

Pobreza nos anos 90: os efeitos da estabilização

Darcilene Cláudio Gomes

Henrique Dantas Neder

Resumo: O artigo estuda a evolução da pobreza na década de 90, enfatizando os efeitos da estabilização dos preços promovida pelo Plano Real a partir de 1994. A mensuração da pobreza foi realizada através da utilização dos microdados da PNAD e de linhas de pobreza baseadas no ENDEF. O resultado observado foi a prevalência da pobreza durante a década de 90.

Palavras-chave: Pobreza, Indicadores Sócio-Econômicos.

Introdução

A atual política de estabilização, inaugurada com a implementação do Plano Real em 1994, representa a tentativa mais bem sucedida de controle da inflação desde a crise da dívida nos anos 80, rapidamente alcançando seu principal objetivo: a estabilização dos preços. A queda da inflação suscitou o interesse em relação aos efeitos do Real sobre a população mais carente do país. Desta forma, esse trabalho visa estudar o impacto da estabilização dos preços sobre a pobreza no Brasil.

A pobreza é um fenômeno complexo, visto que envolve muitas determinações sócio-econômicas. Entretanto, a grande maioria dos estudos fazem opção por estudar a pobreza derivada apenas das carências materiais, utilizando-se a renda único critério de aferição do nível de bem-estar das famílias. Existem inúmeras formas de mensurar a pobreza. O método mais freqüente consiste em determinar se um indivíduo pertence a categoria pobre se sua renda familiar *per capita* é menor do que o valor mínimo necessário para viver adequadamente em determinada sociedade - a chamada linha de pobreza. Para determinação da linha de pobreza existe um conjunto de métodos específicos. Entretanto, nesse trabalho optou-se pelo emprego de valores de linhas de pobreza obtidos a partir de padrões nutricionais mínimos que constam do Estudo Nacional de Despesa Familiar (ENDEF) do IBGE. A partir dos valores das linhas de pobreza, o passo seguinte é a estimativa de indicadores agregados obtidas a partir da comparação da situação de renda dos indivíduos com estas referências. Nesse trabalho, optou-se pela utilização de três indicadores: proporção de pobres, hiato de renda e o índice de Foster, Greer e Thorbecke.

O texto divide-se em quatro partes. A primeira delas discute a conceituação de pobreza. A segunda refere-se aos métodos de sua mensuração. Em seguida, apresenta-se alguns indicadores e as características da pobreza no Brasil antes da década de 90. Por fim, analisa-se a pobreza nos anos 90.

O artigo restringe-se a análise da pobreza sob o ponto de vista da insuficiência de renda, mesmo reconhecendo-se o seu caráter limitado para avaliar todas as carências da população brasileira.

Definição de Pobreza

A pobreza é um fenômeno complexo, cuja definição não é uma tarefa simples e pontual, visto que envolve muitas determinações. Uma das mais importantes é a que diz respeito à abrangência do conceito, isto é, se deve ser feita apenas sob o ponto de vista econômico (material) ou se deve levar em consideração variáveis não-econômicas.

Diversos autores reconhecem a importância dos componentes não materiais em qualquer avaliação geral da pobreza. Entretanto, a grande maioria deles reconhece a dificuldade em mensurar variáveis qualitativas, optando por estudar apenas a pobreza derivada das carências materiais por considerarem ser, talvez, impossível mensurar necessidades como: não realização pessoal, falta de prestígio, exclusão da sociedade.

Embora reconheça-se que a pobreza é fenômeno multidimensional, caracterizado por carências de diversos tipos, de uma maneira geral utiliza-se a renda como determinante do bem-estar das famílias. Assim, a avaliação de sua dimensão tem como ponto de partida a associação da pobreza à insuficiência de renda.

A definição de um conceito de pobreza deve ser condição necessária para a mensuração do fenômeno. Em qualquer estudo de pobreza deve constar a definição adotada, evitando-se, assim, distorções em análises temporais que calculam sua incidência em uma mesma base geográfica ou problemas de comparabilidade para o cálculo dos indicadores em diversas regiões. Entretanto, é conveniente ressaltar que o elemento da arbitrariedade sempre estará presente na descrição da pobreza, o que torna imperioso deixá-lo o mais explícito possível (ROMÃO, 1993).

Mensuração da pobreza

De uma maneira geral, pode-se considerar que a mensuração da pobreza

consiste em duas operações distintas (SEN apud ROMÃO, 1993). A primeira delas refere-se a identificação (quem são os pobres) e a segunda diz respeito a agregação (como combinar as diferentes características de pobreza numa mesma medida).

A identificação, que consiste na separação da população total em dois subconjuntos (pobres e não-pobres), pode ser feita de diversas maneiras, cada uma delas relacionada a uma diferente interpretação da pobreza. Os critérios utilizados para identificar a subpopulação pobre podem ser: subjetivos – pobreza como juízo de valor - ou objetivos – que envolvem basicamente duas variantes operacionais importantes: a que focaliza a pobreza sob um valor relativo e a que considera do ponto de vista absoluto.

A pobreza enquanto juízo de valor refere-se a opiniões ou sentimentos das pessoas sobre o seu próprio estado de pobreza ou de seu semelhante. Esse critério é questionável pois a pobreza não é abstrata, não depende da opinião que venha a se ter dela. A pobreza é uma situação concreta e sua análise passa por considerações de âmbito material, não sendo reflexo de emoções pessoais.

Os conceitos objetivos baseiam-se em critérios determinados exogenamente (renda, habitação, consumo entre outras). É relativa quando compara a posição que um indivíduo ocupa em relação aos demais membros da sociedade. A pobreza é absoluta quando leva em consideração requisitos mínimos de necessidade sem os quais as pessoas são consideradas pobres.

O simples fato de a conceituação de pobreza, em termos absolutos, fazer menção explícita a níveis mínimos aceitáveis de satisfação de necessidades básicas envolve o reconhecimento de que entre os membros da sociedade existem alguns que não estão preenchendo os requisitos mínimos estabelecidos, o que requer um desenho de políticas de superação da pobreza para essas pessoas. Assim, o próprio conceito encerra um conteúdo de vontade política que se pode expressar na determinação de prover os grupo-objetivos de condições de acesso aos patamares básicos de bens e serviços, em consonância com os padrões de vida contemporâneos. (ROMÃO, 1993:17).

Com base no exposto acima, podemos concluir que um estudo que tencione identificar a pobreza em países pobres deve adotar a noção de pobreza absoluta.

A agregação consiste em exprimir as características de pobreza de diferentes pessoas ou grupos em um único indicador ou índice (ROMÃO, 1993).

Existem várias formas de mensurar a pobreza. A forma mais freqüente de determinar quem é pobre consiste em comparar a renda familiar *per capita* de que dispõe uma determinada pessoa ao valor mínimo necessário para viver

adequadamente em determinada sociedade - a chamada linha de pobreza. A linha de indigência, refere-se ao valor necessário para satisfazer apenas as necessidades alimentares.

No Brasil, segundo ROCHA (1996), os estudos que utilizam a abordagem da renda dividem-se em duas categorias: a que utiliza o salário mínimo para determinar a linha de pobreza (frequentemente considera-se $\frac{1}{4}$ do salário mínimo como valor da linha de pobreza) e a que busca refletir o custo real de vida das populações de baixa renda. Em ambas abordagens, a variável mais utilizada para confronto com a linha de pobreza/indigência é a renda familiar *per capita* pois esta variável leva em conta todos os rendimentos dos membros da família, seu tamanho e seu papel como unidade redistributiva (ROCHA, 1999). Entretanto, a utilização desta variável apresenta no mínimo dois problemas: não consegue captar os efeitos da queda do tamanho das famílias e do ingresso crescente dos membros familiares no mercado de trabalho (LESSA *et al.*, 1997). Sendo assim, entre outras coisas, a utilização da renda familiar *per capita* não permite apreender a queda do bem-estar familiar provocada pela necessidade de mais membros da família serem incorporados ao mercado de trabalho.

A abordagem que utiliza o salário mínimo apresenta alguns problemas, quais sejam: a variação do salário real ao longo do tempo, a arbitrariedade do valor do salário mínimo como linha de pobreza ($\frac{1}{4}$ do valor do salário mínimo - que pode não refletir as verdadeiras necessidades básicas dos indivíduos), a existência de diferenças regionais do custo de vida que não são levadas em consideração quando estipula-se um valor único para a linha de pobreza/indigência com base em um salário determinado nacionalmente.

Segundo ROCHA (1996), os estudos que buscam refletir o custo de vida da população de baixa renda devem ser privilegiados quando existirem disponibilidade de dados. Utilizando-se estudos sobre o padrão de consumo das famílias é possível determinar padrões regionais de consumo, o que solucionaria o problema do custo de vida regional que a abordagem do salário mínimo não enfrenta. A maioria dos pesquisadores brasileiros faz uso do Estudo Nacional de Despesa Familiar (ENDEF, de 1974/75) do IBGE para fixar esses padrões e em seguida estabelecer a linha de pobreza.

ROCHA (1988 e 1996) apresenta um roteiro aqui simplificado para determinar a linha de pobreza baseada no "enfoque biológico" que considera os padrões observados de consumo alimentar (o cálculo da linha de indigência deve suprimir a

quarta etapa):

1) definição dos requerimentos nutricionais médios a serem atendidos: considera-se como requerimento nutricional a ingestão diária de 2.400 calorias por pessoa, independente da pessoa ou do local onde ela vive;

2) estabelecimento de uma cesta alimentar que esteja de acordo com as preferências das populações com renda baixa e que seja capaz de atender os requisitos nutricionais; não é uma cesta normativa, pois toma-se por base a preferência dos consumidores, especialmente os de baixa renda, levando em conta as especificidades regionais;

3) calcular o valor da cesta alimentar a preços correntes; a valoração da cesta difere regionalmente e busca-se refletir as significativas discrepâncias entre padrões de preços entre regiões e local de residência;

4) derivação da linha de pobreza considerando o valor gasto com alimentos e com as demais despesas básicas; a determinação dos custos dos itens não alimentares é feita através da utilização do coeficiente de Engel para o decil de renda mais baixo entre aqueles onde não são observadas deficiências calóricas. Em seguida, esse custo é somado ao da cesta básica para o estabelecimento das linhas de pobreza.

Calculada a linha de pobreza, o passo seguinte é adotar indicadores agregados para expressar as características de pobreza. O indicador mais conhecido é o de proporção de pobres, que consiste no número de indivíduos cuja renda familiar *per capita* é inferior a linha de pobreza, em relação ao total da população. Contudo, tal indicador é utilizado como ponto de partida para estudos sobre pobreza, sendo insuficiente para caracterizar a pobreza dado que viola dois importantes axiomas (SEN *apud* PRATES, 1996). Primeiro, o indicador não se altera ao se reduzir a renda de uma pessoa situada abaixo da linha de pobreza ou o inverso, isto é, quando a renda eleva-se sem alcançar a linha de pobreza o indicador permanece o mesmo. Em segundo lugar, a proporção também é insensível à distribuição de renda entre os pobres, não se alterando quando transfere-se renda de um indivíduo pobre para outro mais rico.

Sendo assim, a proporção de pobres deve ser utilizada em combinação com outros indicadores de pobreza; um deles é o "hiato de renda" ou "índice de insuficiência de renda". O hiato de renda permite a obtenção de informações sobre a intensidade da pobreza através do desvio médio entre a renda dos pobres e o valor da linha de pobreza. O indicador mede a distribuição média da renda dos pobres em

relação a linha de pobreza. A utilização da proporção de pobres e do hiato deixa de considerar uma outra característica importante da pobreza: a desigualdade de renda entre os pobres.

Observando tal fato, SEN (1976) propôs um indicador de pobreza que incorporasse o número de pobres, o montante de renda aquém do mínimo de subsistência (a intensidade média de pobreza) e a desigualdade de renda entre os pobres, construindo assim um único indicador. Nota-se que o índice de Sen expressa uma preocupação em demonstrar a diferença de graus de pobreza dentro da própria subpopulação pobre. Em face disso, o índice de Sen é apontado como o melhor para mensurar a pobreza (ROMÃO, 1993).

Na esteira do indicador proposto por Sen surgiram variações alternativas modificando alguns dos seus axiomas, entre eles o índice de Foster, Greer e Thorbecke (*apud* ROCHA, 1998), bastante utilizado em estudos brasileiros (e que será adotado nesse trabalho). Como o índice de Sen, esta variante também leva em consideração a proporção, a intensidade e a distribuição de renda entre os pobres.

A utilização desse índice é defendida pela propriedade que possui de ser consistente em agregações, isto é, a pobreza em cada grupo pode estar caindo, enquanto o agregado do Estado pode estar subindo, por exemplo. Assim, seu uso permite o cálculo da pobreza em diversos níveis agregativos (PRATES, 1996).

Pobreza no Brasil

A tabela 1 traz a evolução dos indicadores de pobreza para o Brasil desde a década de 1960 até 1990, calculados a partir de diferentes fontes de dados, distribuições e linhas de pobreza. A estimativa I considera a pobreza a partir de uma linha de pobreza equivalente a 88,47% do salário mínimo de 1986 de renda familiar, com base no cálculo de cestas básicas por grandes regiões. O custo da cesta de alimentos foi obtida através do estudo do Banco Mundial no Brasil que, por sua vez, adota os padrões apropriados de nutrição recomendados pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura, bem como pela Organização Mundial de Saúde, que estabelecem que a dieta que preenche os requisitos calóricos corresponde a 2.242 calorias. A estimativa II utiliza como linha de pobreza o valor de um salário mínimo de agosto de 1980. A estimativa III considera a pobreza das pessoas economicamente ativas com rendimento, utilizando uma linha de pobreza correspondente a um salário mínimo de agosto de 1980. A estimativa IV, utiliza o ENDEF para estabelecer padrões regionais de consumo, adotando dieta de 2.400

calorias.

De acordo com a estimativa I, a pobreza no Brasil, em termos proporcionais, se encontrava em 1960 em 41,4%. Durante a década a pobreza reduziu-se até alcançar 39,3% no início da década de 70. Essa redução não se deu apenas do ponto de vista da proporção de pobres já que melhorou também a intensidade (medida pelo hiato da renda) e a distribuição de renda entre os pobres (incorporada no cálculo do Índice de Sen). Entretanto, tal melhoria foi modesta. Observa-se que a estimativa III confirma a redução da pobreza nesse período.

Tabela 1 - Índices de Pobreza, Brasil - 1960-1990 (%)

Ano	Estimativa I			Estimativa II		Estimativa III	Estimativa IV
	Proporção	HR	Sen	Proporção	Sen	Proporção	Proporção
1960	41,4	41,9	0,231	-	-	58,0	-
1970	39,3	41,1	0,221	42,2	-	55,0	68,33
1980	24,4	30,7	0,123	21,9	0,128	34,2	35,33
1983	41,9	41	0,243	26,3	0,168	47,6	41,21
1986	28,4	27,7	0,126	15,2	0,098	30,1	23,69
1988	39,3	35,3	0,206	23,3	0,148	42,5	29,24
1990	-	-	-	26,5	0,173	43,6	30,25

Fonte: Estimativa I: ROMÃO (1993); Estimativa II e III HOFFMANN (1995); Estimativa IV: ROCHA (1999).

A pobreza segue em declínio até o início da década de 80, fato confirmado por qualquer um dos indicadores e por todas as estimativas. O recrudescimento da pobreza na década de 80 também é confirmado por todas as estimativas. A estimativa I, demonstra que a pobreza agravou-se tanto em termos proporcionais, quanto em termos de intensidade e de distribuição de renda entre os pobres. A estimativa III aponta que quase 44% da PEA com rendimento recebia remuneração inferior a um salário mínimo no final da década de 80.

No item sobre a mensuração apontou-se existência de diversas metodologias para aferição da pobreza, sendo que esse ainda é um campo controverso onde não existe consenso. Dessa forma, metodologias diferenciadas levam a resultados também diferenciados. Apesar disso, todas as estimativas apresentadas na tabela 1 (anexo) apontaram as mesmas tendências, existindo apenas uma diferença quanto aos anos 80. Embora todas as estimativas apontem tendência de crescimento da pobreza no final da década, a intensidade do crescimento varia. De acordo com as estimativas II e III a proporção de pobres supera o valor encontrado no início da década de 80. Já a estimativa IV, embora tenha apresentado tendência crescente na incidência de pobreza após 1986, o percentual encontrado no final da década era inferior aquele verificado em 1980 (35,33% em 1980 e 30,25% em 1990).

Segundo ROCHA (1995), o comportamento da pobreza na década de 80 não foi mais adverso graças ao incremento da taxa de atividade, que provavelmente significou o ingresso de mais membros da família no mercado de trabalho (principalmente das mulheres), o que permitiu que a renda familiar *per capita* não sofresse queda significativa. Assim, mais membros de uma família precisaram ingressar nas fileiras do trabalho regular para evitar a piora das condições de vida no núcleo familiar. A queda da taxa de fecundidade também contribuiu para que os indicadores de pobreza não apresentassem desempenho pior.

Ao longo da década de 80 os índices de pobreza sofrem significativas flutuações, principalmente no período do Plano Cruzado, quando observa-se queda na proporção de pobres, a única da década, mas de curtíssima duração, pois no ano seguinte a pobreza voltou a crescer.

Percebe-se que em todos os períodos as regiões que abrigavam maior contingente de população pobre (em termos proporcionais) eram o Nordeste e o Norte, sendo que a primeira região era a que apresentava maior proporção de pobres (ver tabela 2). Contudo, a distância entre as duas regiões diminuiu ao chegar em 1988. A menor proporção de pobres no conjunto das regiões brasileiras era encontrada no Sul, que permanece na mesma posição desde 1960.

A diferença entre as regiões com maior e menor proporção de pobres era bastante acentuada. Em 1960, no Nordeste, 61% da população era pobre. Já no Sul somente 16,4% eram pobres. Em 1988 o Nordeste contava com 56,% de pobres e o Sul com 28%. Isto significa que a incidência de pobreza no Nordeste era duas vezes maior que no Sul.

Tabela 2 - Proporção de Pobres, Grandes Regiões e Brasil - 1960-1990

Grandes Regiões	1960	1970	1980	1983	1986	1987	1988
Norte	34,7	41,1	24,2	35,4	23,2	30,8	37,8
Nordeste	61,0	60,8	38,5	59,3	40,1	53,4	56,4
Sudeste	33,0	28,6	17,1	32,6	22,9	28,9	31,3
Sul	16,4	22,6	14,4	27,6	17,3	24,5	28,0
Centro-Oeste	26,4	33,5	19,1	32,8	18,5	25,9	33,3
Brasil	41,4	39,3	24,4	41,9	28,4	35,9	39,3

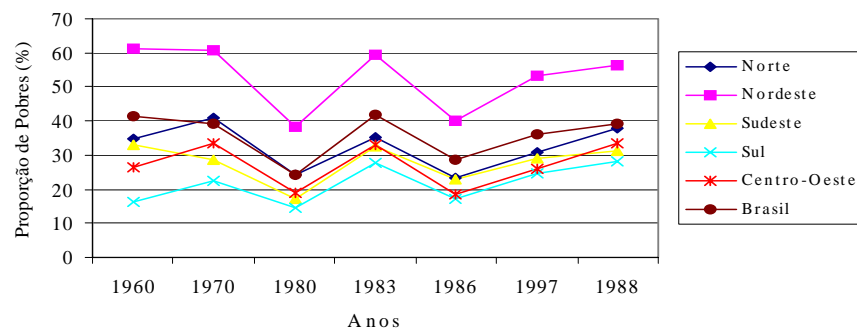
Fonte: ROMÃO (1993) para os anos: 1960, 1970, 1980, 1983, 1986, 1987, 1988.

*Para o período 1960/70/80, Censos, 1983/86/87/88 PNAD.

Nota-se através do gráfico 1, que o comportamento temporal da incidência da pobreza se assemelha para todas as regiões, exceto as regiões Norte e Centro-Oeste, que apresentaram aumento na proporção de pobres em 1970. A pobreza tem, portanto, um claro componente regional, era proporcionalmente mais alta no Nordeste e

reduzia-se em direção ao Sul do país.

Gráfico 1 - Proporção de Pobres, Grandes Regiões e Brasil, 1960-88



Fonte: ROMÃO (1993) para os anos: 1960, 70, 80, 83, 86, 88.
Elaboração: Própria.

Além do componente regional, a pobreza no Brasil apresentava outras características, algumas delas merecendo destaque. Em 1960, a pobreza no país localizava-se principalmente nas áreas rurais, tanto em termos absolutos quanto em termos proporcionais (PRATES, 1996). Entretanto, essa constatação logo deu lugar a outra: embora em termos proporcionais as áreas rurais continuassem a apresentar índices mais elevados, a maior quantidade de pobres encontrava-se na zona urbana com grande participação das áreas metropolitanas (tabela 3). Essa "urbanização" da pobreza seguiu o movimento de urbanização da população verificado no período. Além disso, cabe destacar o avanço da metropolização. Segundo o IBGE (*apud* PRATES, 1996), entre 1970 e 1991 a população metropolitana saltou de 26% para 30,19% da população total do país.

Tabela 3 - Evolução da Pobreza por Estratos de Residência, Brasil - 1981 e 1990.

Anos e Estratos	Número (1000 pessoas)	Incidência (%)
1981		
1. Rural	14.628	44,2
2. Urbano	15.596	31,9
3. Metropolitano	10.829	29,5
4. Urbano + Metropolitano	26.425	-
5. Total Brasil	41.053	34,6

1990		
1. Rural	12.227	39,3
2. Urbano	17.483	26,9
3. Metropolitano	12.260	28,9
4. Urbano + Metropolitano	29.743	-
5. Total Brasil	41.970	30,3

Fonte: ROCHA (1995).

Entretanto, as condições de vida dos pobres residentes nas metrópoles do Sudeste acabam sendo expressivamente melhores do que a dos pobres no Nordeste pois os primeiros possuem maior acesso à serviços e bens públicos, como educação, saúde e saneamento.

Os dados apresentados confirmam que o Brasil entrou na década de 90 com uma pesada dívida social do ponto de vista apenas da insuficiência de renda. Em que pesem as diferenças metodológicas, entre um terço e um quarto da população era pobre e quase metade da PEA sequer recebia um salário mínimo. Na próxima seção será analisada a evolução dos índices de pobreza no país na década de 90.

Pobreza no Brasil na década de 90

Para calcular a pobreza no Brasil na década de 90, foram utilizados os microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, do IBGE e linhas de pobreza derivadas do ENDEF, baseadas no enfoque biológico, seguindo metodologia desenvolvida por ROCHA (1988). Antes de apresentar os dados, convém tecer alguns comentários sobre os cálculos desenvolvidos.

Segundo NEDER (1999), o levantamento feito pela PNAD necessita de tratamento estatístico diferenciado para uso de seus resultados. O primeiro problema é que por ser uma pesquisa amostral exige-se o conhecimento das características de seu plano amostral e das propriedades de seus estimadores (para efetuar os cálculos de suas variâncias). Também é necessário definir testes de hipóteses e intervalos de confiança para comparação de seus resultados. Nesse sentido, após calcular os índices de pobreza, estes foram submetidos a testes estatísticos para verificar se seu crescimento ou decréscimo era significativo ou se apenas indicava variabilidade amostral.

Na tabela 4, apresenta-se a incidência de pobreza de 1992 até 1998 para os estados brasileiros, grandes regiões e Brasil. A característica principal da tendência da pobreza na década de 90 foi sua diminuição a partir de 1993 e estabilização a partir de 1995.

Existe uma certa dificuldade em identificar um comportamento característico

para os índices nos estados, pois estes variam bastante ao longo do tempo, ora sobem, ora caem, embora algumas vezes a variação seja muito pequena e muitas vezes sejam apenas reflexo de variação amostral. Mas procurou-se agrupar estados cuja pobreza tenha tido comportamento semelhante, o resultado foi o estabelecimento de apenas dois comportamentos distintos onde encontra-se estados com tendência mais homogênea da proporção de pobres. Nos demais estados encontrou-se comportamento heterogêneo, sendo impossível estabelecer alguma tendência.

No primeiro agrupamento encontram-se os estados que apresentaram tendência declinante na proporção de pobres desde 1993 até 1998. Os Estados pertencentes a este grupo são: Goiás, Rondônia e Pará.

O grupo 2, ao contrário do grupo 1, é caracterizado por aqueles estados que apresentam queda na incidência de pobreza em 1995 e em seguida elevação. São eles: Roraima e Amazonas.

Tabela 4 - Proporção de Pobres, Unidades da Federação, Grandes Regiões e Brasil, 1992-98

	1992	1993	1995	1996	1997	1998
São Paulo	22,78	22,6	13,7*	15,08*	15,31*	14,66*
Rio de Janeiro	24,53	30,04	20,56*	19,67	20,69*	18,14*
Minas Gerais	26,93	25,26	16,57*	17,12	16,52*	16,99*
Espírito Santo	24,34	22,12	14,33*	14,58	14,56	13,92
SUDESTE	24,25	24,74	15,82*	16,48	16,75	15,9
Pará	57,13	55,31	48,0*	50,12	47,04*	45,13*
Acre	42,48	45,53	33,04*	36,86	33,79	33,37*
Amazonas	52,94	54,37	38,96*	36,67	40,32*	46,65*
Rondônia	43,79	43,46	31,69*	28,98	26,15*	21,1*
Roraima	35,76	28,24	14,62*	18,54	21,81	28,62*
Tocantins	65,42	54,19	55,93*	46,62	50,03	45,3
Amapá	52,29	52,2	34,83*	31,22	41,14*	40,94
NORTE	54,03	52,44	42,54*	41,68	41,8	41,74
Distrito Federal	30,74	27,27	18,12*	20,62	17,01*	17,11*
Mato Grosso	26,8	20,39	15,87*	16,63	14,61*	13,45*
Mato Grosso do Sul	23,9	21,01	13,47*	15,79	14,34	13,00*
Goiás	22,61	22,05	16,84*	15,24	14,24*	13,27*
CENTRO-OESTE	25,14	22,41	16,23*	16,56	14,81	13,93
Paraná	22,49	16,75	13,4*	11,08*	10,91	11,75*
Rio Grande do Sul	15,03	15,76	11,14*	12,53*	11,44*	10,83*
Santa Catarina	12,17	9,39	7,74*	7,91	6,37*	8,04*
SUL	17,29	14,84	11,3*	11,02	10,17	10,6
Ceará	49,39	46,97	33,39*	35,2	33,99	31,5*
Pernambuco	47,45	48,53	29,97*	33,14*	32,48	29,11*
Bahia	42,43	43,57	32,32*	36,39*	30,44*	27,95*
Maranhão	42,94	49,68	36,9*	34,03	39,2*	34,12*
Piauí	53,64	48,27	36,74*	36,98	38,27	33,51
Rio Grande do Norte	39,17	39,43	23,2*	25,14	22,9	21,18*
Paraíba	46,19	43,86	26,08*	27,46	28,33	24,74
Alagoas	34,86	44,66*	27,38*	30,22	27,62*	26,6*
Sergipe	37,29	34,6	27,35*	23,84	27,42*	23,08*
NORDESTE	44,58	45,37	31,43*	33,29	31,97	28,85
BRASIL	30,22	30,01	20,71*	21,75*	20,96*	19,94*

Fonte: PNAD 1992, 1993, 1995, 1996 e 1997.

Elaboração própria.

(*) Variação significativa, ao nível de 5% de significância em relação ao ano anterior.

Entretanto, nota-se uma tendência única para todos os estados: a de queda da

proporção de pobres, que começa a delinear-se a partir de 1993.

Em 1992 os estados que possuíam maior proporção de pobres eram Tocantins, com 65,4% de pobres, e o Pará, com 57,1%. Em 1998, o Amazonas passa a ser o estado com maior proporção de pobres, embora tenha caído em relação a 1992 (46,6% contra 52,9%), e em seguida Tocantins e Pará praticamente empatam com aproximadamente 45% de pobres.

Os estados com menor proporção de pobres em 1992 eram: Santa Catarina (com 12,17% de pobres) e o Rio Grande do Sul (com 15,03%). Em 1998, a posição continuava a mesma, Santa Catarina continuava a apresentar a menor proporção de pobres (8,04% em 1998) e o Rio Grande do Sul vem em seguida com índice de 10,83%.

Salta aos olhos a grande distância entre as proporções mais e menos elevadas, demonstrando as disparidades entre as regiões brasileiras: as maiores proporções encontram-se na região Norte e as menores na região Sul.

Embora em termos proporcionais a região Norte apresente os maiores índices em relação as demais regiões brasileiras, sua participação no contingente de pobres é pequena (apenas 7,81% em 1992 e 9,9% em 1998). Tal constatação deve-se ao fato da região ter um pequeno contingente populacional. Já a região Nordeste, apresenta significativa proporção de pobres e sua participação no número total é expressivo: o Nordeste é a região que mais contribui com o número de pobres do país - 42,5% em 1992 e 42,1% em 1998 (tabela 5).

Tabela 5 - Participação das Regiões no Total de Pobres do Brasil, 1992-98

	1992	1993	1995	1996	1997	1998
SUDESTE	35,64	36,52	33,55	33,18	35,01	34,94
NORTE	7,81	7,78	9,39	8,92	9,32	9,9
CENTRO-OESTE	5,64	5,05	5,39	5,24	4,95	4,89
SUL	8,94	7,74	8,46	7,76	7,49	8,16
NORDESTE	42,52	43,64	44,2	44,9	44,34	42,11

Fonte: PNAD 1992, 1993, 1995, 1996, 1997 e 1998.

Elaboração própria.

De uma maneira geral a proporção de pobres decresceu no país a partir de 1993, apresentando queda expressiva no período 1993-1995. As razões para queda tão acentuada podem ser encontradas em diversos fatores ou na interação desses fatores. No período 1993-95 houve uma retomada do crescimento econômico no país (o PIB chegou a alcançar 5,8% de crescimento em 1994, o melhor desempenho da década), que aliado a queda da inflação e a abertura comercial e valorização cambial (responsáveis pela estabilização relativa dos preços dos produtos agrícolas) causaram

impacto positivo no nível de renda real dos mais pobres. Assim, a queda na proporção de pobres foi mais uma consequência do plano de estabilização do que uma política deliberada para combater a pobreza.

No período seguinte 1996-98 os elementos que contribuíram para a queda da pobreza perdem força. As taxas de crescimento do PIB, por exemplo, passam a cair a partir de 1996. As taxas inflacionárias também começam a apresentar tendência a elevação. Enfim, "O forte movimento recessivo que se iniciou em 1998, bem como a maxidesvalorização de janeiro de 1999, foram os 'coups de grâce' das esperanças de redução da pobreza (...) no Brasil no final da década de 90." (GONÇALVES, 1999:53).

Nesse sentido, o movimento de queda da pobreza não se verificou nos anos seguintes, permanecendo praticamente estável em um patamar que gira em torno dos 20% (até onde os dados estão disponíveis, ou seja, 1998 – ano de referência da última divulgação da PNAD).

Essa acomodação da proporção de pobres encobre realidades diferenciadas segundo estratos de residência. A proporção de pobres reduziu-se em praticamente todos os estratos, como pode ser atestado pela tabela 6. A redução da proporção de pobres nas áreas metropolitanas relaciona-se à retomada do nível de atividade e aos impactos da estabilização sobre os menores rendimentos, sobretudo nas ocupações do setor terciário (comércio e serviços).

A partir de 1995 os estratos passam a ter evolução diferente. Em termos proporcionais a pobreza na zona rural vem diminuindo. Já a pobreza metropolitana, tem avançado na incorporação de grande número de pobres. Somente na metrópole paulista residiam em 1998 mais pobres que os existentes nos estados do Ceará e Rio Grande do Sul somados. Embora em termos proporcionais a pobreza metropolitana no país como um todo tenha crescido pouco de 1995 à 1998, percebe-se que em algumas áreas (como São Paulo, Belém, Belo Horizonte), a pobreza metropolitana tem experimentado crescimento significativo (tabela 6).

Tabela 6 - Proporção de Pobres segundo estratos de residência e Estados selecionados, 1992 e 1998

UF	1992			1995			1998		
	Metropolitano	Urbano	Rural	Metropolitano	Urbano	Rural	Metropolitano	Urbano	Rural
Pará	48,58	61,81	-	34,74	54,39	-	36,8	48,82	-
São Paulo	30,09	15,92	17,03	17,19	10,43	10,87	19,49	10,07	10,51
Rio de Janeiro	26,34	17,4	26,22	21,93	14,26	25,15	19,33	13,59	18,2
Minas Gerais	30,71	23,57	31,74	17,92	15,19	18,61	21,12	16,99	18,67
Paraná	19,65	18,46	33,85	8,31	13,51	19,74	9,8	11	16,76
Rio Grande do Sul	21,52	12,28	11,3	12,79	9,2	13,02	12,97	9,46	10,43
Ceará	38,8	49,68	60,26	26,6	37,54	37,59	25,95	34,99	35,02
Pernambuco	50,39	44,32	48,83	34,39	25,79	28,87	33,39	25,49	27,1
Bahia	39,54	42,84	44,63	35,69	33,75	28,63	29,47	28,43	26,56
Brasil	30,91	27,67	36,64	20,59	18,55	24,83	20,71	17,67	22,92

Fonte: PNAD 1992, 1995 e 1998.

Elaboração Própria.

Nessa perspectiva, a queda da incidência de pobreza não alterou suas características estruturais. A pobreza continua tendo um claro componente regional (proporções mais elevadas no Norte e Nordeste e menos elevadas no Sul) e continua avançando rumo à área metropolitana.

Como mencionado anteriormente, o indicador que expressa apenas o número de pobres diz pouco à respeito da intensidade da pobreza. Sendo assim, a tabela 7 (anexo) apresenta um outro indicador, a razão da insuficiência de renda ou hiato de renda, que indica o desvio médio observado entre a renda dos pobres e o valor da linha de pobreza.

Tabela 7 - Razão de Insuficiência de Renda ou Hiato de Renda, Grandes Regiões - 1992-98

	1992	1993	1995	1996	1997	1998
Sudeste	41,31	40,72	43,79	43,04	43,91	44,79
Norte	51,38	46,44	47,03	48,18	47,59	47,14
Centro-Oeste	41,34	40,36	44,97	48,4	47,26	47,17
Sul	42,73	40,52	45,16	47,63	49,38	47,88
Nordeste	48,17	48	44,84	46,05	45,68	42,74
Brasil	45,37	44,28	45,17	45,49	46,1	44,53

Fonte: PNAD 1992, 1993, 1995, 1996, 1997 e 1998.

Elaboração própria.

O hiato de renda mostra que, para o Brasil, a renda média dos pobres equivalia a apenas 55% do valor da linha de pobreza em 1998, desempenho bem próximo aos anos anteriores. Nesse sentido, o desempenho positivo da proporção de pobres não é verificado para o hiato de renda. Do ponto de vista regional nota-se agravamento do hiato de renda em 1998 em relação a 1992 no Sudeste, Centro-Oeste e Sul; justamente nas regiões onde encontram-se as menores proporções de pobres. Tal constatação indica que os pobres residentes nessas regiões estão mais distantes do valor da linha de pobreza apresentando, em média, renda familiar *per capita* inferior em relação ao início da década. Embora possivelmente haja menor quantidade de pobres, essa

redução não significou melhora do nível de renda das famílias situadas abaixo da linha de pobreza, representando, em alguns casos, até mesmo agravamento.

Outro indicador que fornece mais elementos para o estudo da pobreza é o proposto por Foster, Greer e Thorbecke (tabela 8). Os resultados apresentados pelo índice ratificam as conclusões apontadas até o momento, isto é, queda da pobreza em 1995 e estabilização nos anos seguintes. A queda do índice de Foster, Greer e Thorbecke, embora tenha sido afetado em grande medida pela queda na proporção de pobres já que o hiato de renda manteve-se praticamente estável para o Brasil, mas apresentou piora em algumas regiões, indica que o efeito combinado da evolução da quantidade de pobres, do hiato da renda e da desigualdade de renda entre os pobres foi positivo, mas não tão positivo quanto a queda na proporção de pobres faz crer.

Tabela 8 - Índice de Foster, Greer e Thorbecke, 1992-98

	1992	1993	1995	1996	1997	1998
Sudeste	0,061	0,061	0,047	0,048	0,05	0,049
Norte	0,183	0,15	0,127	0,13	0,128	0,128
Centro-Oeste	0,063	0,055	0,051	0,059	0,051	0,049
Sul	0,048	0,037	0,036	0,038	0,037	0,037
Nordeste	0,139	0,14	0,092	0,103	0,097	0,079
Brasil	0,087	0,084	0,062	0,067	0,065	0,059

Fonte: PNAD 1992, 1993, 1995, 1996, 1997 e 1998.

Elaboração própria.

Mesmo tendo sofrido redução, a pobreza no Brasil assume contornos alarmantes, pela sua extensão, profundidade e complexidade. O fenômeno atinge mais de trinta milhões de pessoas, encontra-se em qualquer região e estrato e apresenta um grande distanciamento entre os mais pobres e os mais ricos. Enfim, a multiplicidade de formas assumidas pela pobreza no Brasil não encontram correspondência em nenhum outro país da América Latina. Dessa maneira, torna-se mais árduo e complicado o processo de identificação e principalmente de solução do problema.

As linhas de pobreza utilizadas nesse estudo, baseadas no ENDEF, possuem valor significativamente mais baixo se comparadas com linhas construídas a partir de outras fontes como a POF (Pesquisa de Orçamentos Familiares do IBGE) ou através da utilização de cestas básicas elaboradas pelo DIEESE (Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio-Econômicos). Embora o comportamento da evolução da pobreza seja semelhante para qualquer fonte utilizada, os patamares de pobreza são relativamente menores quando são utilizadas linhas derivadas do ENDEF. À guisa de exemplo, a tabela 9 (anexo) apresenta estimativas de incidência de pobreza utilizando duas linhas de pobreza distintas para o mesmo ano - 1997.

Tabela 9 - Incidência de Pobreza a partir de linhas de pobreza derivadas do ENDEF, da POF e DIEESE, 1997 - Brasil

Linhas de Pobreza	Incidência de Pobreza (%)	Número de Pobres
ENDEF	20,96	31.986.732
POF	34,09	51.836.000

Fonte: PNAD.

Elaboração própria para estimativas com linhas derivadas do ENDEF.

ROCHA (1999) para a estimativa com linha derivada da POF.

A utilização das linhas derivadas do ENDEF aproximam-se mais de estimativas de indigência (que leva em consideração apenas gastos com alimentação) do que propriamente de pobreza (que considera outros gastos, além dos gastos com alimentação). Na tabela 10 compara-se a incidência de pobreza utilizando linhas de pobreza derivadas do ENDEF e linhas derivadas do custo da cesta básica pesquisada pelo DIEESE (correspondendo a uma dieta de 2.200 calorias divididas em treze produtos). Observa-se que tanto a proporção quanto o número de pobres encontrados com linhas do ENDEF aproxima-se dos valores encontrados por meio da utilização de cestas básicas valoradas pelo DIEESE.

Tabela 10 - Incidência de Pobreza a partir de linhas de pobreza derivadas do ENDEF e Proporção de indigentes a partir de linhas de indigência derivadas do DIEESE, 1997 - Brasil

Linhas de Pobreza	Incidência de Pobreza/Indigência (%)	Número de Pobres/Indigentes
ENDEF	20,96	31.986.732
DIEESE	21,0	32.302.582

Fonte: PNAD.

Elaboração própria.

Conclusão

Os dados apresentados ao longo do trabalho não deixam dúvidas: os problemas sociais estão longe de encontrarem alguma solução no país. Embora em meados da década de 90 tenha se verificado proporções menores de pobres, ainda existiam mais de 30 milhões de brasileiros vivendo abaixo da linha de pobreza. Linha esta que correspondia a apenas 80% do valor do salário mínimo na região metropolitana de São Paulo. Isso significa que mais de três milhões de brasileiros residentes na metrópole paulista recebiam menos que R\$ 109 em 1998. O que todos os indicadores mostram é que a pobreza persiste, independente do conceito utilizado para defini-la.

O mais grave é que as soluções que foram encaminhadas pelos sucessivos

governos da década de 90, não indicaram em nenhum momento alguma estratégia explícita para combater os agudos problemas sociais do Brasil. A crise econômica aliada às novas determinações das políticas sociais, postergaram a resolução dos problemas sociais para algum momento do futuro; todavia, não se pode precisar se este futuro está próximo ou distante.

Referências Bibliográficas

- GONÇALVES, R. "Distribuição de riqueza e renda: alternativa para a crise brasileira". In: LESBAUPIN, I. (org.). O Desmonte da Nação: balanço do governo FHC. Petrópolis - RJ, Vozes, 1999.
- LESSA, C. et. al. "Pobreza e política social: exclusão nos anos 90". Praga, n.º 3, 1997.
- NEDER, H.D. Um estudo sobre a variabilidade das informações obtidas a partir das PNADS. 1999. (mimeo)
- PRATES, F. M. Desigualdade de renda e pobreza em Minas Gerais. Dissertação de Mestrado, CEDEPLAR/UFMG, Belo Horizonte, 1996.
- ROCHA, S. Estabelecimento e comparação das linhas de pobreza para o Brasil. Texto para discussão interna, INPES/IPEA, 1988.
- ROCHA, S. Governabilidade e Pobreza: o desafio dos números. In: COELHO, M. P. e VALLADARES, L. (orgs.) Governabilidade e Pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.
- ROCHA, S. Renda e pobreza: os impactos do plano real. Texto para discussão n.º 439, Rio de Janeiro, IPEA, 1996.
- ROCHA, S. Desigualdade e pobreza no Brasil: a evolução 1981/95. Texto para Discussão n.º 567, IPEA, 1998.
- ROCHA, S. Pobreza e Desigualdade no Brasil: o esgotamento dos efeitos distributivos do Plano Real, 1999. (mimeo)
- ROMÃO, M. C. Pobreza: Conceito e Mensuração. Caderno de Economia n.º 13, IPEA, 1993.
- SEN, A. "Poverty: na ordinal approach to measurement. Econometrica, v. 44, n.º 2, 1976.