da população total. A tendência à periferização da pobreza é, nesse caso, vinculada à pobreza rural na área metropolitana, e não aos fluxos migratórios que têm resultado no alto crescimento demográfico centrado na periferia. É de se notar, no entanto,

TABELA 25.4

Repartição da População Total e da População Pobre entre Núcleo e Periferia, segundo Regiões Metropolitanas (exceto Belém) - 1990 (Em %)

REGIÕES METROPOLITANAS	POPULAÇÃO TOTAL NO NÚCLEO	TOTAL DE POBRES NO NÚCLEO	DESVIO
Salvador	84,8 (1)	77,3 (1)	9,7
Fortaleza	79,0 (2)	73,6 (2)	7,3
São Paulo	63,7 (3)	60,2 (3)	5,8
Belo Horizonte	63,5 (4)	51,1 (4)	24,3
Curitiba	62,2 (5)	33,8 (7)	84,0
Rio de Janeiro	51,7 (6)	39,2 (6)	31,9
Recife	46,4 (7)	40,1 (5)	15,7
Porto Alegre	43,8 (8)	32,6 (8)	34,3

Fonte: IBGE/PNAD, tabulações dos autores.

Nota: Números entre parênteses representam ordem de ranking.

que a metrópole tem sido bem-sucedida na absorção de fluxos migratórios importantes durante as duas últimas décadas, já que os indicadores de proporção de pobres se mantêm como os mais baixos dentre as metrópoles brasileiras.

Porto Alegre, Rio de Janeiro e Belo Horizonte se situam num patamar semelhante de espacialização da pobreza na periferia, vinculado à dinâmica das metrópoles mais modernas. Na verdade, esse padrão evidencia um "fechamento" de centro como local de domicílio dos pobres, seja devido ao esgotamento de espaços livres e conseqüente aumento do valor das moradias, seja devido a mecanismos institucionais ou não que impedem o avanço da favelização no núcleo.

Recife, Salvador e Fortaleza apresentam pouca diferenciação na espacialização da pobreza entre núcleo e periferia. A incidência elevada da pobreza ocorre indiferentemente nas duas áreas e acompanha a repartição da população total. É interessante notar que, no Recife, onde a saturação demográfica transparece no ritmo de crescimento populacional durante a última década (ver Tabela 25.1), a tendência à periferação de pobreza é mais acentuada do que nas outras duas metrópoles nordestinas.

Finalmente, a baixa periferação da pobreza em São Paulo revela um estágio mais avançado de desenvolvimento da metrópole, quando o núcleo transborda para a periferia. Esta passa a ter dinamismo próprio, formada por subcentros que tendem a reproduzir, em escala reduzida e menos complexa, a estrutura sócio-econômica do núcleo.

O grau de periferação da pobreza parece, pois claramente associado ao "ciclo de vida" das metrópoles, caracterizado por fases distintas de desenvolvimento produtivo e de dinâmica urbana. Na primeira fase — na qual se situam as metrópoles nordestinas — ocorre maior incidência de pobreza enquanto proporção de pobres na população total, mas há menor desigualdade na repartição da subpopulação pobre entre núcleo e periferia: a periferação é incipiente. O desenvolvimento econômico e urbano da metrópole acarreta adensamento da ocupação do núcleo, elevação dos valores imobiliários e conseqüente expulsão dos pobres para a periferia. Nesta fase há crescente periferação da pobreza, em descompasso com a repartição da população total entre núcleo e periferia. Na terceira fase, a progressiva saturação do núcleo induz à realocação na periferia de atividades nobres e dinâmicas, evitando deseconomias de aglomeração, o que estimula o movimento de realocação intrametropolitano da população. A periferia deixa então de ser o local dos pobres e volta a haver uma equalização da repartição dos pobres entre núcleo e periferia, acompanhando a distribuição da população total entre as duas subáreas. Esse estágio, já atingido por São Paulo, evoluiu frequentemente em metrópoles do Primeiro Mundo à suburbanização e à decadência do núcleo.

Os números absolutos de pobres associados a essas proporções permitem visualizar por outro ângulo o quadro de pobreza metropolitana descrito acima (Tabela 25.5). O número de pobres nos núcleos — 5,9 milhões — é pouco superior se verificado nas periferias, seja porque nas metrópoles nordestinas onde a proporção de pobres é elevada, a periferização da pobreza se apresenta incipiente, seja porque São Paulo, a metrópole mais populosa, atingiu a terceira fase de ciclo, reunindo no núcleo 675 mil pobres a mais do que na periferia. Outro dado importante é que as duas metrópoles primazes concentram 55% dos pobres metropolitanos nos núcleos e 59% dos da periferia, sendo que São Paulo é responsável pelo maior número de pobres no núcleo, enquanto Rio de Janeiro, em plena fase de periferização da pobreza, é responsável pelo maior número de pobres na periferia, quase 2 milhões de pessoas.

TABELA 25.5

Número de Pobres nos Núcleos e Periferia das Regiões Metropolitanas (exceto Belém)^a - 1990

REGIÕES METROPOLITANAS	POBRES NO NÚCLEO		POBRES NA PERIFERIA	
	Nº	%	Nº	%
Fortaleza	679.328	11,4	245.237	4,4
Recife	539.828	9,1	806.511	14,5
Salvador	719.812	12,1	211.873	3,8
Belo Horizonte	476.241	8,0	455.845	8,2
Rio de Janeiro	1.277.870	21,5	1.977.196	35,5
São Paulo	1.991.210	33,4	1.316.561	23,7
Curitiba	78.991	1,3	155.240	2,8
Porto Alegre	193.218	3,2	397.629	7,1
Total	5.956.498	100,0	5.566.091	100,0

Fonte: IBGE/PNAD, tabulações dos autores.

^a Os números absolutos apresentados levam em conta as novas estimativas do IBGE para a população residente por região metropolitana na data de referência da PNAD-90, tendo como base os resultados preliminares do Censo Demográfico de 1991.

25.4 - Conclusão

O quadro de aumento da pobreza metropolitana e de periferização da pobreza resultou do agravamento de situações já críticas do início da década de 80 devido à estagnação econômica e à falência dos instrumentos de planejamento e política social do governo, especialmente em nível federal.

Já é amplamente reconhecido que o meio mais eficaz de combate à pobreza, enquanto insuficiência de renda, é o crescimento econômico. Há evidências de que as oscilações do nível de atividade, mesmo as de curto prazo, têm

impacto direto sobre a redução da pobreza absoluta, embora não necessariamente sobre a desigualdade. Ainda que uma eventual retomada tenha efeito imediato sobre os indicadores, por afetar condições de trabalho e renda daqueles que se situam em torno da linha de pobreza, ela pouco atinge um largo contingente de pobres que estão estruturalmente à margem do que se passa na economia formal.

Esses pobres miseráveis se concentram nas periferias das metrópoles do Centro-Sul e estão por toda a parte nas metrópoles nordestinas. Para alcançá-los é necessário um esforço governamental dirigido para a criação de empregos nos locais em que se encontram, que concilie objetivos de utilização da mão-de-obra ociosa, geração de renda e melhoria das condições físicas de vida. Criação de frentes de trabalho e organização de mutirões em vizinhanças pobres para construção de casas populares, instalação de redes de saneamento básico, melhorias da rede viária, coleta e tratamento do lixo urbano têm a vantagem de atender a esses objetivos.

Dificuldades organizacionais e de alocação e gerenciamento de recursos financeiros freqüentemente inviabilizam iniciativas nesse sentido. Como as regiões metropolitanas não se constituem, do ponto de vista formal, em unidades supramunicipais de personalidade administrativa própria, recursos disponíveis para atendimento das populações pobres e melhoria da infra-estrutura urbana, de maneira geral, são freqüentemente desperdiçados, seja por falta de um planejamento integrado em nível de região metropolitana, seja por insuficiências administrativas-políticas em nível local. Nesse sentido a criação de um vínculo entre agências planejadoras/financiadoras de um lado e operadoras de outro parece ser o requisito básico para enfrentar pobreza e condições de vida adversas de uma população de quase 12 milhões de pessoas nas metrópoles brasileiras.

Anexo

Pobreza — Referenciais de Análise

Para delimitação da subpopulação pobre em cada região metropolitana é utilizado o critério de renda. A linha de pobreza é o parâmetro de valor que permite distinguir pobres de não-pobres, pois foi estimado para corresponder ao nível de consumo compatível com o atendimento das necessidades básicas. Tendo em vista as reconhecidas diferenças da estrutura de consumo entre regiões metropolitanas, optou-se por tomar como base as “cestas” verificadas em cada uma delas para camadas de baixa renda, segundo pesquisa de orçamentos familiares. Essas “cestas” foram valoradas utilizando preços específicos de cada região metropolitana, com o objetivo de levar em conta, explicitamente, diferenciais de custo de vida que ocorrem localmente.⁴ As

4 Para uma descrição detalhada do procedimento para construção das linhas de pobreza ver Rocha (1988).

linhas de pobreza expressas em cruzeiros correntes de 1990 são apresentadas alternativamente em termos de salário mínimo para mais fácil avaliação dos valores absolutos e dos diferenciais entre metrópoles (ver tabela a seguir).

TABELA 25.6

Linhas de Pobreza segundo Regiões Metropolitanas - 1990

REGIÃO METROPOLITANA	VALOR DAS LINHAS DE POBREZA	
	Cr\$ 1990	SALÁRIO MÍNIMO (%)
Belém	5.930,52	1,22
Fortaleza	3.475,50	0,72
Recife	4.470,87	0,93
Salvador	4.904,65	1,02
Belo Horizonte	4.622,65	0,96
Rio de Janeiro	5.374,82	1,11
São Paulo	6.245,19	1,29
Curitiba	3.744,36	0,77
Porto Alegre	4.979,62	1,03

Bibliografia

- COSTA, M. A. O problema demográfico brasileiro: diagnóstico e perspectivas. In: VELLOSO, J. P. R. (org.). *A Questão Social no Brasil*. Rio de Janeiro: Nobel, 1991.
- ROCHA, S. Linhas de pobreza para as regiões metropolitanas na primeira metade da década de 80. *Anais...*, v. IV, Belo Horizonte: Anpec, dez. 1988.
- _____. Pobreza metropolitana: balanço de uma década. *Perspectivas da Economia Brasileira - 1992*. Brasília: IPEA, 1991a.
- _____. *Pobreza e ciclos de curto prazo*. Rio de Janeiro: IPEA, jan. 1991b (Boletim Conjuntural, 12).
- ROCHA, S. e TOLOSA, H. Pobreza metropolitana e políticas sociais. *Perspectivas da Economia Brasileira - 1989*. Rio de Janeiro: IPEA, 1989.
- TOLOSA, H. Pobreza no Brasil: uma avaliação dos anos 80. In: VELLOSO, J. P. dos R. (org.). *A Questão Social no Brasil*. Rio de Janeiro: Nobel, 1991.
- TOLOSA, H. e ROCHA, S. *Políticas de combate à pobreza: experiências e equívocos*. São Paulo, maio 1993 (Fórum Nacional).

