

# **Renda, pobreza e políticas sociais compensatórias na Região Metropolitana de São Paulo: resultados de pesquisa**

Paulo de Martino Jannuzzi  
Maria Paula Ferreira

## **Resumo**

Este trabalho traz os primeiros resultados de um suplemento especial sobre rendimentos e acesso a programas sociais, encartado nos levantamentos domiciliares mensais da Pesquisa de Emprego e Desemprego na Região Metropolitana de São Paulo, a partir de novembro de 1999. Faz-se, primeiramente, uma análise da evolução da renda familiar e do comportamento de seus principais determinantes (renda do trabalho, aposentadorias e taxa de desemprego) ao final dos anos 90. Em seguida, apresenta-se as cifras da indigência e pobreza no período, e então, os resultados sobre o acesso a políticas sociais compensatórias. Espera-se com este trabalho mostrar-se a importância e a viabilidade da produção regular de indicadores e análises sobre a renda familiar e pobreza da população da RMSP, assim como a utilidade do mesmo para avaliar o impacto de políticas públicas específicas de combate à pobreza e indigência recém implantados na esfera municipal, estadual e federal.

## **1. Introdução**

Há mais de quinze anos a Fundação SEADE vêm realizando estudos sistemáticos sobre as condições de vida, distribuição de renda e nível de pobreza na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), além de diversos outros trabalhos analíticos no campo dos Estudos do Trabalho. Valendo-se da experiência acumulada com a implantação da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) em 1984 e mobilizada pela preocupação de investigar a agudização das condições sociais das famílias na região, decorrentes da perda do dinamismo econômico do país, da reestruturação espacial e organizacional da indústria paulista e das dificuldades do setor público de ampliar e mesmo preservar o montante de gastos em políticas sociais, a Fundação SEADE desenvolveu e levou a campo a Pesquisa de Condições de Vida (PCV) na RMSP em 1990. Em 1994 e 1998 a pesquisa voltou a ser realizada, contemplando não apenas a RMSP, mas parcela crescente dos centros urbanos do interior do estado. Desde sua concepção, a PCV teve o objetivo de permitir uma avaliação abrangente das condições de vida da população paulista, levantando quesitos não apenas relacionados às fontes de rendimento, mas também- e principalmente- sobre as características da inserção ocupacional dos indivíduos, da situação educacional da população, do acesso à serviços de saúde, das condições habitacionais e de infra-estrutura urbana (Seade 1992a). Em 1998, entre outros

aspectos, a pesquisa aprofundou o levantamento de informações relacionadas ao acesso a programas sociais, a captação de rendimentos individuais e familiares e de quesitos acerca de auto-declaração de situação de pobreza.

Prosseguindo neste esforço de ampliação da produção de informações estatísticas sobre as condições de vida da população e fundamentando-se nos estudos e experiências do projeto “Implantação de sistemática de acompanhamento conjuntural da renda e pobreza na Região Metropolitana de São Paulo”, decidiu-se introduzir um suplemento especial sobre rendimentos e acesso a programas sociais nos levantamentos domiciliares mensais da PED a partir de novembro de 1999. Com este suplemento, e sua reaplicação em períodos subsequentes, esperava-se garantir a produção regular de indicadores e análises sobre a renda familiar e pobreza da população da RMSP, assim como avaliar o impacto de políticas públicas específicas de combate à pobreza e indigência.

O suplemento contemplou a coleta de informações sobre rendimentos familiares (provenientes de aluguel, doações, retiradas de poupança, etc), assim como rendimentos individuais complementares não coletados na PED (como PIS/PASEP), benefícios indiretos do trabalho e acesso a programas sociais específicos de combate à pobreza (doação de cestas básicas, merenda escolar, bolsa escola, renda mínima, frente de trabalho, etc). Também incluiu-se um quesito sobre gasto com aluguel ou prestação do imóvel, com o objetivo de ter meios, em etapa posterior, de implementar uma eventual imputação de renda adicional a aqueles que dispunham de casa própria. A inclusão de quesitos sobre o acesso a programas sociais de combate à pobreza, benefícios indiretos do trabalho e rendas não monetárias justificavam-se pela importância dos mesmos para análises mais precisas do comportamento da renda, pobreza e da efetividade das políticas. Algumas das políticas públicas adotadas podem implicar em transferências não monetárias (distribuição de cestas, merenda escolar, vale transporte para desempregados, por exemplo) que não figurariam nas estatísticas convencionais de renda familiar.

Este trabalho traz os primeiros resultados desse suplemento, discutindo-os à luz das transformações estruturais do mercado de trabalho metropolitano e das mudanças de enfoque das políticas sociais, que têm caracterizado a produção analítica sobre as dimensões de renda e pobreza na instituição. Faz-se, primeiramente, uma análise da evolução da renda familiar e do comportamento de seus principais determinantes (renda do trabalho, aposentadorias e taxa de desemprego). Em seguida,

apresenta-se as cifras da indigência e pobreza no período, e então, os resultados sobre o acesso a políticas sociais compensatórias.

## 2. Renda familiar: nível e sua distribuição ao final da década

Ao final da década de 90 a renda familiar continuou a sua trajetória descendente, iniciada a partir de 1996, melhor momento da década como já analisado em trabalhos anteriores (Dini *et al.* 1999) e Jannuzzi (2000). Em 1998 a renda familiar total era estimada em 1.693 reais tendo passado para pouco mais de 1.500 reais em setembro de 2000. Essa queda de cerca de 11% da renda familiar foi consequência, principalmente, da diminuição do valor real dos rendimentos do trabalho, já que estes respondem por quase 80% do total auferidos pelas famílias residentes na metrópole paulista. Além da queda de 10% da renda do trabalho, também contribuiu para diminuição da renda familiar o decréscimo de 5% no valor real das aposentadorias e pensões da Previdência, assim como a diminuição do nível médio do conjunto das rendas provenientes de outras fontes (poupança, aluguéis, doação de terceiros, transferências governamentais etc). A queda da taxa de desemprego – de 19% para 17% da população economicamente ativa no período, interrompendo a trajetória ascendente do indicador desde 1994- foi um dos poucos fatores a atuar contra a diminuição do nível médio da renda familiar.

Tabela 1: Evolução da Renda Familiar Total e seus componentes principais  
Região Metropolitana de São Paulo 1998-2000

Indicador	1998	2000	2000
		1. sem	2. sem
Renda Familiar Total (R\$) (2)	1693	1502	1525
Renda média do Trabalho Principal(R\$)	947	868	859
Renda média das aposentadorias/pensões(R\$)	576	536	546
Taxa de desemprego (%)	19,0	18,5	16,7
Proporção de Aposentados sobre PIA (%)	12,5	11,3	11,8
Participação do trabalho na renda familiar (%)	79,1	79,4	79,7
Participação das aposent/pensão renda fam (%)	11,7	12,2	12,3
Participação de outras fontes renda familiar(%)	9,2	8,5	8,0

Fonte: Fundação SEADE. Pesquisa de Condições de Vida e Suplemento especial da PED.

Nota: Em Reais de setembro de 2000, atualizado pelo ICV-Dieese.

A renda familiar per capita apresentou uma queda menor no período (5%), como consequência da diminuição do tamanho médio das famílias da RMSP, seja pela queda da fecundidade, seja pelo crescimento relativo de arranjos familiares

unipessoais, casais sem filhos e famílias monoparentais (Cioffi 1999). A análise do indicador segundo percentis de renda revela que somente as famílias de maior poder aquisitivo conseguiram escapar à queda de rendimentos apontada, preservando o valor real da renda frente à inflação observada no período (16,1% acumulada nos dois anos). Entre as 10% famílias mais pobres a diminuição da renda per capita foi da ordem de 5%, ocasionando um impacto sobre os níveis de indigência e pobreza na região (como mostrado na seção seguinte). A julgar pelo comportamento da renda média das 25% mais ricas e 25% mais pobres, as famílias situadas nos percentis intermediários é que vieram a sofrer maior queda dos níveis de rendimento, certamente superiores a redução média observada (5%).

Tabela 2: Evolução da Renda Familiar per capita e de sua distribuição por classes  
Região Metropolitana de São Paulo 1998-2000

Indicador	1998	2000	
		1. sem	2.sem
Renda Familiar per capita (R\$)	585	544	551
Tamanho médio das famílias	3,40	3,32	3,31
Renda média dos 10% fam mais ricas (R\$)	2.459	2.416	2.469
Renda média dos 25% fam mais ricas (R\$)	1.547	1.463	1.486
Renda média dos 25% fam mais pobres (R\$)	90	82	82
Renda média dos 10% fam mais pobres (R\$)	37	34	35

Fonte: Fundação SEADE. Pesquisa de Condições de Vida e Suplemento especial da PED.  
Nota: Em Reais de setembro de 1998, atualizado pelo ICV-Dieese.

Com esse comportamento diferenciado da renda entre estratos mais ricos e mais pobres era de se esperar um agravamento do perfil distributivo na RMSF. De fato, manteve-se a tendência- de longa data, vale lembrar- em direção à concentração de renda nos estratos mais ricos. As 10% famílias mais ricas passaram a responder por 38% da massa de renda familiar na RMSF em 2000, quando em 1998 apropriavam-se de cerca de 36% . Para as 10% famílias mais pobres coube ínfimos 1% da massa de renda total no período. O quadro não é melhor quando se toma segmentos numericamente mais expressivos: à metade das famílias mais pobres da região não coube mais do 18% do bolo da renda ao final dos anos 90.

Tabela 3: Apropriação da Massa de Renda Familiar  
Região Metropolitana de São Paulo 1998-2000

Percentil de famílias	1998	2000	
		1. sem	2. sem
10% de famílias mais ricas	36,0	37,0	38,4
25% de famílias mais ricas	60,8	60,6	61,3
50% de famílias mais pobres	18,0	18,1	18,1
25% de famílias mais pobres	5,2	5,4	5,4
10% de famílias mais pobres	1,0	1,0	1,0

Fonte: Fundação SEADE. Pesquisa de Condições de Vida e Suplemento especial da PED.

Nota: Ordenamento de famílias por renda familiar per capita.

## 1. Evolução da indigência e pobreza no período

Indigência e pobreza têm sido identificados nos debates e literatura atual sobre Políticas Públicas como conceitos vinculados à insuficiência de renda para aquisição de uma cesta de alimentos (indigência) ou de produtos e serviços (pobreza). Trata-se de alguns dos casos em que os indicadores ou formas de operacionalização dos conceitos acabam se tornando mais “hegemônicos” que os mesmos, isto é, em que as medidas acabam substituindo e redefinindo os próprios conceitos que lhes originaram (Jannuzzi 2001b). “Pobreza” já teve uma acepção mais abrangente na Pesquisa Social brasileira e esta distorção se explica, em boa medida, pelo fato de diversas políticas públicas estarem tomando o critério de insuficiência de renda como norteador de sua focalização e de elegibilidade de público-alvo (Mendonça e Oliveira 2001). Vale observar que na própria F.SEADE sempre se teve uma visão mais multi-dimensional do fenômeno, de pobreza como uma situação reveladora de diversas carências não atendidas em habitação e infra-estrutura urbana, acesso à educação, acesso a serviços de saúde, a postos de trabalho de remuneração e estabilidade mínimas (SEADE 1992).

Tais considerações são importantes para justificar a abordagem simplificada da questão no presente texto. Aqui, os termos “indigente” e “pobre” referem-se à situação de famílias com renda per capita insuficiente para compra da cesta de alimentos e/ou produtos, na forma definida pelo Quadro 1. Assim, o panorama aqui mostrado deve ser entendido com uma das diversas abordagens metodológicas com que a Pobreza deve ser estudada e caracterizada.

Quadro 1: Estratos de vulnerabilidade à indigência

Famílias indigentes	Famílias com renda per capita insuficiente para cobrir os gastos com a cesta básica de alimentos CEPAL, adaptada para RMSP através da POF/Dieese 1996, correspondendo a R\$ 62,26 em set/1998 e R\$ 68,96 em set/2000.
Famílias vulneráveis à indigência	Famílias com renda per capita superior à linha de indigência, mas inferior ao dobro da mesma (supondo Rel.Orshanski = 2)
Famílias menos vulneráveis à indigência	Famílias com renda per capita situadas no intervalo entre o dobro e o triplo da linha de indigência (supondo Rel. Orshanski = 3)
Famílias não vulneráveis	Famílias com renda per capita superior ao triplo da linha de indigência

Assim, a partir dos parâmetros definidos para mensuração da indigência e pobreza na RMSP (SEADE 1992, Jannuzzi 2000, Jannuzzi 2001a), a parcela de famílias com renda per capita inferior ao custo de uma cesta mensal de alimentos aumentou de 7,7% para 8,7% entre 1998 e 2000. Tomando o conjunto das famílias com renda insuficiente para aquisição da cesta de produtos e serviços (indigentes e vulneráveis), o nível de pobreza passou de 33% para 36%. Estas variações são bem menos expressivas que as já apontadas em estudos anteriores (Rocha 1996, Hoffmann 1998, Jannuzzi 2000), o que certamente se explicam pela queda não tão acentuada da renda familiar (da ordem de 5% entre as mais 10% mais pobres, como já apontado) e aumento dos preços da cesta básica abaixo do nível da inflação geral na região. Enquanto que o ICV-Geral do DIEESE apresentou uma variação de 16,1% entre setembro de 1998 e setembro de 2000, o índice relativo às variações de preços de alimentos (ICV-Alimentação) chegou a 13,7 % no período.

Tabela 4: Evolução das famílias segundo estratos de vulnerabilidade à indigência Região Metropolitana de São Paulo 1998-2000 (em %)

<b>Estrato de vulnerabilidade</b>	<b>1998</b>	<b>2000 2. sem</b>
Indigentes	7,7	8,7
Vulneráveis à indigência	11,5	13,5
Menos vulneráveis à indigência	13,9	14,0
Não vulneráveis	66,9	63,8
Total	100,0	100,0

Fonte: Fundação SEADE. Pesquisa de Condições de Vida e Suplemento especial da PED.

## 1. Acesso a programas sociais específicos em 2000

Como explicitado na introdução do presente texto, um dos objetivos da introdução do encarte suplementar na Pesquisa de Emprego e Desemprego foi o de permitir avaliar acesso, grau de focalização e monitoramento dos impactos das políticas públicas de combate à pobreza. Sendo esse o primeiro levantamento nesse sentido, só é possível avaliar os dois primeiros aspectos (acesso e grau de focalização) para alguns dos programas sociais então identificados, a saber: programas de distribuição de cesta básica e leite, merenda escolar, creches públicas, distribuição de material escolar gratuito, Vale-transporte para desempregado e idosos, programa de atendimento médico na famílias e de distribuição gratuita de remédios.

Pelo que se pôde levantar em 2000 na RMSP, pela natureza focalizada da maioria dos programas investigados, o público atendido é, em geral, bastante restrito. Uma exceção importante é o caso da Merenda Escolar, que atende um quarto das famílias da RMSP, ou melhor, a pelo menos uma das crianças de um quarto das famílias da região. Embora seja necessário aprofundar a análise sobre as características dos públicos-alvo destes programas, parece haver indicações de que os programas estão sendo, de fato, direcionados para as famílias mais pobres. O programa de Merenda Escolar é sintomático nesse sentido: o programa que atende a pelo menos uma das crianças de 42% das famílias pobres (indigentes e vulneráveis). Os programas de distribuição de remédios, cesta básica ou leite atingem um público menor, mas ainda significativo, dentro deste segmento (acima de 15 %). Vale destacar, ainda, a parcela de apenas 8% de famílias com crianças atendidas em creches públicas e de apenas 2% tendo recebido material escolar gratuitamente.

Tabela 5: Proporção de famílias com acesso a políticas sociais específicas  
Por estratos de vulnerabilidade à indigência (em %)  
Região Metropolitana de São Paulo 2000

Programas	Indigentes e vulneráveis	Não vulneráveis	Total
Distribuição de cesta básica ou leite	15,7	4,7	8,6
Merenda escolar	42,0	17,0	25,9
Creche gratuita	8,4	2,7	4,8
Material escolar gratuito	2,3	(1)	1,5
Vale transporte para desempregado/idoso	8,6	11,0	10,2
Médico da família/agente de saúde (Qualis)	5,3	2,5	3,5
Remédio gratuito	16,8	7,6	10,9

Fonte: Fundação SEADE. Pesquisa de Condições de Vida e Suplemento especial da PED.

Nota: (1) A amostra não comporta a desagregação para esta categoria

## 1. Considerações finais

A necessidade de avaliar mais periodicamente os efeitos das Políticas Públicas, especialmente as mais focalizadas e específicas, têm obrigado os órgãos de pesquisa e planejamento a desenvolver novos instrumentos de levantamento de dados. A solução de encarte de suplementos em pesquisas amostrais periódicas – como o caso aqui apresentado- parece ser uma solução viável e operacionalmente menos complexa e custosa que a realização de levantamentos específicos. Além disso, permite que se possa "acumular" informação no tempo, tornando viável a análise de processos e fenômenos sociais de baixa incidência estatística como o caso aqui

tratado. Talvez esse tipo de implementação seja uma das alternativas disponíveis no Brasil para avaliação de impactos de políticas públicas, face a inexistência e custo de painéis de acompanhamento longitudinal das famílias, como usado nos países desenvolvidos.

Tão importante como levantar e disponibilizar dados dessa natureza é empregá-los em sua potencialidade analítica e instrumental para avaliação e formulação de políticas sociais. O presente texto é uma primeira contribuição nesse sentido.

## 2. Referências bibliográficas

- BRAGLIA, M.A.G *et alli*. **Trabalho, desemprego e inatividade: caminhos difíceis para o acesso aos bens sociais**. Caxambu, 1995. (Apresentado no XIX Encontro Anual da ANPOCS).
- BRANDÃO, S.M. & JANNUZZI, P.M. Manifestações de renda e pobreza nos anos 90: uma análise da situação da Região Metropolitana de São Paulo. IV Encontro Nacional de Estudos do Trabalho. **Anais ...** São Paulo, ABET, setembro de 1995, p.153-171.
- CIOFFI, **Arranjos familiares na RMSP: 1990-98**. São Paulo, SEADE, 1999 (mimeo).
- DINI, N.P. *et alli*. Renda familiar e distribuição de renda na RMSP nos anos 90: evolução conjuntural e seus determinantes. **VI Encontro Nacional de Estudos do Trabalho**, Belo Horizonte, ABET, 1999, pgs. 203:239.
- 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/1998.
- JANNUZZI, P.M. Evolução da renda e pobreza na Grande São Paulo nos anos 90: Evidências empíricas e outros subsídios para formulação de políticas de combate à indigência. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, 12(2):14-43, 2000.
- JANNUZZI, P.M. Indicador de pobreza auto-declarada: discussão e resultados para a Região Metropolitana em 1998. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, 13(2):41-65, 2001a.
- JANNUZZI, P.M. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. Campinas: Alínea/PUC-Campinas, 2001b.
- MENDONÇA, E.L. & OLIVEIRA, J.S. Pobreza e desigualdade: repensando alguns pressupostos. In: **Relatório anual do Observatório da Cidadania**. Rio de Janeiro: IBAN, 2001.
- ROCHA, S. Renda e pobreza: os impactos do Plano Real. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, Campinas, 13(2), jul/dez, 1996.
- SEADE. **Pesquisa de condições de vida: renda**. São Paulo, 1992a.
- SEADE. **Pesquisa de condições de vida: abordagem multisetorial**. São Paulo, 1992b.
- SEADE. **Pesquisa de condições de vida na RMSP: primeiros resultados**. São Paulo, 1994.
- SEADE. **Pesquisa de condições de vida no Interior do Estado de São Paulo: primeiros resultados**. São Paulo, 1999.