

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E ECONOMIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

RICARDO PEREIRA WILTGEN

**POBREZA URBANA:**  
**um estudo sobre a Região Metropolitana de Porto Alegre**

Porto Alegre

2012

RICARDO PEREIRA WILTGEN

**POBREZA URBANA:**  
**um estudo sobre a Região Metropolitana de Porto Alegre**

Dissertação, apresentada ao PPGE da Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientador: Carlos Nelson dos Reis

Porto Alegre

2012

### **Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

W755p Wiltgen, Ricardo Pereira

Pobreza urbana : um estudo sobre a região metropolitana de Porto Alegre / Ricardo Pereira Wiltgen. – Porto Alegre, 2012.

88 f.

Diss. (Mestrado em Economia) – Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia, PUCRS.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Nelson dos Reis.

1. Economia. 2. Porto Alegre – Região Metropolitana.

**Bibliotecária Responsável: Dênira Remedi – CRB 10/1779**

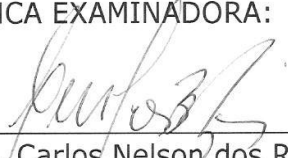
**RICARDO PEREIRA WILTGEN**

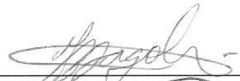
**“Pobreza urbana: um estudo sobre a Região  
Metropolitana de Porto Alegre”**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Economia do Desenvolvimento, pelo Programa de Pós—Graduação em Economia, da Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Aprovado em 27 de março de 2012.

**BANCA EXAMINADORA:**

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Carlos Nelson dos Reis  
Presidente da Sessão

  
\_\_\_\_\_  
Profª Drª Izete Pengo Bagolin

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Julio Cesar de Oliveira

Porto Alegre  
2012

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus por guiar meus passos.

A todos os professores, colegas e amigos que estiveram ao meu lado durante essa caminhada.

E em especial, ao Professor Carlos Nelson dos Reis, pela dedicação, sabedoria e generosidade.

Dedico este trabalho a minha Família pelo apoio incondicional.

À Daniela Mello, pela paciência e companheirismo.

E a todos que se preocupam com realidade vivida neste País.

## RESUMO

Esta dissertação de Mestrado estuda a pobreza urbana na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). Através da evolução da temática da pobreza na literatura econômica, e do retrato encontrado no Brasil e em especial na RMPA, procura-se definir uma melhor caracterização da Pobreza vinculada a questões estruturais. Esta abordagem estrutural altera a centralidade do problema, antes ligada somente à insuficiência de rendimentos, trazendo para o debate questões como a concentração urbana, migração, favelização, inadequação de serviços públicos, além da inclusão, entre outras. Para elaborar o estudo, inicialmente parte-se de uma revisão das principais contribuições sobre o tema encontradas na literatura econômica, passando desde a abordagem dos autores clássicos, de visão unidimensional da pobreza até estudos mais recentes de visão multidimensional do fenômeno. Em seguida, procura-se fazer uma análise da pobreza no Brasil, abordando as questões monetárias, e também acrescentando a caracterização da pobreza estrutural e incluindo variáveis estruturais a esta análise para o país. Por fim, faz-se uma caracterização da RMPA, trazendo informações de sua formação e estrutura, para então partir para uma análise da pobreza estrutural na RMPA. Além disso, ainda aborda-se a metodologia de linhas de pobreza, comumente utilizadas e critica-se o subdimensionamento dessa medida, por não ser capaz de captar diversas questões estruturais importantes.

Palavras-chave: Pobreza. Pobreza Estrutural. Região Metropolitana de Porto Alegre.

## **ABSTRACT**

This Master's thesis studies the urban poverty in the metropolitan area of Porto Alegre (MRPA). Through the evolution of the theme of poverty in the economic literature, and portrait found in Brazil and especially MRPA, seeks to establish a better characterization of poverty linked to structural issues. This approach changes the structural centrality of the problem, previously linked only to insufficient income, bringing the discussion to issues such as urbanization, migration, slums, inadequate public services, including among others. To prepare the study, initially come from a review of the main contributions on the theme found in the economics literature, going from the approach of classical authors, the one dimensional view of poverty by more recent studies of the multidimensional phenomenon. Then, seeks to make an analysis of poverty in Brazil, addressing monetary issues, and also adding the characterization of structural poverty and including structural variables in this analysis for the country. Finally, it is a characterization of the RMPA, bringing information of its formation and structure, to move on to an analysis of structural poverty in RMPA , also discusses the methodology of poverty lines, commonly used and criticize the sub dimensioning of this measure, not being able to capture several important structural issues.

**Keywords:** Poverty. Structural Poverty. Metropolitan Region of Porto Alegre.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa da Evolução da Região Metropolitana de Porto Alegre – Com base na malha municipal de 2001 .....	60
Figura 2 - Mapa da Região Metropolitana de Porto Alegre - 2003 .....	61
Figura 3 - Mapa dos Eixos da Região Metropolitana de Porto Alegre - 2006 .....	62
Figura 4 - Mapa da Divisão Sub-regional da Região Metropolitana de Porto Alegre - 2006..	63
Figura 5 - Gráfico do Percentual de Pobres na RMPA 2002 - 2008 .....	79
Figura 6 - Gráfico do Número de pobres na RMPA.....	80

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - População por estratos de renda domiciliar <i>per capita</i> no Brasil - 2004 e 2009.....	39
Tabela 2 - Estrutura etária da população por estratos de renda domiciliar <i>per capita</i> no Brasil - 2009 .....	40
Tabela 3 - Tamanho das famílias, sexo e educação das pessoas de referência por estratos de renda domiciliar <i>per capita</i> no Brasil - 2004-2009 .....	40
Tabela 4 - Indicadores de saneamento dos domicílios por estratos de renda domiciliar <i>per capita</i> no Brasil - 2009 .....	42
Tabela 5 - Indicadores de fontes de energia e acesso a telefonia por estratos de renda domiciliar <i>per capita</i> no Brasil - 2009.....	42
Tabela 6 - Indicadores da presença de bens de consumo duráveis por extratos de renda domiciliar <i>per capita</i> no Brasil - 2009.....	43
Tabela 7 - Proporção da população Urbana e Rural - Brasil 1960 – 2010.....	45
Tabela 8 - Proporção da população Urbana e Rural - Rio Grande do Sul - 1960 - 2010.....	46
Tabela 9 - Domicílios particulares ocupados e população residente em domicílios particulares ocupados, total e em aglomerados subnormais, e número de aglomerados subnormais, segundo as Grandes Regiões, as Unidades da Federação - 2010 .....	48
Tabela 10 - População residente total e em domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais e domicílios particulares ocupados total e em aglomerados subnormais, nas 20 Regiões Metropolitanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento, com maiores quantidades de domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais - 2010.....	50
Tabela 11 - Proporção domicílios particulares permanentes em aglomerados subnormais, por algumas características dos domicílios, segundo as Grandes Regiões, as Unidades da Federação - 2010 .....	53
Tabela 12 - Percentual de domicílios particulares permanentes adequados em relação ao total de domicílios particulares permanentes em aglomerados subnormais e em áreas urbanas regulares, segundo o tipo de serviço - Brasil - 2010 .....	55
Tabela 13 - População residente de 5 Anos e mais de idade e imigrantes de data fixa na Região Metropolitana de Porto Alegre - 2000.....	66
Tabela 14 - População residente de 15 anos e mais de idade que trabalha ou estuda e pessoas que realizaram movimento pendular na Região Metropolitana de Porto Alegre - 2000.....	67

Tabela 15 - Famílias por classe de renda familiar mensal <i>per capita</i> em salários mínimos (SM) na Região Metropolitana de Porto Alegre e rendimento médio do trabalho em SM- 2000 .....	69
Tabela 16 - Pessoas de 15 anos ou mais de idade que não sabem ler e escrever, no Rio Grande do Sul, RMPA e municípios da RMPA - 2010 .....	70
Tabela 17 - Domicílios particulares permanentes urbanos, por acesso simultâneo à serviços e posse de bens duráveis, Brasil, Rio Grande do Sul e RMPA- 2006.....	72
Tabela 18 - Domicílios particulares permanentes urbanos, por acesso simultâneo à serviços de posse de bens duráveis em Regiões Metropolitanas - 2006 .....	72
Tabela 19 - Domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais, população residente em domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais, por sexo, e média de moradores em domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais, no Estado do RS, e Municípios da RMPA que possuem aglomerados subnormais - 2010 .....	73
Tabela 20 - Domicílios particulares permanentes em aglomerados subnormais, por forma de abastecimento de água, Estado, RMPA e Municípios da RMPA que possuem aglomerados subnormais - 2010 .....	74
Tabela 21 - Domicílios particulares permanentes em aglomerados subnormais, por tipo de esgotamento sanitário, segundo as Grandes Regiões, as Unidades da Federação, os municípios e os aglomerados subnormais - 2010.....	75
Tabela 22 - Domicílios particulares permanentes em aglomerados subnormais, por destino do lixo, no Estado, RMPA e municípios com aglomerados subnormais - 2010 .....	76
Tabela 23 - Domicílios particulares permanentes em aglomerados subnormais, por existência de energia elétrica, Rio Grande do Sul, RMPA e municípios com aglomerados subnormais - 2010 .....	77
Tabela 24 - Participação das seis RMs no total de ricos e pobres no Brasil 2002- 2006 .....	78
Tabela 25 - Percentual de pobres e indigentes nas seis regiões metropolitanas 2002-2008 ....	78

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - Pobreza estrutural na contemporaneidade.....	51
Quadro 2 - Adequação dos serviços aos domicílios - Brasil – 2010.....	52
Quadro 3 - A formação da Região Metropolitana de Porto Alegre – 2010.....	60

## LISTA DE SIGLAS

APP	Avaliação Participativa da Pobreza
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CEEE	Companhia Estadual de Energia Elétrica
CMGEs	Comissões Municipais de Geografia e Estatística
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPH	Índice de Pobreza Humana
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RIDE	Regiões Integradas de Desenvolvimento
RMPA	Região Metropolitana de Porto Alegre
SM	Salário Mínimo

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>2 AS DIFERENTES INTERPRETAÇÕES TEÓRICAS DA POBREZA .....</b>	<b>16</b>
2.1 A POBREZA E O PENSAMENTO CLÁSSICO .....	16
2.2 A VISÃO UNIDIMENSIONAL DA POBREZA .....	20
2.3 A PERSPECTIVA DA POBREZA MULTIDIMENSIONAL .....	25
<b>3 CARACTERIZAÇÃO DA POBREZA NO BRASIL .....</b>	<b>35</b>
3.1 A POBREZA NO BRASIL .....	35
3.2 PERSPECTIVA ESTRUTURAL.....	43
<b>3.2.1 A Relevância Da Concentração Urbana.....</b>	<b>44</b>
<b>3.2.2 As Necessidades Básicas não Satisfeitas .....</b>	<b>50</b>
<b>4 A POBREZA ESTRUTURAL NA RMPA .....</b>	<b>57</b>
4.1 A RMPA, CARACTERÍSTICAS E FORMAÇÃO .....	57
<b>4.1.1 Formação Histórica da RMPA .....</b>	<b>57</b>
<b>4.1.2 Composição e Características básicas da RMPA .....</b>	<b>59</b>
<b>4.1.3 Características recentes da economia na RMPA.....</b>	<b>62</b>
4.2 QUESTÕES ESTRUTURAIS NA RMPA .....	65
<b>4.2.1 Um retrato das questões estruturais .....</b>	<b>65</b>
<b>4.2.2 Linhas de Pobreza para a RMPA .....</b>	<b>77</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>83</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>86</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A pobreza, suas causas e consequências, são assuntos que permanentemente estão em pauta nos estudos econômicos e análises de órgãos nacionais e internacionais, pois sabe-se da necessidade de combatê-las a fim de que se diminuam as desigualdades econômicas e sociais. Na evolução do tema, a questão monetária perde um pouco de sua importância, pois em alguns países em que se pode observar um crescimento econômico favorável, não ocorreu uma equalização da distribuição da renda, o que resultou em recrudescimento da pobreza existente. Em vista disso, é importante procurar desenvolver novos instrumentos para medir a pobreza a fim de, melhor compreendê-la em todas as suas dimensões e contribuir para amenizá-la.

Neste sentido, esta dissertação pretende acrescentar a este debate uma análise da pobreza estrutural na Região Metropolitana de Porto Alegre, pois uma grande metrópole tem em si uma grande concentração, tanto de riqueza, quanto de pobreza, Santos (1978). Esse espaço urbano atrai movimentos migratórios populacionais em busca de oportunidades, e melhores condições de vida, mas nem sempre os grandes centros estão preparados para absorver esta nova população em termos de equipamentos urbanos, de assistência social e de mercado de trabalho. Assim, vista de maneira multidimensional as variáveis da pobreza estrutural ampliam o leque de análise deste fenômeno da pobreza e vai de encontro a uma medida mais abrangente de pobreza.

Este estudo sinaliza que é necessário superar o conceito de pobreza, visto apenas como insuficiência de renda, apanhando o caráter amplo da questão, afinal, uma abordagem que considere pobreza como uma gama de necessidades insatisfeitas precisa incorporar outras necessidades humanas, como educação, saúde, saneamento, habitação, etc. Só dessa forma, entende-se que o estudo tem potencialidade de constituir-se como subsídio para o desenho de políticas públicas de combate à pobreza. É nesta perspectiva que se entende como importante um estudo deste tema da pobreza estrutural, buscando a caracterização e o mapeamento deste fenômeno na RMPA, em formato de dissertação de mestrado em economia do desenvolvimento.

No primeiro capítulo, é feita uma revisão da abordagem do tema pobreza na literatura econômica e social, buscando uma análise desde o pensamento clássico, buscando tratar a evolução do tema na literatura. Na sequência é abordada a visão unidimensional da pobreza, ou seja, a pobreza apenas como resultado da insuficiência de rendimentos. Por fim, faz-se

uma análise da visão multidimensional da pobreza, através de contribuições mais recentes da literatura.

No segundo capítulo, é feita uma análise da Pobreza no Brasil, baseada nos aportes teóricos abordados no capítulo anterior, e com o objetivo de se obter uma visão mais concreta do tema. Buscando perceber como se comporta a pobreza no Brasil, advinda de um processo histórico de desigualdade, em um primeiro momento associada à renda. Após, se faz uma retomada da perspectiva estrutural da pobreza, mostrando primeiramente a relevância da concentração urbana, e após buscando mostrar as necessidades básicas insatisfeitas no Brasil, através de variáveis estruturais.

No terceiro capítulo, primeiramente, é feita uma caracterização da RMPA, mostrando sua evolução histórica, sua composição e dinâmica econômica, também procura se mostrar um retrato atual da Região. Posteriormente, ilustram-se através de dados e variáveis pertinentes, algumas das dimensões estruturais da pobreza urbana na RMPA, através de uma análise de dados quantitativa. Por fim, é feita uma análise crítica das linhas de pobreza desenhadas para a RMPA e uma sinalização de como esta metodologia amplamente utilizada na literatura, poderia ser compatibilizada com a abordagem da pobreza estrutural.



## 2 AS DIFERENTES INTERPRETAÇÕES TEÓRICAS DA POBREZA

A pobreza, suas causas, consequências, e as maneiras de mensurá-la e combatê-la são assuntos que sempre estiveram em pauta nos estudos e análises econômicas, e atualmente, já não aparecem mais somente como uma análise dos países subdesenvolvidos, mas se mostram pertinentes a diversos países de todos os tamanhos territoriais e econômicos. Na evolução do tema se percebe uma conceituação cada vez mais ampliada da pobreza, o que torna mais completa a compreensão, mas por outro lado dificulta a mensuração.

A pobreza é um fenômeno complexo e apesar de seu nível estar fortemente relacionado à desigualdade na distribuição de renda, de modo que a mudança neste indicador constitui uma condição fundamental à existência de crescimento “Pró-Pobre”. Esta não é a única dimensão da pobreza, pois existem outras abordagens mais amplas que relacionam a pobreza com privações de capacitações, com questões estruturais, com desenvolvimento humano, sem a negação da renda como uma dimensão essencial.

Neste primeiro capítulo, serão apresentadas estas diversas abordagens e a evolução do tema dentro do pensamento econômico e social, procurando mostrar as características de cada conceituação, a fim de se obter uma percepção completa da complexidade da pobreza. Inicialmente, enfoca-se o pensamento econômico clássico, no qual o tema da pobreza não era central, estando assim, ligado às questões do desenvolvimento econômico, salários e riqueza. Após, trata-se a abordagem unidimensional da pobreza, a qual está relacionada diretamente a aspectos monetários, renda e consumo. Por fim, o enfoque recai sobre a abordagem multidimensional da pobreza, trazendo as contribuições mais recentes ao debate e procurando dar um maior enfoque às questões estruturais da pobreza, pois esta será a conceituação utilizada para a sequência de trabalho.

### 2.1 A POBREZA E O PENSAMENTO CLÁSSICO

No pensamento econômico clássico, o tema da pobreza não ocupou grande destaque nas elaborações teóricas dos diversos autores da época, uma vez que a preocupação maior recaía sobre a formação da riqueza, ou a questão da oferta, não havendo destaque sobre os aspectos relativos à distribuição ou mesmo da demanda. Ainda assim, encontram-se elementos sobre a questão da pobreza, principalmente quando relacionadas aos aspectos do desenvolvimento econômico.

Uma análise do tratamento dado à questão da pobreza pelos principais autores clássicos<sup>1</sup> permite inferir que o tratamento secundário dado pela maioria vem do entendimento que ela era um fenômeno natural, decorrente da própria evolução humana. Assim, a pobreza estaria inserida em uma ordem natural, tanto para Smith, como para Malthus e Ricardo. Apenas em Marx, a pobreza é vista como resultado histórico de formação da sociedade.

Em Thomas Malthus<sup>2</sup>, a pobreza é vista como resultado do crescimento populacional ser superior ao acréscimo da produção de alimentos. Assim, a pobreza tinha origem em uma ordem natural e a maneira de diminuir a pobreza seria o estabelecimento de formas de controle populacional. Considerando que os alimentos são necessários à sobrevivência e a paixão entre os sexos também é necessária, o aumento populacional não controlado tende a ser intensamente maior do que a capacidade de a terra disponível produzir alimentos, ou nas próprias palavras do autor, “a população, quando não controlada, cresce numa progressão geométrica e os meios de subsistência numa progressão aritmética” (MALTHUS, 1983, p.282). Cabe referir, que Malthus não considerava que o crescimento econômico dependia apenas do aumento da capacidade produtiva, opondo-se assim, à ideia de que a oferta gera sua própria demanda. Em seus *Princípios de Economia Política*, Malthus propunha que os poderes da produção não são suficientes para criar uma riqueza proporcional, sendo necessária a demanda efetiva por tudo o que for produzido (MIGLIOLI, 1981).

Sendo a pobreza vista por Malthus como parte das leis naturais, não haveria distribuição de renda ou política social capaz de alterar esse quadro, proporcionando vida digna para os pobres, pois qualquer tentativa de distribuição da renda somente estimularia a indolência (CORAZZA, 2005). Qualquer ajuda financeira aos pobres, nesse contexto, era vista como um incentivo ao crescimento populacional, visto que garantiria recursos para subsistência (MALTHUS, 1983). Assim, os pobres estariam, de fato, condenados a sofrer as consequências de suas necessidades. A partir dessa visão, o autor refere que a miséria é um mal natural na sociedade, sendo impossível eliminá-la e as ações nesse sentido teriam caráter apenas paliativo.

---

<sup>1</sup> O período clássico ocorre entre a segunda metade do século XVIII e o século XIX, representando a consolidação da ciência econômica e mostra reflexões sobre as transformações econômicas e sociais proporcionadas pela revolução industrial. Os autores clássicos defendiam, em geral, o liberalismo, o individualismo e a racionalidade econômica.

<sup>2</sup> Thomas Robert Malthus, economista britânico, nasceu em 1766 e faleceu em 1834, é considerado o pai da demografia devido à sua teoria sobre o controle populacional, conhecida como malthusianismo. Foi pioneiro na análise de dados demográficos e econômicos para justificar sua previsão de incompatibilidade entre crescimento demográfico e disponibilidade de recursos. Suas principais obras em economia são *Princípios de economia política* (1820) e *Definições em economia política* (1827).

O posicionamento darwinista<sup>3</sup> de Malthus constitui-se, de fato em uma resposta ou um contraponto, às proposições de Adam Smith<sup>4</sup>, com referência à possibilidade de redução da pobreza a partir da modernização da sociedade e do crescimento econômico. Na Riqueza das Nações, Smith propõe que o salário natural seria o mínimo para que o trabalhador pudesse manter-se e atender as necessidades básicas da sua família, no sentido de reproduzir novos trabalhadores necessários ao capital. Sem condições de manter a prole de futuros trabalhadores não haveria condições de a sociedade produzir riqueza (SMITH, 2003).

Smith utilizou dados sobre mortalidade infantil para mostrar as consequências da insuficiência de renda sobre as condições de vida dos trabalhadores pobres. Segundo ele, a insuficiência dos salários era obstáculo ao crescimento da população trabalhadora, na medida em que metade das crianças nascidas nas famílias pobres não chegava à vida adulta. Dessa forma, o aumento da remuneração dos pobres poderia proporcionar que cuidassem melhor dos filhos, diminuindo a morte precoce e ampliando crescimento populacional. Sendo assim, preconizava que “o sinal mais decisivo da prosperidade de um país é o aumento de seus habitantes” (SMITH, 2003, p.88). Visto dessa maneira, percebe-se que assim como a condição de fome dos trabalhadores é sintoma natural de que o país está regredindo o aumento de rendimento dos trabalhadores, logo da população, é um sintoma natural de riqueza da sociedade, uma vez que quando a prosperidade foi grande para os demais setores sociais é que os benefícios chegam aos pobres (DALAGASPERINA, 2010).

Em seu livro, Princípios de economia política e de tributação, David Ricardo<sup>5</sup> postula que “o preço natural do trabalho é aquele preço que é necessário para permitir que os trabalhadores, em geral, sobrevivam e se reproduzam sem o seu número aumentar ou diminuir” (RICARDO, 2001, p.103). Considerando dessa forma, cada vez que o preço do trabalho superasse o seu preço natural haveria estímulo ao crescimento populacional. Com

---

<sup>3</sup>Charles Robert Darwin, naturalista britânico, nasceu em 1809 e faleceu em 1882, passou a interessar-se por história natural ao estudar medicina e posteriormente teologia. Em seu livro *A origem das espécies* introduziu a idéia de evolução das espécies a partir de um ancestral comum, por meio der seleção natural, que se tornou explicação científica dominante para a diversidade de espécies da natureza.

<sup>4</sup>Adam Smith, economista e filósofo escocês, nasceu na cidade de Kirkcaldy em 1723 e faleceu em Edimburgo em 1790. Smith foi um dos principais teóricos do liberalismo econômico. Defendia a idéia que deveria haver total liberdade econômica para a iniciativa privada, pois a livre concorrência regularia o mercado, provocando quedados preços, aumento da produção e inovações tecnológicas, propiciando o bem-estar geral da sociedade. Suas principais obras são a *Teoria dos sentimentos morais*, de 1759 e a *Riqueza das Nações*, de 1776.

<sup>5</sup>David Ricardo, economista inglês (1772-1823) é um dos fundadores da ciência econômica nasceu em Londres, filho de holandeses trabalhou como corretor na bolsa de valores, o que lhe rendeu prestígio profissional. Influenciado pelas idéias do economista inglês Adam Smith, aprofundou estudo de várias questões em *Princípios de Economia Política e Tributação* em 1817. Nessa obra defendeu o livre comércio internacional, com especialização dos países na produção daquilo que produz com maior vantagem relativa e formulou a teoria do valor trabalho.

isso, aumentariam os preços dos bens de primeira necessidade, dado que aumento da produção exige maior quantidade de trabalho, e os salários voltariam ao seu preço natural.

A redução dos salários, em vista do crescimento populacional poderia, inclusive, reduzi-los abaixo de seu preço natural. Assim,

quando o preço do mercado se situa abaixo de seu preço natural, a condição dos trabalhadores é miserável: a pobreza priva-os, então do conforto que os hábitos antigos tornaram necessários. Só depois destas privações terem reduzido o seu número ou de a procura de trabalho ter aumentado de modo que o preço de mercado se eleve até seu preço natural é que o trabalhador gozará o moderado conforto que lhe proporcionará a taxa natural de salários (RICARDO, 2001, p.104-105).

Como se pode perceber, a superação da miséria só se efetivaria com a diminuição da população ou com acumulação de capital mais acelerada, capaz de ampliar a procura por trabalho. Considerando, contudo, que nos países mais ricos as melhores terras já teriam sido cultivadas, restaria mesmo, a primeira solução.

Considerando o exposto, percebe-se que Ricardo concorda com Malthus no que se refere a não efetividade de ações públicas de ajuda aos pobres ou de distribuição da renda, condenando a “lei dos pobres” vigente na época com fundos públicos para assistência à população pobre, propondo sua extinção gradual, pois sua manutenção levaria a consumir a totalidade dos rendimentos líquidos do país (DALAGASPERINA, 2010). Nesse particular, Ricardo concordava com Malthus sobre a ineficácia de ações de mitigação da pobreza. A diferença residia no argumento. Enquanto para o primeiro a preocupação central era a insuficiência na produção de alimentos, para o segundo o problema maior residia na elevação do preço dos bens de primeira necessidade.

De forma diversa dos autores já abordados, Marx<sup>6</sup> não via a pobreza como um aspecto natural, mas como algo que se produzia pelo modo de funcionamento a sociedade capitalista, sendo, pois uma construção social. Nesses termos, ele destacava que “a mais abastada condição da sociedade [...] é uma circunstância da miséria estacionária para os trabalhadores” (MARX, 2003b, p.72). O modo de produção capitalista, assim, produziria precarização das condições de vida dos proletários, propiciando-lhes privação de atendimento até das necessidades mais básicas.

---

<sup>6</sup>Karl Heinrich Marx, cientista social, economista, e revolucionário socialista alemão, nasceu em 1818, cursou filosofia, direito e história nas universidades de Bonn e Berlim e faleceu em 1883. Marx participou ativamente de movimentos sociais ligados aos trabalhadores, foi um dos fundadores da Associação Internacional dos Operários. Com a colaboração de Engels escreveu o *Manifesto do partido comunista*, onde apresenta críticas contundentes ao sistema capitalista de produção. Sua principal obra no campo da economia foi *O Capital* (1867) onde estuda a acumulação de capital e a apropriação do excedente pelos capitalistas, ascusando o empobrecimento do proletariado.

Para Marx, o valor da força de trabalho era dado como o de todas as demais mercadorias, como o tempo de trabalho socialmente necessário para sua produção, portanto, para a sua reprodução. Assim, o salário do trabalhador deve ser suficiente para que adquira os meios necessários a sua sobrevivência e de sua família, Dessa forma, os salários tenderiam ao valor de subsistência e o valor do excedente apropriado pelo capitalista seria a mais-valia, a forma de expropriação do trabalhador. A mais-valia absoluta seria a forma de o capitalista aumentar a exploração do trabalhador pelo aumento da jornada de trabalho, ou pelo aumento da intensidade do trabalho. A mais-valia relativa se daria pelo aumento da produtividade do trabalho, proporcionado pelo avanço tecnológico, o que implicaria em barateamento da força de trabalho e aumento do excedente apropriado pelo capitalista.

Ainda que a lógica de reprodução do capital pressuponha a exploração do trabalho do proletariado, há necessidades mínimas de manutenção da força de trabalho necessária à produção. Dessa maneira, a remuneração do trabalho tenderia a permanecer ao nível de seu custo de reprodução. Esse patamar mínimo funcionaria, inclusive, para manter e reforçar o sistema opressivo. Percebe-se com clareza, que Marx contesta a concepção naturalista da pobreza, tal qual os demais clássicos, atribuindo sua origem e agravamento à incapacidade do modo de produção capitalista de distribuir a renda e a riqueza, ao invés de culpar os pobres por sua própria miséria.

Partindo dessa conceituação clássica, é necessário procurar retratar a evolução da problemática da pobreza ao longo do tempo, procurar identificar como ocorreu e ocorre a evolução do debate sobre o tema dentro da ciência econômica; passando, primeiramente, por uma abordagem apenas monetária, ou seja, unidimensional, para enfim chegar a uma abordagem mais recente e ampliada da pobreza multidimensional.

## 2.2 A VISÃO UNIDIMENSIONAL DA POBREZA

A visão unidimensional da pobreza esteve no centro do debate entre os séculos XIX e XX. A ideia de pobreza neste período estava sempre associada ao conceito de subsistência relacionado à satisfação de necessidades mínimas requeridas para a sobrevivência do indivíduo. Dentro desta abordagem monetária da pobreza, surgem dois diferentes enfoques: o da pobreza absoluta e o da pobreza relativa.

O princípio da pobreza absoluta faz referência às necessidades mínimas necessárias para a sobrevivência de um ser humano, ou seja, que os valores monetários permitam a manutenção e reprodução fisiológica, alimentação calórica minimamente necessária, moradia,

transporte. Já a pobreza relativa, procura situar o indivíduo, na sociedade na qual ele está inserido. Esta abordagem geralmente tem maior relevância em países desenvolvidos, fazendo uma comparação da renda pessoal com a renda dos outros indivíduos, geralmente usando dados de renda média ou mediana, para se obter faixas de renda e de pobreza. Esta última, ainda pode ser aproximada de uma visão subjetiva da pobreza, e isso será abordado no próximo tópico deste trabalho.

Alguns economistas concordam com esta perspectiva, pois esta abordagem se mostra alinhada com o pressuposto microeconômico neoclássico de maximização do comportamento utilitário. Nesta visão, são as variáveis monetárias que representam o bem-estar. Sendo assim, a pobreza é identificada como insuficiência de renda ou consumo. Sen (2001, p.165) acrescenta sobre esta abordagem: “[...] abordagem dominante de identificação de pobreza especifica uma ‘linha de pobreza’ divisória, definida como o nível de renda abaixo do qual as pessoas são diagnosticadas como pobres [...]”, apesar de o autor não ser adepto desta metodologia.

Para alguns autores, a pobreza monetária é mais bem representada pela ótica do consumo que pela da renda, devido a sua maior estabilidade perante as flutuações de curto prazo a que esta última está submetida. Sendo assim, muitos estudos utilizam o consumo em alternativa à renda na tentativa de preencher as limitações da metodologia, como por exemplo, a estimação da renda do setor informal e dos trabalhadores autônomos. Porém, a substituição da renda pelo consumo na estruturação das linhas de pobreza não resolve o problema. Pois indicadores simples como consumo, disponibilidade de alimentos e massa salarial, não são definitivos para a análise da qualidade de vida e da pobreza (KAGEYAMA e HOFFMANN, 2006).

Dentre as metodologias mais utilizadas para a análise unidimensional de pobreza está o cálculo de linhas de pobreza, utilizada pela primeira vez por Rowntree (1901) para um estudo sobre a pobreza na cidade de Nova York. A popularidade do método provavelmente se deve ao fato de ele reportar-se à necessidade mais básica que é a de alimentação (Romão, 1993), apesar do conhecimento de que Investimentos em infraestrutura, capital humano, qualidade educacional, saúde, ampliação dos mercados, gestão democrática e transparente são condições fundamentais à obtenção de êxito no combate à pobreza.

Essa metodologia se baseia primeiramente em determinar quais são os nutrientes básicos mínimos de sobrevivência da população em estudo, o segundo passo é descobrir qual a cesta alimentar, baseado no consumo das famílias, que atende a estes nutrientes ao menor custo, na região em estudo. Logo após, converte-se esta cesta em valores monetários para que

se possa ter a dimensão da renda desta linha. Feito isto, o valor posto é considerado a linha de indigência desta população.

Para se obter a linha de pobreza é necessário que se faça uma projeção de custos não alimentares básicos necessários das famílias. Devido às dificuldades e incertezas desta projeção, alguns estudos para a simplificação do modelo usam como *proxy* destes custos o dobro do valor da cesta de referência para regiões urbanas. Esta metodologia de estimação da linha de indigência e de pobreza absoluta é muito utilizada também pela sua facilidade para fins de comparação com outras pesquisas, como as de mercado de trabalho, por exemplo, além de ser possível se obter um extrato do perfil desta população pobre o que se torna relevante aos formuladores de políticas públicas.

Apesar das fraquezas da metodologia da linha de pobreza, que recaem principalmente na não possibilidade de comparação entre países, na dificuldade de análise temporal e de se tratar de um método que se baseia somente na análise da variável renda e não leva em consideração outras variáveis de bem-estar, a escolha deste método pode ser justificada pela percepção de uma correlação entre o nível de renda e as demais privações (COMIM e BAGOLIM, 2002). Em países em desenvolvimento como o Brasil, esta abordagem da linha de pobreza absoluta ou linha de indigência ainda é muito relevante, para formulações de políticas públicas específicas, com a finalidade de atingir esta população (Rocha, 2003).

Os conceitos de pobreza e suas formas de mensuração dependem da formação social específica a ser analisada; o que dificulta as comparações internacionais. Utilizando-se uma tipologia proposta por Rocha (2003), podem-se dividir os países em três grupos. No primeiro grupo, situam-se países cuja renda nacional não é suficiente para garantir o mínimo indispensável para todos. Nesse caso, o conceito de pobreza absoluta é fundamental. No segundo, a renda *per capita* é alta e desigualdade de renda é parcialmente suprida pela ação estatal pela transferência de renda ou serviços públicos. Nesses países o conceito fundamental é o de pobreza relativa. Há ainda um terceiro grupo que está em situação intermediária em que a renda nacional seria suficiente para suprir o mínimo essencial a todos, mas cuja concentração da renda propicia a persistência de pobreza absoluta.

No caso do Brasil, a renda ainda se mostra uma variável relevante para medir o bem-estar da população e a abordagem das necessidades básicas seria utilizada como complementar (ROCHA, 2003). Assim, uma vez estabelecida uma linha de pobreza, cabe caracterizar o grupo populacional dos pobres, tomando-se em conta as diferentes dimensões do bem-estar.

Observe-se ainda, que o estrito critério da renda tem limitações, na medida em que superestimam a pobreza nos países menos avançados, dado que nestes países a importância da renda não monetária é maior, principalmente na área rural (SALAMA e VALIER, 1997). Para as áreas rurais, os indicadores de pobreza somente baseados na de insuficiência de renda, geralmente tendem a superestimar a quantidade de pessoas e domicílios pobres, pois não levam em consideração o valor dos rendimentos de autoconsumo. Sendo assim, quando se utilizam indicadores estritamente monetários, pode então se incorrer no erro de subestimar a pobreza como um todo, já que a pobreza pode ser mais ampla do que pode parecer no âmbito da renda (SEN, 2000).

Uma mesma linha de pobreza, contudo, pode mostrar realidades diferentes quando for analisada em países diversos. A linha de pobreza mostra a magnitude quantitativa da pobreza relativamente ao total da população, mas tem um pouco de dificuldade ao abordar suas disparidades internas, ou seja, perceber se a pobreza se concentra em torno da linha de pobreza ou da de indigência? Ou está dispersa? Analisando as especificidades da população abaixo da linha. O estudo da pobreza, assim, pressupõe o estudo dessa diversidade no sentido de subsidiar as políticas públicas voltadas a diminuir a pobreza. Nesse sentido, o hiato de pobreza mostra a diferença entre a renda do pobre e a linha de pobreza (SALAMA e VALIER, 1997).

Embora a renda se mostre em alguns países como uma *proxy* adequada para estabelecer linhas de pobreza, em outros se mostra muito limitada. Ademais, a redução da pobreza impõe a intervenção estatal propiciando a oferta de serviços públicos, subsídios e outros benefícios, que não se convertem em renda monetária percebida pelas pessoas. A partir dessas constatações desenvolveram-se abordagens que procuram medir o grau de bem-estar a partir de indicadores sociais. Nessas abordagens as necessidades básicas incorporam um conjunto maior de necessidades humanas, como educação, habitação, saúde e saneamento.

A renda não pode ser o único indicador de pobreza, também devido às diferenças que os indivíduos enfrentam para transformá-los em realizações. De acordo com Salama, Sene e outros estudos modernos sobre a pobreza e a desigualdade, a renda se mostra limitada e inapropriada como único indicador de bem-estar, partindo do pressuposto que a mesma não reflete algumas dimensões da pobreza como expectativa de vida, alfabetização, saúde, bens públicos, igualdade, liberdades, e seguridade social. Pois se sabe, por exemplo, que para a população em geral o bem-estar é mais correlacionado com qualidade de vida do que com a renda propriamente dita.



No entanto, a pobreza baseada na escassez de renda não é uma ideia totalmente infundada, já que se sabe que a insuficiência de renda é um fator limitador das escolhas e dos atos dos indivíduos e o fator principal dos problemas da fome. “Uma renda inadequada é, com efeito, uma forte condição predisponente de uma vida pobre” (SEN, 2000, p.109). Os níveis de renda se mostram assim relevantes, pois trazem em seu bojo uma relação direta com a possibilidade de as pessoas adquirirem bens e serviços para assim usufruírem de padrão de vida, que as permita viver com uma saciedade em seu nível de bem-estar. Sendo assim, esta dimensão da renda se faz presente na maioria dos estudos multidimensionais, claro, juntamente com diversas outras variáveis pertinentes.

Mas, mesmo este nível de bem-estar que um determinado nível de renda traga consigo, por si só, ainda se mostra insuficiente para suprir aspectos essenciais como a liberdade para vivenciar este bem-estar, oportunidade de ter o emprego adequado, condições de acesso à saúde de qualidade, segurança pública, entre outros. Sendo assim, uma ‘linha de pobreza’ que ignora estas características não se mostra capaz satisfazer as preocupações reais de uma população pobre “[...] Se escolhermos expressar a pobreza no espaço de rendas, então as rendas referidas terão de ser ligadas às exigências causais das capacidades mínimas” (SEN, 2001, p.175).

Contudo, percebe-se que o utilitarismo por si só, não consegue capturar as condições de igualdade, uma vez que não reconhece as individualidades dos seres humanos. Mostrando-se assim, extremamente limitada na obtenção de uma estrutura teórica e funcional sobre a desigualdade e a pobreza, e comumente criticada por isso. Pensar na desigualdade proveniente de uma só dimensão é um modo de negligenciar outras variáveis pertinentes e também de se obter soluções para os problemas gerados por essa desigualdade.

Na evolução do tema, na medida em que se define conceitualmente a pobreza numa perspectiva mais ampla, a questão monetária perde um pouco de sua importância, pois em alguns países nos quais se pôde observar um crescimento econômico favorável, não ocorreu uma equalização da distribuição da renda, o que resultou em recrudescimento da pobreza existente. Além disso, numa abordagem na qual se observa apenas a renda, percebe-se que o mercado não é definidor de todos os bens de uma economia, algumas necessidades básicas podem ser satisfeitas pelo estado, no intuito de gerar bem-estar, ou partirem do sentimento de solidariedade dos indivíduos, ajuda familiar, seguridade social. Em vista disso, é necessário buscar uma conceituação mais abrangente de maneira a obter novos instrumentos para medir a pobreza afim de, melhor compreende-la em todas as suas dimensões.

Neste sentido, de procurar perceber a complexidade da pobreza que algumas novas contribuições interessantes se desenvolveram, destacam-se os trabalhos de Pierre Salama, Valier, Destremau sobre conceituação e medidas da pobreza, abordando mais as questões estruturais da pobreza. Também as contribuições de Amartya Sen sobre a abordagem das capacitações, colocando o indivíduo no centro do debate e trazendo temas como liberdade, política, e etc. Além dos estudos do PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, sobre a perspectiva da pobreza humana No próximo tópico serão abordadas algumas contribuições dessa perspectiva multidimensional da pobreza.

### 2.3 A PERSPECTIVA DA POBREZA MULTIDIMENSIONAL

Partindo da crítica a unidimensionalidade da pobreza, chega-se a uma visão mais ampliada da questão do bem-estar e das necessidades humanas. A visão unidimensional da pobreza baseada na insuficiência de renda ou consumo, não capta o bem-estar que diversos bens não monetários podem trazer ao indivíduo, além de não captar os benefícios e malefícios que o estado pode gerar na vida do indivíduo, e também não capta a caridade de instituições filantrópicas e religiosas, algo comum no ambiente onde estão inseridos os pobres. Nesta perspectiva, se sequêcia, destaca-se as contribuições de Sen, Deepa Narayan e Salama:

#### **a) Abordagem das capacitações**

A abordagem das capacitações, elaborada por Amartya Sen, parte de uma crítica aos estudos unidimensionais da pobreza. Segundo Sen, estudos baseados na renda têm algumas limitações como: não captar as desvantagens como idade, incapacidade ou doença que; a distribuição da renda familiar que pode ocorrer de forma desproporcional entre os membros da família; nos países ricos, as pessoas que são relativamente pobres podem ter desvantagem em capacitações, pois nesses países seria necessária maior renda para obter o mesmo funcionamento social; a localização de moradia do indivíduo, insegurança e violência, também podem exigir dela um esforço maior, para atingir os mesmos funcionamentos, que indivíduos que moram em localizações mais estruturadas e cobertas pelos serviços públicos.

Algumas destas desvantagens, como idade, incapacidade ou doença, reduzem a renda potencial do indivíduo tornando assim mais difícil converter renda em capacidade, pois uma pessoa idosa, incapacitada ou enferma pode necessitar de mais renda para cuidar destas desvantagens no intuito de obter os mesmos funcionamentos. Se a renda familiar é usada

desproporcionalmente entre os membros da família, o grau de privação de alguns membros que podem ser negligenciados pode não ser evidenciado pela renda familiar.

Quanto mais capacidades, maior o potencial produtivo de uma pessoa e, conseqüentemente, maior a chance de se obter uma renda mais elevada, sendo assim a renda tem um caráter facilitador e uma relação causa-efeito. A mesma relação é verificada na educação e saúde, pois com uma educação básica e serviços de saúde melhores há um aumento no potencial do indivíduo de auferir renda e de, assim, livrar-se da pobreza medida pela renda.

Quanto maior for o alcance da educação básica e dos serviços de saúde, maior será a chance dos indivíduos se afastarem da pobreza. Sendo assim, justifica-se que a transferência de renda não pode ser o único objetivo de políticas públicas de redução da pobreza, além disso, são necessários investimentos em educação e saúde, como se estes também fossem meios para a redução da pobreza. A pobreza aqui é a privação da liberdade individual de viver a vida com qualidade, a qual neste caso, o aumento de capacidades, afeta direta e indiretamente as liberdades da vida humana ao tornar as privações mais raras e menos crônicas.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) usa este arcabouço como base conceitual e metodológica em seus estudos sobre pobreza. Salama & Destremau (1999) assinalam que um bom indicador de pobreza deve levar em consideração os diversos aspectos da pobreza com o intuito de proporcionar um melhor entendimento da questão e, assim, permitir a construção de um plano de ação eficiente no que diz respeito a este enorme problema social.

Fazendo uso da abordagem das capacitações, o PNUD apresentou, em 1990, um novo indicador multidimensional, o Indicador de Desenvolvimento Humano (IDH). O objetivo do indicador, que foi formulado por um grupo de economistas, dentre eles Amartya Sen, era construir um indicador que pudesse servir para medir a evolução em áreas sociais fundamentais entre os países, em alternativa ao PIB *per capita*. O índice é formado por três dimensões da vida humana, longevidade, conhecimento e padrão de vida adequado. Mede-se a longevidade a partir da esperança de vida ao nascer, o conhecimento através da taxa de alfabetização de adultos e o padrão de vida, através da renda *per capita*. O IDH tem o objetivo de caracterizar aspectos fundamentais do desenvolvimento humano, ressaltando as oportunidades que os indivíduos devem presenciar na vida de forma a permiti-los ter a opção de inserção social.

Deste indicador surgiu também o Índice de Pobreza Humana (IPH) que é uma extensão do IDH introduzido em 1997 para medir especificamente a pobreza. Através da mensuração das privações ao invés das realizações, como faz o IDH. Atualmente, o IPH é dividido entre IPH-1 para países subdesenvolvidos e IPH-2 para países desenvolvidos. Para o IPH-1 são utilizadas as seguintes variáveis: o percentual de pessoas com esperança de vida inferior a 40 anos; o percentual de adultos analfabetos; o percentual de pessoas sem acesso a serviços de saúde, água potável e o percentual de crianças maiores de 5 anos com insuficiência de peso.

Segundo a abordagem das capacitações, que pode se definir como combinações alternativas de funcionamentos de possível realização, a pobreza está diretamente ligada à capacidade dos indivíduos de exercerem suas liberdades, obtendo ou não o acesso aos recursos e direitos sociais, civis e políticos. Sen (1985) destaca algumas capacidades básicas, as quais considera importantes, mas não únicas: permanecer vivo e de gozar de uma vida longa; promover a reprodução biológica e cultural; acesso à saúde; interação social; conhecimento, liberdade de expressão e de pensamento. Porém cada pessoa pode ter o seu “conjunto capacitário” próprio, pois pode imprimir em seus funcionamentos valores distintos e graus de importância diversos. Também é importante para esta abordagem o sentimento de pobreza percebido pelos indivíduos, dando a ela uma perspectiva relativa. Ainda, cabe destacar que apesar de considerar estas diversas capacidades, SEN não nega a importância a qual a renda pode ter para auxiliar na realização destas capacidades.

Esta conceituação de pobreza de Amartya Sen vai de encontro a sua visão do desenvolvimento, pois para ele, o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades individuais, trazendo assim, o enfoque para os fins em vez dos meios que também desempenham um papel importante no processo. Assim, a expansão da liberdade tem dois papéis, primeiramente o papel constitutivo, que é o fim primordial e também um papel instrumental, sendo o principal meio do desenvolvimento. O desenvolvimento depende que se removam os entraves e as fontes de privação de liberdade: a pobreza, falta de oportunidades econômicas e enfraquecimento do tecido social, ineficiência dos serviços públicos ou interferência excessiva e repressão.

As diferentes formas de liberdade estão entrelaçadas e caminham em paralelo em busca do desenvolvimento. São cinco os tipos de liberdade instrumental, analisados por Sen: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora. Atingindo todos estes pontos, deve ocorrer a expansão das capacidades dos indivíduos de levar o tipo de vida que elas valorizam. Essas capacidades podem ser

aumentadas por auxílio de políticas públicas e também essas políticas podem ser comumente elaboradas através das capacidades participativas do povo.

Para desenvolver e analisar os índices de pobreza, Amartya Sen estabelece que as medidas de pobreza devem cumprir uma série de condições para prover indicadores consistentes, estabelecendo assim dois axiomas: Axioma focal: indica que, uma vez estabelecida a linha de pobreza, uma medida de pobreza não deve ser sensível a mudança na renda dos não-pobres. Isto surge da ideia de que mudanças na renda das pessoas que se encontram fora da linha de pobreza não afetam o bem-estar das pessoas pobres. Axioma de transferência: segundo este axioma, a transferência de renda de um indivíduo pobre a um menos pobre deve aumentar a medida de pobreza: portanto, ele exige que a medida de pobreza seja sensível à distribuição de renda abaixo da linha de pobreza e em particular, que conceda ponderação maior aos mais desprovidos.

Sendo assim, Amartya Sen propõe um índice que satisfaz o axioma da transferência para quantificar a situação da população pobre em termos de número de pessoas, montante de renda e distribuição de renda. O índice de Sen leva em consideração a extensão e a intensidade da pobreza, e ainda mostra a desigualdade da distribuição de renda entre os pobres. O Relatório do Desenvolvimento Humano das Nações Unidas de 1997 introduziu o índice de Pobreza Humana, IPH, que é uma medida da pobreza, sob uma perspectiva de desenvolvimento humano baseada em três variáveis: vulnerabilidade à morte prematura; analfabetismo; e padrão de vida abaixo do aceitável, o que compreende a falta de acesso a serviços de saúde, água potável e alimentação adequada. Esta medida difere das medidas convencionais de pobreza baseadas exclusivamente no rendimento.

O IPH reflete a privação ou a carência naqueles três elementos essenciais da vida humana presentes no conceito de desenvolvimento humano e captados pelo IDH. O índice representado pela letra P, que varia de zero a um, sendo zero quando todas as rendas forem maiores que o nível de pobreza e igual a um, quando todas as rendas forem zero. O autor argumenta que a medida P tem certas vantagens devido ao fato dele atender os axiomas, trazendo assim um leque de possíveis interpretações de seu uso, segundo o autor estas amplas interpretações são parte intrínsecas da natureza de avaliação da pobreza.

#### **b) Os estudos de Deepa Narayan Ouvindo os pobres**

Deepa Narayan (2000) procura expandir o conceito de pobreza apresentado por Sen, a partir das Avaliações Participativas sobre a Pobreza (APP's) como forma de incorporar as suas análises uma dimensão humana e social, através de entrevistas com as populações

pobres, em diversos países do mundo, tentando captar suas opiniões acerca do que é ser pobre. Segundo o Autor, ninguém melhor do que os próprios pobres para falar sobre sua situação, como encaram as oportunidades, os riscos e as limitações que o mundo lhes apresenta e seus desafios na busca de melhorias, pois as políticas públicas de desenvolvimento e mudanças sociais devem estar em concordância destas populações para que busquem atender suas necessidades e correspondam as expectativas dos pobres.

Seus estudos baseiam-se em como os pobres percebem as várias manifestações da pobreza (renda baixa, violência, fome, doenças), em suas principais causas e fatores limitantes de suas oportunidades (pouco acesso a bens como terras e créditos; discriminação de etnia, classe ou religião) e em como eles viam os serviços públicos oferecidos (centros de saúde, escolas, programas de planejamento familiar ou de extensão agrícola). Desta forma é possível se obter uma ampla perspectiva da pobreza, uma perspectiva superior a renda e os gastos básicos, uma perspectiva que considera a capacidade de os pobres serem ouvidos e de se tornarem protagonistas de seu próprio destino.

Na maioria dos casos, os pobres respondem as pesquisas com um grande número de críticas negativas, os mesmos reclamam a falta de apoio institucional por parte do estado, baixa qualidade da saúde e educação. A pobreza é definida de maneira ampliada e multidimensional, geralmente, como a falta do que é necessário para o bem-estar material (alimentos, moradia, terra entre outros). Percebe-se também, o aspecto psicológico da pobreza, a falta de voz, poder e independência, a humilhação e o tratamento desumano pelos agentes públicos e privados, além da incapacidade de participar na vida comunitária. Tais elementos levam a uma ruptura das relações sociais.

A ausência de infraestrutura (saneamento, energia elétrica, transporte e água) reforça os medos com as doenças e pressupõe falta de cuidados com a saúde. Apesar de a alfabetização ser vista como importante, a escolaridade recebeu opiniões diversas, ora extremamente valorizada, ora irrelevante para a condução da vida dos pobres.

As cinco principais dimensões da pobreza mencionadas pelos pobres geralmente são:

- Bem-estar material, os pobres sempre mencionam a falta de comida, abrigo e vestimenta, moradia precária e fontes de subsistência incertas. Nas áreas rurais, essas demandas tomam a forma de terras. Nas áreas urbanas, foi mencionado o acesso ao crédito e a dependência do trabalho como um sinônimo para não morrer de fome.
- Bem-estar físico é colocado como de grande importância para os pobres, a boa saúde, a força e a aparência. O corpo é o principal bem das pessoas pobres e ele não está

segurado. A restrição alimentar e a doença, obviamente, afetam com mais incidência o bem-estar físico dessas populações.

- Na segurança, muitas pessoas a descrevem como paz de espírito e confiança na sobrevivência, e o enfrentamento do crime, violência e desastres naturais, pois a maioria mora em lugares de vulnerabilidade social e ambiental. Além das questões da lei e o acesso à justiça que são vistos como aspectos cruciais ao bem-estar.
- Liberdade de escolha e de ação e o poder para controlar sua própria vida, estão entre os pontos meios desejados pelos pobres. Geralmente eles mencionam quatro problemas crônicos e sistêmicos que afetam sua liberdade de escolha e de ação adversamente em quase todos os lugares: corrupção, violência, subsistência insegura e falta de poder.
- Boas relações sociais podem ser encaradas como bons relacionamentos na família e na comunidade. Ter condições de cuidar, educar, casar e dar um meio de vida às crianças foi mencionado várias vezes. Sobre este pobre recai a vergonha e o estigma de ser miserável e ter que muitas vezes viver dependendo da caridade de outras pessoas.

Portanto,

a pobreza é fome, é falta de abrigo. Pobreza é estar doente e não poder ir ao médico. Pobreza é não poder ir à escola e não saber ler. Pobreza é não ter emprego, é temer o futuro, é viver um dia de cada vez. Pobreza é perder o seu filho para uma doença trazida pela água não tratada. Pobreza é falta de poder, falta de representação e liberdade. (apud CRESPO e GUROVITZ, 2002, p.11).

Apesar dos avanços encontrados no trabalho de Narayan, a disponibilidade de dados relativos à percepção dos próprios indivíduos quanto à pobreza é limitada ainda, para elaboração de trabalhos mais detalhados. Comim & Bagolin(2002) relatam que apesar da abordagem das capacitações, ter em seu bojo este enfoque mais pessoal em relação aos funcionamentos, isso não quer dizer que os pobres tenham a total capacidade de avaliar as causas de sua vulnerabilidade e que saibam definir quais deveriam ser as prioridades no tratamento da pobreza.

### **c) A perspectiva estrutural (Abordagem das necessidades básicas insatisfeitas)**

A pobreza pode ser observada a partir da abordagem da não satisfação de algumas necessidades básicas. Em seus estudos Salama e Destremau (1999), consideram essencial o acesso a alguns bens e serviços básicos, que permitam ao indivíduo viver de maneira

minimamente digna. Algumas condições básicas como água potável, rede de esgoto, energia elétrica, coleta de lixo, acesso ao transporte coletivo, educação, acesso ao serviço de saúde, estão inseridas neste contexto teórico e são consideradas fundamentais e universais para o bem-estar dos indivíduos. Estes fatores decorrem geralmente porque nas regiões urbanas existe uma parte da população que já enfrenta uma situação de pobreza, isto somado à urbanização acelerada e movimentos migratórios, sem que estas regiões urbanas estejam preparadas para atender as necessidades básicas dos novos indivíduos.

A discussão a respeito das necessidades em economia ocorre em quatro contextos diversos (SALAMA e DESTREMAU, 1999). O primeiro é o dos economistas clássicos, ligado à determinação do salário, que seria o que permitisse a obtenção do mínimo vital. O segundo, o da economia filantrópica, se baseava em critério de satisfação das necessidades para proporcionar benefícios a algumas categorias. O terceiro, da economia do subdesenvolvimento/desenvolvimento, que se apoia na questão das necessidades básicas. O quarto, da teoria do capital humano, foca o caráter produtivo da satisfação das necessidades.

A partir do conceito de necessidades, superam-se as medidas de pobreza que consideram apenas a variável renda monetária, que buscam ser objetivos, entendendo a pobreza apenas sob o enfoque monetário, sendo pobres as famílias que não dispõem de recursos para adquirirem no mercado os bens necessários mínimos para sua reprodução como mão-de-obra para o capital. Essa visão é objetivamente incompleta ao considerar, por exemplo, o autoconsumo ou os serviços públicos. A partir dessa constatação surgiram estudos que procuravam compreender os aspectos subjetivos da pobreza. Essas abordagens consideram a pobreza como um estado social, “[...] apresentando um conjunto de condições físicas e morais determinado pelas relações sociais vigentes” (DALAGASPERINA, 2010, p.52). Saliente-se, contudo, que o aspecto monetário não pode ser descartado, pois a renda interfere diretamente no estado de pobreza, dado que “[...] os pobres são, antes de tudo, definidos, designados, detectados pelo que não têm ou pelo que não são” (SALAMA e DESTREMAU, 1999, p.110).

Atualmente, a noção de necessidades básicas (*basicneeds*) é utilizada para definir a pobreza e proporcionar sua medição, proporcionando estudos sobre desenvolvimento, propiciando a formulação de estratégias para desenvolvimento de países do terceiro mundo, a partir do que se denomina de pobreza estrutural. As necessidades básicas (ou fundamentais) são compostas por dois elementos: o mínimo consumo individual necessário a uma família (comida, casa, vestuário, etc.) e os serviços básicos utilizados simultaneamente pela coletividade (água, esgoto, coleta de lixo, etc.).



A abordagem das necessidades básicas insatisfeitas leva em consideração água, esgoto, eletricidade, mobiliário do lar, educação e tempo disponível. Um indivíduo ou família será considerado pobre pela não satisfação dessas necessidades básicas, independente do nível de renda. A partir da concepção exposta, pode-se ter alguma parcela da população que é considerada pobre de acordo com a linha de pobreza definida pela renda, mas não pobre tendo-se em conta a pobreza estrutural, surgindo, assim a denominação de pobre-não-pobre.

Uma característica importante da abordagem das necessidades básicas é sua possibilidade de quantificação, propiciando, assim medição da pobreza e acompanhamento de políticas públicas de combate à pobreza. As necessidades básicas insatisfeitas compõem um método de avaliação da pobreza. Nele, define-se um conjunto de necessidades fundamentais ao qual se compara cada família. No caso de a família não ter satisfeita uma ou mais necessidades essenciais ela é considerada pobre. Para cada variável a família recebe uma nota, que pode ser zero se a necessidade é satisfeita ou 1 para a necessidade insatisfeita, sendo pobre a família com escore igual ou superior à unidade.

Saliente-se que a definição e mensuração da pobreza dependem, de fato, da escolha das necessidades e da determinação de um patamar mínimo. Segundo Salama e Destremau (1999, p.111) “[...] o cálculo dos indicadores de pobreza é construído com base num grande número de apreciações subjetivas e relativas, que vão pesar, todas elas no resultado final, e vão provocar aumento ou diminuição, em vários milhares, no número de pobres”. Assim, o número de variáveis consideradas é uma consequência da definição de pobreza, de suas causas e suas manifestações.

Tendo-se o exposto em mente, percebe-se que a dimensão da pobreza depende também do número de necessidades essenciais consideradas. A cada novo indicador acrescentado, o número de famílias consideradas como pobres tende a crescer. A pobreza, assim, mostra suas múltiplas facetas, que vão além da pouca renda, mas incluem falta de acesso a bens e serviços, privados ou públicos, que propiciam viver com dignidade.

Não existe uma alta correlação entre crescimento econômico e desenvolvimento humano. Embora o crescimento econômico possa ampliar a satisfação das necessidades da sociedade, o grau dessa ampliação depende da distribuição dos recursos entre as diversas pessoas (SALAMA e DESTREMAU, 1999). Pelo exposto, percebe-se uma grande diferença entre as concepções unidimensional e multidimensional da pobreza. A primeira, centrada no trabalho, liga a pobreza a uma produtividade marginal baixa que proporciona uma retribuição insuficiente. Assim, a renda permite, ou não, satisfazer as necessidades vitais mínimas. Não é considerado nesse caso o acesso a bens e serviços coletivos. As abordagens

multidimensionais medem o nível de satisfação individual através da renda, mas também consideram as necessidades relativas aos recursos coletivos. Com essa visão, é possível perceber as diversas privações vividas pelos indivíduos e famílias no plano social, constituindo-se, de fato, numa dimensão social da pobreza.

As abordagens multidimensionais da pobreza se mostram, analiticamente, mais ricas na medida em que permitem não apenas construir gradações de pobreza, mas também estabelecer tipologias a partir das condições de existência e de trajetórias que consideram a vivência dos pobres. Nesses termos, é possível identificar diferentes formas de pobreza e grupos sociais mais vulneráveis. Muito mais do que medir, essas abordagens procuram compreender o fenômeno da pobreza.

Os estudos sobre pobreza devem, portanto, tratar da questão da exclusão que leve em conta as diversas dimensões da pobreza. Dessa forma, há que se examinarem os processos de exclusão a partir das relações internacionais, principalmente nos países em desenvolvimento, assim como levar em conta fatores além dos mercados de trabalho. Também é importante ter presentes os direitos sociais, civis e políticos, analisando as diferentes instituições sociais nas quais as regras de inclusão e exclusão são negociadas (SALAMA e DESTREMAU, 1999).

A partir de um conhecimento analítico da pobreza é que se podem desenhar políticas públicas que sejam capazes de mitigar o fenômeno, assim como permitir algum grau de mobilidade social. Afinal, considerando que a pobreza afeta principalmente as crianças, dado que existem mais crianças em grupos familiares pobres. Desse modo, observa-se uma muito reduzida possibilidade de mobilidade social, principalmente em países de baixo PIB *per capita* e distribuição de renda muito desigual. Ainda que algumas crianças nascidas em famílias pobres, mas não indigentes, possam ter alguma ascensão social, não se afastam muito da fronteira da linha de pobreza (SALAMA e DESTREMAU, 1999). Assim, apenas com políticas públicas ativas é possível diminuir o estado de carência de indivíduos ou famílias pobres e propiciar alguma possibilidade de mobilidade social ao longo das gerações. Para isso, no entanto, é preciso conhecer o fenômeno da pobreza em todos os seus aspectos, superando a simples medida da insuficiência de renda, abarcando seu aspecto multidimensional.

Por fim, cabe uma análise das três alternativas aqui colocadas para analisar a perspectiva multidimensional da pobreza. As três visões partem do pressuposto que a renda não é a única variável pertinente, quando da análise da pobreza, e que este fenômeno está ligado a diversas outras variáveis. A visão de Salama é uma visão mais atenta para os meios, dando enfoque aos indivíduos que não conseguem satisfazer as necessidades básicas por não

terem acesso aos meios necessários para isso (saúde, saneamento, energia). A visão de Sen parte de uma análise mais dos fins, pois os pobres não teriam as liberdades e habilidades necessárias e este fato é o gerador da falta de acesso aos meios. Já no trabalho de Narayan, que foca a visão do próprio indivíduo pobre, se misturam meios e fins, tanto a objetividade de não ter, quanto a subjetividade de não ser, aqui a falta de acesso aos meios e a falta da própria autoestima das pessoas pobres estão contempladas.

Cabe ainda, mencionar um trabalho recente desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), da ONU, em conjunto com o centro de pesquisas The Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI), o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). O IPM tem como objetivo fornecer um retrato sobre as pessoas que vivem com dificuldades, apontando privações em educação, saúde e padrão de vida em educação. Essas três dimensões do IPM se subdividem em dez indicadores: nutrição e mortalidade infantil (saúde); anos de escolaridade e crianças matriculadas (educação); gás de cozinha, sanitários, água, eletricidade, pavimento e bens domésticos (padrões de vida). São considerados pobres os que sofrem privações em, pelo menos, 30% dos indicadores.

Todas as contribuições trazem ao debate boas ferramentas para se obter uma análise ampliada da visão de pobreza. Cabe destacar que é possível com os subsídios deixados por qualquer um dos três autores, fazer uma ampla análise multidimensional e dar prosseguimento as análises pertinentes à este trabalho. Porém, no seguimento deste trabalho será retomada de maneira principal a visão da pobreza estrutural, e como ela hoje é percebida em grandes centros urbanos, com os movimentos de migração, urbanização, favelização. Para isto, no próximo capítulo, será feita uma análise destes fenômenos estruturais, e se trará um retrato de como a pobreza, tem sido observada no Brasil.

### 3 CARACTERIZAÇÃO DA POBREZA NO BRASIL

Este capítulo tem por objetivo, fazer uma caracterização e uma análise da Pobreza no Brasil, baseada nos aportes teóricos abordados no capítulo anterior, além do objetivo de se obter uma visão mais ampliada do tema, buscando assim, a construção de conceito de pobreza estrutural mais aplicado e menos teórico e mostrando como algumas variáveis da pobreza estrutural são percebidas em nível de Brasil, Grandes Regiões, Unidade Federativas e especificamente no Rio Grande do Sul. Também, servirá este capítulo, de alicerce para a caracterização e análise posterior da Região Metropolitana de Porto Alegre, já que ela s está inserida nesse contexto nacional de desenvolvimento, e compartilha de muitos problemas estruturais e sociais, comuns ao Resto do País. Portanto, primeiramente, será feita uma análise da pobreza no Brasil advinda do processo econômico que sempre foi gerador de grande desigualdade, com uma visão mais próxima da pobreza monetária, procurando identificar quem são os pobres e quais suas principais mazelas. Posteriormente, se procurará abordar as questões mais ligadas à abordagem da pobreza estrutural, buscando identificar as necessidades básicas não satisfeitas, e ilustrar o cenário nacional através destas variáveis, a fim de se obter uma visão mais ampliada da pobreza no Brasil.

#### 3.1 A POBREZA NO BRASIL

O Brasil chegou ao final de 2011 como a sexta economia do mundo e com uma renda *per capita* que o coloca entre países de renda média. Apesar disso, quando se considera o Índice de Desenvolvimento Humano, o País coloca-se como o 84º, o que permite concluir que não se tem conseguido construir uma sociedade que distribua adequadamente os frutos do crescimento econômico, proporcionando um modo de vida digno a seus cidadãos.

Nesse contexto de sociedade marcada por injustiça, os níveis de pobreza ainda se mantêm muito elevados, mesmo considerando os avanços observados nas últimas décadas. Os níveis elevados de pobreza têm origem basicamente na perversa distribuição de renda que se observa na economia brasileira, de modo que a persistência da pobreza absoluta no Brasil é fruto da profunda desigualdade na distribuição da renda.

A perversidade da distribuição transparece com clareza quando se considera que em 1999 o 1% das pessoas com maiores rendimentos se apropriavam de 13,5% da renda total, mesmo percentual obtido pelos 50% de menores rendimentos (ROCHA, 2003, p.178). Considerando-se a renda familiar *per capita*, que é uma variável mais adequada para medir

distribuição de renda e pobreza, uma vez que a estratégia de sobrevivência se dá no âmbito familiar, assim como ela se constitui na unidade de consumo, a distribuição se mostra ainda mais concentrada. O 1% das pessoas com maior renda familiar *per capita* obtinham 13,9% da renda total, enquanto os 50% de menores rendimentos ficavam com apenas 12% da renda.

A distribuição de renda no Brasil é desigual a tal ponto que o coeficiente de Gini, tomando por base o rendimento individual em 1999 era de 0,567 e considerando o rendimento familiar *per capita* era de 0,612 (ROCHA, 2003, p.178)<sup>7</sup>, estando entre os mais altos do mundo. Saliente-se que esse grau de desigualdade é tão elevado que mesmo aumentos percentuais importantes nos rendimentos de base não são capazes de proporcionar alterações significativas no coeficiente de Gini. Exemplo desse fato observa-se após o Plano Real, quando ocorreram aumentos significativos nos rendimentos de base, mas o coeficiente de Gini experimentou uma alteração apenas marginal. Assim, a melhora na distribuição de renda deve ser um objetivo permanente da política econômica, uma vez que o crescimento econômico, embora possa favorecer a desconcentração da renda não é uma garantia, pois o crescimento econômico amparado apenas nas forças de mercado pode em muitas ocasiões ser concentrador. Em 2009, o coeficiente de Gini havia decrescido para 0,539, o que o mantém ainda em patamar extremamente elevado, a despeito da política de valorização do salário mínimo e do programa bolsa família implementados na última década.

Com relação à incidência da pobreza no Brasil, considerando uma trajetória de longo prazo, percebe-se uma redução expressiva entre 1970 e 1999 (ROCHA, 2003). Tomando a pobreza em seu conceito apenas monetário, que a autora considera como uma boa *proxi* do bem-estar das famílias para o caso do Brasil<sup>8</sup>, tem-se uma queda na proporção de pobres em relação à população total de 68,4% em 1970 para 21,1% em 1999<sup>9</sup>.

Analisando-se as proporções de pobres, segundo os locais de residência (metropolitano, urbano e rural), percebe-se que a maior redução na incidência da pobreza ocorreu na área rural, onde a proporção de pobres caiu de 78,6% para 22,6%. Para esse fato,

---

<sup>7</sup> O índice de Gini, varia de 0 a 1, sendo 0 a perfeita igualdade e 1 a máxima desigualdade. Assim, quanto mais alto o índice, mais desigual a distribuição.

<sup>8</sup> Com relação à mensuração da pobreza, Rocha (2003) considera que em economias modernas e monetizadas no atendimento de grande parte das necessidades ocorre por trocas mercantis. Dessa forma a renda é um indicador consistente para medir o atendimento das necessidades das pessoas. Nesse caso, quando a renda percebida não é suficiente para atender as necessidades nutricionais trata-se da linha de indigência ou de pobreza extrema. Quando se inclui o conjunto de necessidades mais amplo, trata-se da linha de pobreza. Rocha, no entanto, pondera que quanto mais pobre é o país, maior parte das necessidades são atendidas por transações mercantis e menor relevância tem a renda como critério para delimitar a população pobre.

<sup>9</sup> Rocha (2003) utiliza neste caso linhas de pobreza baseadas no consumo, derivadas do ENDEF/IBGE ajustada para a evolução dos preços no período. Em 1999 essas linhas de pobreza variavam de R\$ 27,90 no nordeste rural a R\$ 115,68 na região metropolitana de São Paulo.

concorreram tanto o movimento demográfico de urbanização observado no período, quanto da modernização ocorrida nas relações de produção no campo. Em razão desse processo, a participação do número de pobres rurais em relação ao número total de pobres do País caiu de 51,49% para 20,41%. Apesar da redução da proporção de pobres ocorrida também nas áreas metropolitana e urbana, o que se assistiu no período foi uma urbanização da pobreza. Assim, nas áreas metropolitanas a proporção de pobres em relação à população dessas áreas caiu de 53,2% para 23,7%, enquanto a participação dos pobres residentes em áreas metropolitanas em relação ao total de pobres do País aumentou de 18,77% para 34,19%. Nas áreas urbanas observa-se o mesmo processo, pois enquanto a proporção de pobres em relação à população declinou de 65,3% para 19,0%, a participação dos pobres urbanos em relação ao total de pobres brasileiros cresceu de 29,73% para 45,41% (ROCHA, 2003). A pobreza urbana, que passa então a predominar, difere da pobreza rural, principalmente quando se considera apenas o critério da renda monetária para definir a pobreza. No âmbito rural, normalmente, a produção para autoconsumo tem uma representação bastante mais importante. Assim, o critério de renda tende a superdimensionar a proporção de pobres ao não considerar o autoconsumo. Conforme visto em Santos (1979), a pobreza urbana ocorre em um contexto de modernização tecnológica, que altera a composição técnica do capital, diminuindo a demanda por trabalho. Nesse caso, o crescimento da urbanização da pobreza implica problemas de infraestrutura nas cidades, em vista do crescimento desordenado e da favelização, assim como crescimento da criminalidade e da marginalização de parcelas crescentes da população.

Considerando a estrutura etária da população, conclui-se que as crianças são particularmente mais vulneráveis à pobreza, devido a características advindas do ciclo de vida das famílias, “que combina início da inserção dos pais no mercado de trabalho, nascimento dos filhos e consequente elevação da taxa de dependência” (ROCHA, 2003, p.187). Em vista desse processo, o percentual de crianças em situação de pobreza é tanto maior, quanto menor a idade da criança. A partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de domicílios, PNAD 1999, Rocha (2003), calcula que 54,52% das crianças de zero a 4 anos tinham renda familiar *per capita* abaixo da linha de pobreza. Esse percentual declinava para 50,31% para crianças na faixa entre 5 e 9 anos e para 45,86% entre 10 e 14 anos. Embora seja observada uma redução na participação de crianças entre os pobres em anos recentes, esse fato se deve à redução da taxa de fecundidade observada na população brasileira. As crianças, no entanto, continuam sobre-representadas com relação a sua participação na população total, enquanto no outro extremo da pirâmide etária, os idosos são sub-representados em relação a sua participação.

Salama e Destremau (1999) também enfatizam que a pobreza atinge mais as crianças, pelo fato de as famílias pobres serem maiores, com maior número de filhos, principalmente nos países em vias de desenvolvimento. A partir desse fato, os referidos autores tratam da escassa mobilidade social existente principalmente em países mais pobres e com distribuição de renda muito desigual. As crianças de famílias extremamente pobres teriam mínima chance de sair do estado de miséria, visto terem que trabalhar muito cedo para ajudar no sustento da família, abandonariam mais cedo a escola - que já é mais fraca que a frequentada pelas crianças de famílias não pobres – praticamente impedindo qualquer possibilidade de ascensão social. Assim, particularmente no terceiro mundo a ascensão social é muito restrita e “apenas algumas dessas poderão atravessar a fronteira da linha de pobreza, sem, no entanto, se afastar muito dela” (SALAMA e DESTREMAU, 1999, p.117).

O perfil da pobreza no Brasil experimentou algumas alterações na última década, o que pode ser visto em Osório et alii (2011), no texto para discussão do IPEA nº 1647. Nesse estudo, os autores tratam das alterações do perfil da pobreza no período entre 2004 e 2009, tratando a pobreza a partir apenas da variável renda, dividindo as famílias em quatro estratos:

- extremamente pobres: famílias com renda familiar *per capita* inferior a R\$ 67,00
- pobres: famílias com renda *per capita* igual ou maior do que R\$ 67,00 e menor do que R\$ 134,00
- vulneráveis: famílias com renda *per capita* igual ou maior do que R\$ 134,00 e menor do que R\$ 465
- não pobres: famílias com renda *per capita* igual ou maior do que R\$ 465,00.

Tendo por base essa estratificação na Tabela 1 percebe-se que o percentual da população extremamente pobre e pobre no Brasil caiu de 24,5% em 2004 para 14,1% em 2009. Por outro lado, o percentual de não pobres no período considerado aumentou de 29,1% para 42,1%. Em termos absolutos, o número de não pobres teria apresentado um acréscimo de 26,6 milhões de pessoas, enquanto todos os grupos de baixa renda tiveram redução em seu número absoluto. Considerando as famílias o percentual de extremamente pobres e pobres caiu de 18,2% para 10,4%, enquanto a participação de não pobres aumentou de 35,8% para 51,7%. Observe-se que esse período foi marcado por crescimento econômico acompanhado por políticas sociais de mitigação da pobreza e de distribuição de renda. Nesses casos podem ser citadas a política de valorização real do salário mínimo e da criação e ampliação do programa Bolsa Família.

No caso dos extremamente pobres, por exemplo, observa-se mudança importante na composição da renda tendo as transferências ampliando sua participação na renda de 15%

para 39%. Nesse caso, as transferências são compostas quase que exclusivamente pelo Programa Bolsa Família, uma vez que nesse grupo são raros os casos de recebimento do Benefício de Prestação continuada. (Osório et alii, 2011). Entre os pobres as transferências têm um peso menor do que entre os extremamente pobres, no entanto, o peso do trabalho remunerado com menos de um salário mínimo e das transferências passou de 7% para 14% da renda dos pobres entre 2004 e 2009. Essas informações atestam sobre a importância que as transferências adquiriram na última década.

**Tabela 1 - População por estratos de renda domiciliar *per capita* no Brasil - 2004 e 2009**

Unidade	Estrato	2004			2009			2009-2004 em milhões
		milhões pessoas	%	% acum.	milhões pessoas	%	% acum.	
Pessoas	Extremamente pobres	15,0	8,5	8,5	8,7	4,7	4,7	-6,3
	Pobres	28,2	16,0	24,5	17,5	9,4	14,1	-10,8
	Vulneráveis	82,0	46,5	70,9	80,8	43,7	57,9	-1,2
	Não pobres	51,3	29,1	100,0	77,9	42,1	100,0	26,6
	<b>Total</b>	<b>176,5</b>	<b>100,0</b>		<b>184,8</b>	<b>100,0</b>		<b>8,3</b>
Famílias	Extremamente pobres	3,0	6,0	6,0	2,1	3,7	3,7	-1,0
	Pobres	6,2	12,2	18,2	3,8	6,7	10,4	-2,4
	Vulneráveis	23,2	46,0	64,2	21,5	37,9	48,3	-1,7
	Não pobres	18,0	35,8	100,0	29,4	51,7	100,0	11,3
	<b>Total</b>	<b>50,4</b>	<b>100,0</b>		<b>56,8</b>	<b>100,0</b>		<b>6,4</b>

Fonte: Osório et alii (2011)

O fato de a pobreza atingir mais fortemente as crianças também aparece com clareza em Osório et alii (2011), na Tabela 2. Em 2009, as crianças entre 0 e 14 anos compunham uma proporção de 44,9% do total de extremamente pobres e de 43,7% entre os pobres. Para o mesmo ano, a participação das crianças na mesma faixa etária entre a população total era de apenas 24,4%. Tal fato, que tem origem no maior tamanho das famílias extremamente pobres e pobres, proporciona dificuldades muito grandes para a existência de mobilidade social. Saliente-se, contudo, que o tamanho médio das famílias no Brasil tende a diminuir nas últimas décadas, o que ocorre de forma muito reduzida no período 2004 a 2009. Embora esse seja um fenômeno que ocorre de forma mais generalizada, as famílias consideradas extremamente pobres ou pobres permanecem com um número maior de membros em relação às vulneráveis e não pobres. Assim, enquanto em 2009, as famílias extremamente pobres tinham uma média de 4,2 pessoas, as não pobres tinham 2,7 membros.



**Tabela 2 - Estrutura etária da população por estratos de renda domiciliar *per capita* no Brasil - 2009**

Idade	Extremamente pobres	Pobres	Vulneráveis	Não pobres	Total
0 a 3 anos	10,2	9,7	6,5	3,1	5,6
4 a 6 anos	9,1	8,5	5,2	2,4	4,5
7 a 14 anos	25,6	25,5	16,9	7,9	14,3
15 a 18 anos	8,9	9,1	8,5	5,1	7,2
19 a 24 anos	8,1	8,4	10,7	10,4	10,2
25 a 64 anos	37,3	37,4	46,8	58,4	50,4
65 anos e mais	0,8	1,3	5,3	12,6	7,8
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Osório et alii (2011)

Condição necessária para redução da pobreza e mobilidade social é a educação, que vem se alterando sobremaneira desde a década de 90 com aumento da escolaridade da população brasileira. De acordo com a Tabela 3 entre 2004 e 2009, o número médio de anos de estudo dos brasileiros cresceu de 6,5 para 7,4 anos. Embora o avanço da escolaridade tenha ocorrido sobremaneira entre a população mais pobre, ainda persiste uma grande diferença de escolaridade segundo os vários estratos considerados, havendo uma relação positiva entre escolaridade e rendimento. Entre os extremamente pobres, a escolaridade média em 2009 era de apenas 3,4 anos enquanto entre os não pobres ficava em 9,3 anos. Percebe-se assim, ainda haver um caminho longo a seguir no sentido de a educação constituir-se num instrumento de inclusão social. Deve-se levar em conta ainda a questão pouco discutida da baixa qualidade da educação pública, que ainda vem se mantendo mesmo com o maior acesso à educação.

**Tabela 3 - Tamanho das famílias, sexo e educação das pessoas de referência por estratos de renda domiciliar *per capita* no Brasil - 2004-2009**

Estrato	Ano	Pessoa de referência				
		Família	Todas	15 a 64 anos de idade		
		Tamanho médio	sexo masculino %	Escolaridade média	analfabetos absolutos %	Analfabetos absolutos ou funcionais
Extremamente pobres	2004	4,9	74,6	2,8	37,2	61,3
	2009	4,2	65,7	3,4	32,7	54,1
Pobres	2004	4,6	76,4	3,9	25,9	47,3
	2009	4,6	67,9	4,3	24,6	43,9
Vulneráveis	2004	3,5	73	5,6	12,6	29,7
	2009	3,8	67,8	6,1	12,0	26,9
Não pobres	2004	2,8	72,9	9,5	2,3	8,9
	2009	2,7	65,6	9,3	3,4	10,6
<b>Total</b>	<b>2004</b>	<b>3,5</b>	<b>73,5</b>	<b>6,5</b>	<b>12,5</b>	<b>27,0</b>
	<b>2009</b>	<b>3,3</b>	<b>66,6</b>	<b>7,4</b>	<b>9,7</b>	<b>21,5</b>

Fonte: Osório et alii (2011)

Também com relação aos dados sobre analfabetismo, percebe-se uma redução maior entre os extremamente pobres e os pobres, não obstante, a diferença em relação aos vulneráveis e principalmente aos não pobres ser extremamente elevada. Em 2009, o percentual de analfabetos absolutos entre os indivíduos pertencentes a famílias extremamente pobres era de 32,7%, quase 10 vezes maior que o valor observado entre os não pobres, que era de 3,4%. Quadro semelhante ocorre com relação aos analfabetos absolutos ou funcionais, só que com uma diferença menor. Enquanto 54,1% dos extremamente pobres eram analfabetos absolutos ou funcionais, esse percentual era de 10,6% entre os não pobres. Todos estes indicadores sobre educação apontam para uma diferença marcante entre os diversos grupos considerados e indicam ainda as dificuldades de mobilidade social, dadas as condições adversas que membros de famílias extremamente pobres e pobres chegam ao mercado de trabalho.

Outro aspecto que merece registro, apesar de estar suprimido na tabelas é a diferença segundo a cor/raça dos indivíduos, a mesma pesquisa traz que as pessoas brancas e amarelas na população era de 48,4% em 2009. A participação desse grupo entre os extremamente pobres, no entanto era de apenas 26,2% e entre os pobres atingia 28,2%. Esses dados mostram o caráter discriminatório da pobreza no Brasil. Assim, pelo exposto nesse parágrafo e anteriores, transparece a importância de políticas de inclusão como o Prouni e o programa de cotas no sentido de proporcionar acesso àqueles antes excluídos, procurando diminuir a diferença de oportunidades entre os diversos grupos sociais e facilitar a mobilidade social.

Conforme já visto anteriormente, o conceito de pobreza não se restringe necessariamente à insuficiência de renda. Ser pobre significa não dispor de meios para operar adequadamente no meio em que se vive, ou seja, o conceito de pobreza traz em si uma noção de carências, que podem ou não serem supridas com a renda percebida. Em vista disso, o conceito de pobreza multidimensional relaciona as várias carências que as pessoas podem estar submetidas.

Embora a renda seja um importante fator para determinação da pobreza, pois através dela as pessoas acessam bens e serviços no mercado para suprirem necessidades, o conceito de necessidades básicas insatisfeitas amplia o conceito de pobreza, através do exame de acesso a alguns bens ou serviços que permitam aos indivíduos estarem obtendo um grau mínimo de bem-estar. A partir desse fato, Osório et alii (2011), examinam para cada estrato de renda, as condições de acesso a alguns bens e serviços básicos. Inicialmente, cabe examinar o acesso a água, esgoto e coleta de lixo, bens públicos essenciais, inclusive para garantia de condições de saúde.

**Tabela 4 - Indicadores de saneamento dos domicílios por estratos de renda domiciliar *per capita* no Brasil - 2009**

Indicadores	Extremamente pobres	Pobres	Vulneráveis	Não pobres	Total
Água em rede geral	65,1	69,4	81,4	89,6	84,3
Água na propriedade	89,8	92,9	97,7	99,3	97,9
Acesso a banheiro	80,4	87,6	96,1	98,9	96,4
Esgotamento para rede ou fossa séptica	39,5	45,0	65,2	82,6	71,9
Coleta de lixo	62,7	70,7	86,2	94,3	88,5
Água e esgotamento	38,6	44,2	64,8	82,5	71,7
Água de rede, esgotamento e lixo	33,3	37,9	58,9	77,9	66,4

Fonte: Osório et alii (2011)

Os indicadores de saneamento apresentados na tabela 4 mostram a mesma tendência. O nível dos indicadores das famílias pobres e extremamente pobres são muito próximos, mas abaixo das famílias vulneráveis e mais ainda das não pobres. Assim, observa-se uma relação direta entre renda familiar *per capita* e acesso a saneamento. Adicionalmente, chamam a atenção os baixos níveis de esgotamento sanitário para rede ou fossa séptica. Apesar da baixa cobertura em todos os estratos de renda, a diferença entre eles é a maior observada. Entre as famílias extremamente pobres apenas 39,5% contam com esgoto sanitário, percentual que alcança 71,9% para as famílias não pobres. Conforme visto, os indicadores de saneamento apontam para uma situação mais precária para as famílias mais pobres, visto que elas, em geral, moram nas periferias das cidades onde os serviços públicos são mais precários.

Examinando-se as condições de acesso a fontes de energia e telefonia, também se observa uma relação direta entre renda e disponibilidade a esses bens e serviços, embora não tão pronunciada, principalmente no caso da energia que por tratar-se de um serviço de primeira necessidade já tem acesso quase universalizado, independente de nível de renda.

**Tabela 5 - Indicadores de fontes de energia e acesso a telefonia por estratos de renda domiciliar *per capita* no Brasil - 2009**

Indicadores	Extremamente pobres	Pobres	Vulneráveis	Não pobres	Total
Iluminação elétrica	94,3	96,6	98,8	99,6	98,9
Fogão a gás ou elétrico	76,8	82,4	93,2	97,3	94,0
Telefone celular	48,8	61,6	77,9	82,8	78,3
Telefone fixo	7,9	9,8	28,9	58,8	42,3
Telefone fixo ou celular	50,9	63,7	82,2	90,4	84,0

Fonte: Osório et alii (2011)

No caso da energia elétrica, percebe-se um acesso praticamente universalizado com pequenas diferenças entre os diversos estratos de renda. No caso do fogão a gás ou elétrico, há níveis mais próximos entre extremamente pobres e pobres e entre vulneráveis e não pobres. Com relação à telefonia, tem-se uma relação direta mais clara entre estrato de renda e acesso a esse serviço, tanto no telefone celular quanto, e principalmente no fixo.

A posse de alguns bens de consumo duráveis também mostra algo sobre o nível de bem-estar das famílias. Assim, Osório et alii (2011) também examinam a presença de alguns bens segundo os diversos estratos de renda considerados, conforme pode-se ver na tabela 6.

**Tabela 6 - Indicadores da presença de bens de consumo duráveis por estratos de renda domiciliar *per capita* no Brasil - 2009**

Indicadores	Extremamente pobres	Pobres	Vulneráveis	Não pobres	Total
Fogão (1)	95,8	98,0	99,2	99,2	99,0
Rádio (2)	73,1	78,2	85,9	91,4	87,8
Televisão (3)	84,8	90,5	95,7	97,0	95,6
Geladeira (4)	68,4	80,2	93,0	96,9	93,3
Lava roupas (5)	8,1	11,9	30,2	60,1	43,6
Computador (6)	3,3	5,4	21,3	49,3	34,1
1+2+3+4+5	6,6	10,2	27,7	56,9	40,7

Fonte: Osório et alii (2011)

Em todos os produtos apresentados tem-se uma clara relação direta entre renda familiar *per capita* e presença de bens de consumo duráveis. Assim, as famílias com maior renda, têm naturalmente obtido acesso aos bens de consumo considerados como indicadores de bem-estar, dado que esses são mercadorias simples, fornecidas no mercado, segundo sua lógica mercantil. Pôde-se observar neste item um retrato mais atual da pobreza no Brasil, procurando definir quem são os pobres, como vivem, suas características de renda e consumo. No próximo item procurar-se-á dar um enfoque maior a dois pontos de muita relevância para o enfoque estrutural da pobreza; a concentração urbana, e as necessidades básicas não satisfeitas.

### 3.2 PERSPECTIVA ESTRUTURAL

Este item dará uma atenção especial a dois pontos que se complementam, quando se busca uma abordagem da pobreza estrutural; a relevância da concentração urbana, e as necessidades básicas não satisfeitas.

### 3.2.1 A Relevância da Concentração Urbana

Partindo de um aprofundamento dos temas trazidos, principalmente por Salama, para o debate, observa-se que muito do que fica no contexto em seus estudos, pode ser observado através do movimento migratório rural-urbano e também das aglomerações em grandes centros econômicos e metrópoles. A urbanização acelerada e desorganizada, do ponto de vista de planejamento urbano, gera também outros problemas, pois as estruturas urbanas, por questões de espaço geográfico, dinâmica econômica, serviços públicos, entre outros, não estão preparadas para absorver essa “nova população”, que por muitas vezes acaba por morar em submoradias e favelas, sem as mínimas condições de saneamento básico, expostas à doenças e a criminalidade, sem acesso à saúde e a segurança pública, sem emprego ou em subempregos.

Este fenômeno é muito comum de ser observado em países em desenvolvimento como o Brasil, onde existe uma distribuição de renda muito desigual, apesar do notável crescimento econômico do país. Portanto este item tratará desses temas estruturais, a urbanização, a favelização e como estes temas são observados na realidade brasileira, e nos grandes centros metropolitanos.

De acordo com os estudos, da agência Fundo de População das Nações Unidas, 2007, existe um movimento de concentração populacional em grandes áreas urbanas, desencadeando assim um acelerado crescimento urbano. Este movimento traz como consequência problemas como a falta de moradia, desemprego, falta de acesso a saúde, exposição ao crime e a violência entre outros, pois não há planejamento urbano para receber esta população, que vai a cidade geralmente movida pela ilusão que lá obterá melhores condições de vida. As estimativas deste estudo apontam que a população mundial em 2050 deverá ser de 9,2 bilhões de pessoas, dos quais aproximadamente 70% estarão residindo em áreas urbanas.

Apesar deste avanço da urbanização ser mais observado em cidades médias, o enfoque maior deve ser dado aos grandes centros urbanos, cujo, os quais apresentam um crescimento populacional um pouco menos acelerado, porém são regiões já caracterizadas com diversos problemas estruturais. E todo este aumento populacional trará um aumento da pobreza, se observamos então pelas características estruturais o aumento da pobreza nestes grandes centros será ainda muito superior aos altos índices já existentes.

Faz-se, então, interessante a observação de como estes fenômenos de migração, crescimento populacional, urbanização, favelização, desenvolvimento e pobreza são observados no Brasil e na dinâmica populacional brasileira. No caso Brasileiro, como em

muitos outros países, o processo de concentração geográfica, surge decorrente do processo de desenvolvimento do país e está intrinsecamente ligado ao processo de industrialização ao qual o país passou. Silveira Neto (2005) destaca três argumentos teóricos que explicariam essa concentração: o primeiro vai de encontro à teoria das vantagens comparativas e da especialização, o que de certa forma remonta aos fatores históricos (KRUGMAN 1991); o segundo argumento justifica a existência de retornos crescentes de escala na região de aglomeração; o terceiro se valeria da abordagem marshalliana em relação às externalidades e o efeito de trasbordamento.

O desenvolvimento regional é diretamente influenciado pela concentração dos fatores produtivos, pois esta concentração influenciará os salários e a oferta de mão de obra, neste caso a migração acaba sendo consequência desta concentração. No caso do Brasil, os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE mostram que em 130 anos de dados do censo de 1872 à 2000, pôde se observar uma queda de 40% na participação da região nordeste na composição populacional do Brasil. A Bahia que é o estado mais populoso do nordeste viu sua população diminuir de 14% da população do país para 8%. Enquanto no mesmo período a população do estado de São Paulo que representava 8% passou a representar 22% da população nacional. Isso evidencia um movimento que é muito visível no país, que é o de migrantes nordestinos se deslocando para região sudeste principalmente para São Paulo, a procura de emprego e renda.

Também de acordo com os dados do censo demográfico do IBGE, retratados na tabela 7, pode-se observar o fenômeno da migração rural urbana no Brasil nos últimos 50 anos. Nota-se pela tabela que houve uma grande migração populacional para o meio urbano, mais acelerada entre as décadas 60 e 80, onde pulou de 44,7% para 67,6%, posteriormente este movimento foi menos acelerado, aumentando de 67,6% em 1980 para 83,3% em 2000 respectivamente, por fim na última década, o aumento proporcional, foi apenas de 1%, alcançando assim no ano 2010 uma proporção da população de 84,35% urbana e 15,65% rural.

**Tabela 7 - Proporção da população Urbana e Rural - Brasil 1960 – 2010**

Situação	Proporção da população (%)					
	1960	1970	1980	1991	2000	2010
Urbana	44,7	55,9	67,6	75,6	83,3	84,35
Rural	55,3	44,1	32,4	24,4	16,7	15,65

Fonte: IBGE Censo Demográfico 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.

Estes dados mostram claramente que houve uma grande mudança na distribuição populacional brasileira, pois num período de 50 anos a proporção da população urbana quase dobrou em relação à proporção da população rural. Porém nos últimos anos, o movimento que tem se observado é de migração mais urbana-urbana, formando assim grandes centros metropolitanos, a população a procura de oportunidade de emprego e renda migram para estas regiões, nas quais porém acabam por se deparar com a falta de estrutura destas cidades em absorver esta nova demanda populacional, assim muitas acabam por se alocar em regiões inadequadas, onde não são atendidas pelos serviços básicos necessários para obter uma qualidade de vida mínima adequada.

Fazendo a mesma análise, mas agora para o estado do Rio Grande do Sul, pode-se observar um movimento praticamente idêntico ao movimento percebido no Brasil, mas com um aumento maior da população urbana entre os anos de 2000 e 2010 do que a proporção nacional, chegando assim a um número de 85,1% da população vivendo em situação urbana, um pouco acima da proporção nacional, e 14,9% em situação rural.

**Tabela 8 - Proporção da população Urbana e Rural - Rio Grande do Sul - 1960 - 2010**

Situação	Proporção da população (%)					
	1960	1970	1980	1991	2000	2010
Urbana	44,36	53,31	67,55	76,56	81,65	85,1
Rural	55,64	46,69	32,45	23,44	18,35	14,9

Fonte: IBGE Censo Demográfico 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.

Este movimento pode ser identificado como consequência desta migração e da aceleração da urbanização das grandes e médias cidades e é causador de outro movimento, o de aumento de pessoas em moradias irregulares, ou favelas assim chamadas popularmente. O IBGE denomina estas regiões de favelas em seus estudos como sendo aglomerados subnormais, e no censo de 2010 faz uma grande análise abordando este tema. A primeira vez que o IBGE tratou sobre o tema foi em uma publicação específica em 1953 com o volume “As favelas do Distrito Federal e o Censo Demográfico de 1950”. Desde então, com a aceleração do processo de urbanização do Brasil, o problema ganhou maior dimensão e complexidade, precisando assim de um novo tratamento. O conceito de aglomerado subnormal foi utilizado pela primeira vez no Censo Demográfico de 1991 e procura absorver a diversidade de assentamentos irregulares existentes no país, conhecidos como favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, mocambos, palafitas, entre outros diversos nomes.

O IBGE para o Censo de 2010 adotou inovações metodológicas e operacionais com o objetivo de atualizar e aprimorar a identificação dos aglomerados subnormais. Através da utilização de imagens de satélite em alta resolução, pesquisas sobre as características morfológicas das áreas e reuniões sobre o tema nas Comissões Municipais de Geografia e Estatística (CMGEs). Em virtude desses aprimoramentos, os resultados não são diretamente comparáveis com os obtidos por censos anteriores. Para o censo 2010 foram classificados como aglomerados subnormais cada conjunto constituído de, “no mínimo, 51 unidades habitacionais carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa” (IBGE Censo 2010). A identificação deve atender aos seguintes critérios:

- a) Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos); e
- b) Possuírem urbanização fora dos padrões vigentes (refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos) **ou** precariedade na oferta de serviços públicos essenciais (abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e fornecimento de energia elétrica).

O retrato das aglomerações subnormais no Brasil, nas grandes regiões e Estados, para o ano de 2010, pode ser observado na Tabela 9, em 2010, o país possuía 6.329 aglomerados subnormais em 323 dos 5.565 municípios brasileiros. Eles concentravam 6,0% da população brasileira (11.425.644 pessoas), distribuídos em 3.224.529 domicílios particulares ocupados (5,6% do total).

De acordo com os dados do censo 2010, explicitados na Tabela 9, pode-se destacar que a região Sudeste é a região que possui maior número de domicílios 1.607.375 e de população 5.580.869, que se encontram e aglomerados subnormais, com grande peso dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, estados muito caracterizados por conter grandes favelas, e também por serem estados que receberam muitos migrantes, e tiveram uma grande e acelerada urbanização, em contradição ao centro-oeste que têm 57.286 domicílios nesta situação, que apesar de também ter visíveis movimentos de migração, foram estes em áreas rurais com dinâmica econômica agropecuária.



**Tabela 9 - Domicílios particulares ocupados e população residente em domicílios particulares ocupados, total e em aglomerados subnormais, e número de aglomerados subnormais, segundo as Grandes Regiões, as Unidades da Federação - 2010**

Grandes Regiões, Unidades da Federação e municípios	Domicílios particulares ocupados		Proporção de Domicílios em aglomerados subnormais em relação ao total da população.	População residente em domicílios particulares ocupados		Proporção de Residentes em aglomerados subnormais em relação ao total da população.	Número de aglomerados subnormais
	Total	Em aglomerados subnormais		Total	Em aglomerados subnormais		
Brasil	57 427 999	3 224 529	5,61%	190 072 903	11 425 644	6,01%	6 329
Norte	3 988 832	463 444	11,62%	15 820 347	1 849 604	11,69%	467
Rondônia	457 323	12 605	2,76%	1 550 300	47 687	3,08%	25
Acre	191 169	10 001	5,23%	730 903	36 844	5,04%	16
Amazonas	801 640	89 933	11,22%	3 476 658	381 307	10,97%	121
Roraima	116 301	303	0,26%	448 675	1 157	0,26%	3
Pará	1 866 075	324 596	17,39%	7 566 369	1 267 159	16,75%	248
Amapá	156 818	23 909	15,25%	667 234	108 086	16,20%	48
Tocantins	399 506	2 097	0,52%	1 380 208	7 364	0,53%	6
Nordeste	14 957 608	926 370	6,19%	52 986 438	3 198 061	6,04%	1 349
Maranhão	1 656 608	91 786	5,54%	6 568 693	348 074	5,30%	87
Piauí	849 740	35 127	4,13%	3 114 735	131 451	4,22%	113
Ceará	2 369 811	121 165	5,11%	8 439 947	441 937	5,24%	226
Rio Grande do Norte	901 339	24 165	2,68%	3 162 327	86 718	2,74%	46
Paraíba	1 082 796	36 380	3,36%	3 758 323	130 927	3,48%	90
Pernambuco	2 551 317	256 088	10,04%	8 770 723	875 378	9,98%	347
Alagoas	847 252	36 202	4,27%	3 114 195	130 428	4,19%	114
Sergipe	593 248	23 225	3,91%	2 065 293	82 208	3,98%	46
Bahia	4 105 497	302 232	7,36%	13 992 202	970 940	6,94%	280
Sudeste	25 227 877	1 607 375	6,37%	79 990 551	5 580 869	6,98%	3 954
Minas Gerais	6 037 879	171 015	2,83%	19 519 023	598 731	3,07%	372
Espírito Santo	1 103 345	70 093	6,35%	3 501 693	243 327	6,95%	163
Rio de Janeiro	5 248 092	617 466	11,77%	15 936 268	2 023 744	12,70%	1 332
São Paulo	12 838 561	748 801	5,83%	41 033 567	2 715 067	6,62%	2 087
Sul	8 904 120	170 054	1,91%	27 274 441	590 500	2,17%	489
Paraná	3 304 597	61 807	1,87%	10 406 307	217 223	2,09%	192
Santa Catarina	1 995 572	21 769	1,09%	6 226 708	75 737	1,22%	74
Rio Grande do Sul	3 603 951	86 478	2,40%	10 641 426	297 540	2,80%	223
Centro-Oeste	4 349 562	57 286	1,32%	14 001 126	206 610	1,48%	70
Mato Grosso do Sul	763 696	1 879	0,25%	2 437 037	7 249	0,30%	8
Mato Grosso	918 559	16 472	1,79%	3 020 113	56 982	1,89%	14
Goiás	1 892 385	2 431	0,13%	5 985 111	8 823	0,15%	12
Distrito Federal	774 922	36 504	4,71%	2 558 865	133 556	5,22%	36

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Mas, ao observar a proporção de domicílios e de população em aglomerados subnormais em relação ao total de domicílios o destaque negativo fica por conta da região norte que obteve uma média de 11,62% dos domicílios e 11,69% da população que estão nestas condições, Pará e Amapá se destacam e puxam estes números. Ainda em relação à proporção, cabe um destaque ao estado do Rio de Janeiro onde 11,77% dos domicílios estão nesta situação e abrigam 12,70% da população Carioca, o Rio de Janeiro tem um número muito menor de favelas que São Paulo, porém são gigantescas favelas que pelas características geográficas do estado vivem em muitas encostas de morros e áreas de mata, onde estão suscetíveis a desmoronamentos e doenças.

Por fim, cabe aqui um olhar sobre a região sul e especificamente sobre o estado do Rio Grande do Sul, no qual se encontra a RMPA, região na qual será focado o próximo capítulo deste trabalho, e por isso o devido destaque. Analisando a Região sul, observa-se que o estado do Rio Grande do Sul, possui mais do que a soma dos outros dois estados (Santa Catarina e Paraná), no número de domicílios em aglomerados subnormais 86.467 e em população residente nessas áreas 297.540, apresentando assim a 10ª maior média destes números. Em termos relativos ao total da população, o Rio Grande do Sul, também apresenta números maiores que os outros estados da região, porém em uma menor proporção.

Dentro das unidades da federação, os aglomerados subnormais são predominantes nas regiões metropolitanas (RM) e Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDE), como pode ser observado na Tabela 10. Neste cenário, as vinte RM e RIDE abrigavam, em 2010, 88,6% do total de domicílios em aglomerados, com destaque para as regiões metropolitanas de São Paulo, do Rio de Janeiro e de Belém, as quais, somadas, concentravam quase a metade (43,7%) do total de domicílios em aglomerados subnormais do país. As maiores proporções de domicílios ocupados em aglomerados subnormais em relação ao total de domicílios ocupados da Região metropolitana estavam em Belém (52,5%), Salvador (25,7%), São Luís (23,9%) e Recife (22,4%), apesar dessas RMs terem um número menor de domicílios e população nessa situação do que São Paulo e Rio de Janeiro. A RM Natal é a que se destaca com menor número de domicílios (22.561) e população residente (80.774) em aglomerados subnormais, enquanto a menor proporção se encontra no Distrito Federal (3,4%).

De acordo com os dados da Tabela 10, a RMPA em 2010 possuía 70.373 domicílios 5,3% dos domicílios em aglomerados subnormais, onde residiam 242.784 pessoas, representando 6,2% da população total da Região, proporção um pouco maior que a média Nacional que é de 6% da população residente nestas condições, posteriormente serão aprofundados os dados e a análise sobre a conjuntura da pobreza na RMPA.

**Tabela 10 - População residente total e em domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais e domicílios particulares ocupados total e em aglomerados subnormais, nas 20 Regiões Metropolitanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento, com maiores quantidades de domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais - 2010**

20 RM ou RIDE com maiores quantidades de domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais	População Residente		Proporção de pessoas residentes em aglomerados subnormais em relação à população total	Domicílios Particulares ocupados		Proporção de domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais em relação ao total de domicílios particulares ocupados
	Total	Em domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais		Total	Em aglomerados subnormais	
RM São Paulo	19.661.862	2.162.368	11,0%	6.093.873	596.479	9,8%
RM Rio de Janeiro	11.793.174	1.702.073	14,4%	3.909.107	520.260	13,3%
Rm Belém	2.097.287	1.131.268	53,9%	555.985	291.771	52,5%
RM Salvador	3.584.343	931.662	26,0%	1.130.625	290.488	25,7%
RM Recife	3.676.067	852.700	23,2%	1.111.680	249.432	22,4%
RM Belo Horizonte	5.392.938	489.281	9,1%	1.665.673	139.780	8,4%
RM Fortaleza	3.608.442	430.207	11,9%	1.029.603	118.105	11,5%
RM Grande São Luís	1.329.154	325.139	24,5%	359.521	85.797	23,9%
RM Manaus	2.102.778	315.415	15,0%	531.730	77.120	14,5%
RM Baixada Santista	1.657.470	297.191	17,9%	528.280	83.543	15,8%
RM Porto Alegre	3.934.434	242.784	6,2%	1.338.771	70.373	5,3%
RM Curitiba	3.159.352	181.247	5,7%	1.002.737	51.923	5,2%
RM Grande Vitória	1.679.716	178.209	10,6%	534.045	51.527	9,6%
RM Campinas	2.784.877	160.670	5,8%	872.201	43.508	5,0%
RIDE da Grande Teresina	1.148.734	154.386	13,4%	310.578	41.116	13,2%
RIDE do Distrito Federal	3.702.312	137.072	3,7%	1.109.167	37.356	3,4%
RM Maceió	1.153.728	121.920	10,6%	333.818	34.194	10,2%
RM João Pessoa	1.193.892	101.888	8,5%	346.315	28.435	8,2%
RM Aracaju	834.738	82.208	9,8%	244.520	23.225	9,5%
RM Natal	1.347.631	80.774	6,0%	389.731	22.561	5,8%

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010

### 3.2.2 As Necessidades Básicas não Satisfeitas

Como consequência destes movimentos de migração e urbanização acelerada, temos uma nova dimensão da pobreza, diferenciada da pobreza vista no meio rural, encontramos no meio urbano mais explicitamente as questões da pobreza estrutural. No qual, não somente os rendimentos estão abaixo do necessário, mas também o indivíduo das áreas urbanas não tem acesso à satisfação das necessidades básicas. Quando se observa essa população urbana sobre

este prisma das necessidades básicas não satisfeitas (Quadro 1), chega-se à conclusão de que o número de pobres se mostra muito superior ao número obtido pela observação da renda.

**Quadro 1 - Pobreza estrutural na contemporaneidade**

Pobreza estrutural	Necessidades básicas não satisfeitas	Especificação
	Necessidades mínimas	
		Água potável
		Esgoto
		Eletricidade
		Moradia
		Saúde
		Nível de educação infantil
		Assistência escolar aos menores
		Tempo disponível
		Mobiliário do lar
Necessidades para inclusão digital		Conhecimento
		Equipamentos de informática
		Banda larga
		Internet

Fonte: Sistematização de Reis (2010) a partir da obra de Salama.

O conceito de pobreza estrutural decorre então, da compreensão das necessidades básicas não satisfeitas que são um conjunto de necessidades básicas que estão acima da definição de rendimentos. Essa conceituação tem em seu bojo, necessidades como: água potável, esgoto, saúde, eletricidade, entre outros, além de que com o advento da urbanização e da tecnologia surgem novas necessidades como conhecimento (informação), internet, equipamentos de informática, e etc. Estas variáveis estão colocadas no Quadro 1, sendo divididas em necessidades mínimas e necessidades de inclusão digital. Desta forma, a pobreza estrutural acaba por englobar uma dimensão muito mais ampla que a pobreza dos rendimentos, e uma aproximação desta abordagem com a abordagem monetária pode resultar uma definição que englobe as duas visões, e por consequência obter-se uma linha de pobreza que absorva essa pobreza estrutural.

Apesar das dificuldades de mensuração de muitos destes itens colocados no quadro 1, de maneira a dar uma atenção maior a estas necessidades básicas não satisfeitas, algumas destas variáveis podem ser observadas através de serviços de necessidades básicas a população como o abastecimento de água, esgotamento sanitário, destino do lixo e energia

elétrica. O IBGE para fins de aprimoramento do seu estudo sobre aglomerados subnormais, define alguns critérios de cada um destes serviços, para poder classificá-los entre adequados ou inadequados, mostrando o desempenho do serviço público de atender essa população residente deste local, como mostra o Quadro 2.

**Quadro 2 - Adequação dos serviços aos domicílios - Brasil – 2010**

Tipo de serviço	Adequado	Inadequado
Forma de abastecimento de água	Rede geral de distribuição	Poço ou nascente na propriedade; fora da propriedade. carro pipa; água da chuva armazenada em cisterna ou outra forma; rios, açudes, lagos e igarapés; outra forma
Tipo de esgotamento sanitário	Rede geral de Esgoto ou pluvial; fossa séptica	Fossa rudimentar, vala; rio, lago ou mar; outro; sem banheiro, sanitário ou buraco para dejeções
Destino do lixo	Coletado diretamente por serviço de limpeza; coletado em caçamba de serviço de limpeza	Queimado; enterrado; jogado em terreno baldio ou logradouro; jogado em rio, lago, ou mar; outro destino
Energia Elétrica	De companhia distribuidora e medidor de uso exclusivo	De companhia distribuidora com medidor de uso comum, de companhia distribuidora e sem medidor e relógio; de outras fontes; não existe energia elétrica

FONTE: Censo demográfico 2010.

Quanto ao atendimento destes serviços, existe uma grande disparidade entre as Grandes Regiões e Unidades da Federação, esses atendimentos podem ser diretamente associados às necessidades básicas não satisfeitas, pois mostram o quanto a população excluída dessa sociedade, está recebendo do estado o tratamento adequado, que deveria ser igual para toda a população. Os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, destino do lixo e disponibilidade de energia elétrica foram levantados pelo Censo Demográfico 2010 e fornecem informações essenciais quanto à diferenciação e caracterização dos aglomerados subnormais. Na Tabela 11, pode-se observar a proporção de como os domicílios particulares permanentes em aglomerados subnormais, são atendidos por estes serviços essenciais, nas grandes regiões e Unidades da Federação.

**Tabela 11 - Proporção domicílios particulares permanentes em aglomerados subnormais, por algumas características dos domicílios, segundo as Grandes Regiões, as Unidades da Federação - 2010**

Grandes Regiões, Unidades da Federação, municípios e aglomerados subnormais	Domicílios particulares permanentes em aglomerados subnormais										
	Total	Algumas características dos domicílios									
		Forma de abastecimento de água		Tipo de esgotamento sanitário		Destino do lixo		Existência de energia elétrica			
		Adequada	Inadequada	Adequada	Inadequada	Adequada	Inadequada	Adequada	Inadequada	Adequada	Inadequada
<b>Brasil</b>	3 220 713	88,3%	11,7%	67,3%	32,7%	95,4%	4,6%	72,5%	27,5%		
<b>Norte</b>	462 834	59,9%	40,1%	45,4%	54,6%	93,6%	6,4%	68,1%	31,9%		
<b>Rondônia</b>	12 585	30,0%	70,0%	38,2%	61,8%	89,4%	10,6%	68,8%	31,2%		
<b>Acre</b>	9 971	48,7%	51,3%	34,4%	65,6%	90,3%	9,7%	59,1%	40,9%		
<b>Amazonas</b>	89 762	58,2%	41,8%	36,5%	63,5%	90,6%	9,4%	53,5%	46,5%		
<b>Roraima</b>	279	58,8%	41,2%	1,8%	98,2%	31,5%	68,5%	15,8%	84,2%		
<b>Pará</b>	324 266	59,9%	40,1%	51,6%	48,4%	94,9%	5,1%	74,0%	26,0%		
<b>Amapá</b>	23 882	85,5%	14,5%	7,7%	92,3%	95,5%	4,5%	45,4%	54,6%		
<b>Tocantins</b>	2 089	75,0%	25,0%	0,9%	99,1%	58,2%	41,8%	74,9%	25,1%		
<b>Nordeste</b>	925 115	89,8%	10,2%	62,6%	37,4%	92,5%	7,5%	83,0%	17,0%		
<b>Maranhão</b>	91 705	61,6%	38,4%	46,7%	53,3%	85,3%	14,7%	91,4%	8,6%		
<b>Piauí</b>	35 075	93,4%	6,6%	44,5%	55,5%	86,2%	13,8%	76,7%	23,3%		
<b>Ceará</b>	120 936	92,8%	7,2%	68,7%	31,3%	96,2%	3,8%	92,8%	7,2%		
<b>Rio Grande do Norte</b>	24 137	96,1%	3,9%	53,9%	46,1%	95,3%	4,7%	80,8%	19,2%		
<b>Paraíba</b>	36 308	98,5%	1,5%	63,3%	36,7%	96,2%	3,8%	84,6%	15,4%		
<b>Pernambuco</b>	255 816	87,4%	12,6%	45,3%	54,7%	92,4%	7,6%	77,5%	22,5%		
<b>Alagoas</b>	36 148	78,8%	21,2%	27,8%	72,2%	84,9%	15,1%	53,9%	46,1%		
<b>Sergipe</b>	23 104	96,2%	3,8%	60,8%	39,2%	94,8%	5,2%	79,3%	20,7%		
<b>Bahia</b>	301 886	98,1%	1,9%	86,8%	13,2%	94,1%	5,9%	85,7%	14,3%		
<b>Sudeste</b>	1 605 757	94,6%	5,4%	76,1%	23,9%	97,4%	2,6%	69,2%	30,8%		
<b>Minas Gerais</b>	170 842	98,3%	1,7%	87,2%	12,8%	96,4%	3,6%	75,4%	24,6%		
<b>Espírito Santo</b>	70 022	98,1%	1,9%	69,9%	30,1%	95,2%	4,8%	73,8%	26,2%		
<b>Rio de Janeiro</b>	616 814	91,0%	9,0%	83,2%	16,8%	96,3%	3,7%	71,0%	29,0%		
<b>São Paulo</b>	748 079	96,3%	3,7%	68,4%	31,6%	98,8%	1,2%	65,9%	34,1%		
<b>Sul</b>	169 948	96,6%	3,4%	76,5%	23,5%	98,7%	1,3%	63,2%	36,8%		
<b>Paraná</b>	61 776	97,1%	2,9%	78,3%	21,7%	99,0%	1,0%	72,0%	28,0%		
<b>Santa Catarina</b>	21 746	94,0%	6,0%	77,3%	22,7%	98,8%	1,2%	74,7%	25,3%		
<b>Rio Grande do Sul</b>	86 426	96,9%	3,1%	75,0%	25,0%	98,4%	1,6%	54,1%	45,9%		
<b>Centro-Oeste</b>	57 059	94,5%	5,5%	42,8%	57,2%	89,5%	10,5%	58,6%	41,4%		
<b>Mato Grosso do Sul</b>	1 701	96,8%	3,2%	27,3%	72,7%	92,6%	7,4%	77,4%	22,6%		
<b>Mato Grosso</b>	16 455	94,9%	5,1%	60,5%	39,5%	95,7%	4,3%	82,6%	17,4%		
<b>Goiás</b>	2 431	88,9%	11,1%	53,5%	46,5%	93,7%	6,3%	82,8%	17,2%		
<b>Distrito Federal</b>	36 472	94,5%	5,5%	34,8%	65,2%	86,2%	13,8%	45,3%	54,7%		

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Fazendo uma análise ampla, em âmbito Nacional, baseada na Tabela 11, percebe-se que o esgotamento sanitário era o serviço com menor grau de adequação (rede de coleta de esgoto ou fossa séptica) nos domicílios em aglomerados subnormais: 67,3% eram adequados, sendo 56,3% de domicílios ligados à rede geral de esgoto e 11,0% de domicílios ligados à fossa séptica. Os aglomerados subnormais de Tocantins (0,9%), Roraima (1,8%) e Amapá (7,7%) não chegavam a atingir 8,0% de adequação dos domicílios quanto ao esgotamento sanitário, baixos índices. Minas Gerais (87,2%), Bahia (86,8%) e Rio de Janeiro (83,2%) apresentaram percentuais acima de 80%. Em relação ao fornecimento de água, 88,3% dos domicílios particulares permanentes em aglomerados subnormais eram adequados (abastecimento por rede geral de distribuição). Na Região Norte, se encontravam os menores percentuais adequação, com destaque para Rondônia (30,0%) e Acre (48,7%), onde era comum o abastecimento por poço ou nascente (69,1% em Rondônia e 45,5% no Acre). Os maiores percentuais foram encontrados nos estados da Paraíba (98,5%) e Minas Gerais (98,3%).

A adequação do serviço de energia elétrica (fornecimento com medidor exclusivo) atingiu 72,5% dos domicílios em aglomerados subnormais, num universo o qual 99,7% dos domicílios tinham energia elétrica. A diferença é composta por domicílios com energia elétrica de companhia distribuidora, mas sem medidor ou relógio (14,8%), domicílios com energia elétrica de companhia distribuidora e medidor de uso comum (8,9%) e domicílios abastecidos com energia por outras fontes (3,5%). Estes valores mostram que, apesar da disponibilidade da energia elétrica estar bastante universalizada nos aglomerados, havia problemas na qualidade, segurança e regularização em seu fornecimento. Muitas destas ligações são as chamadas popularmente de “gato”, e geram ônus financeiro para os outros atendidos pela distribuição, além de perdas não técnicas para todo Sistema. Roraima (15,8%), Distrito Federal (45,3%) e Amapá (45,4%) apresentaram percentuais de adequação em domicílios de aglomerados menores que 50,0%. A Região Nordeste possuía oito de seus estados com percentuais de adequação do fornecimento de energia elétrica aos domicílios acima de 75%, com destaque para o Ceará (92,8%), Maranhão (91,3%) e Bahia (85,7%).

No Brasil, 95,4% dos domicílios particulares permanentes em aglomerados subnormais possuíam destinação de lixo adequada (coleta direta ou por caçamba), sendo que 79,8% eram atendidos por coleta direta e 20,2% por coleta indireta, por meio de caçambas de serviço de limpeza. As menores proporções de adequação em aglomerados subnormais para a coleta de lixo foram encontradas em Roraima (31,5%) e Tocantins (58,2%). Os demais

estados possuíam percentuais de adequação superiores a 84,9%, sendo maiores que 98% no Paraná (99,0%), São Paulo (98,8%), Santa Catarina (98,8%) e Rio Grande do Sul (98,4%).

Fazendo uma análise específica do Rio Grande do Sul, observa-se que o estado obteve bons índices de adequação, ficando acima da média nacional, com a exceção do serviço de energia elétrica, onde o estado apresenta um índice de adequação de 54,1% dos domicílios, índice bem inferior ao número média nacional que é de 72,5%, e também abaixo dos outros dois estados da região sul Santa Catarina e Paraná que apresentam 74,7% e 72% respectivamente, de adequação neste serviço.

No que diz respeito ainda aos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e fornecimento de energia elétrica, o percentual de adequação dos domicílios nos aglomerados subnormais era sempre menor quando comparado com as áreas urbanas regulares dos municípios onde se localizavam. Pelos dados da Tabela 12 pode-se observar que em âmbito nacional, nas áreas urbanas regulares todos os serviços estão mais adequados do que nas áreas de aglomerados subnormais. Entende-se por Área Urbana Regular, todos os setores censitários no perímetro urbano, exceto os já anteriormente classificados como aglomerados subnormais.

**Tabela 12 - Percentual de domicílios particulares permanentes adequados em relação ao total de domicílios particulares permanentes em aglomerados subnormais e em áreas urbanas regulares, segundo o tipo de serviço - Brasil - 2010**

Tipo de serviço	Percentual de domicílios particulares permanentes adequados (%)	
	Em aglomerados subnormais	Áreas urbanas regulares de municípios
Forma de abastecimento de água	88,3	92,1
Tipo de esgotamento sanitário	67,3	75,35
Destino do lixo	95,4	97,45
Energia elétrica	72,5	89,9

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010

Apesar destas variáveis estruturais já possibilitarem uma visão mais ampliada da pobreza, sabe-se que elas não são as únicas necessárias e também não tornam a medida e análise da pobreza um trabalho facilitado e fechado com resultados robustos. Pelo contrário, demonstram que ainda existe uma gama de variáveis necessárias de serem abordadas e mensuradas com o intuito de se aproximar de uma medida nos moldes da proposta de SALAMA, para a pobreza estrutural. Mas, essas variáveis estruturais aqui analisadas em nível



de Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação (em Especial Rio Grande do Sul), são um avanço e juntamente à caracterização e análise da Pobreza no Brasil, e à busca da identificação dos pobres, quem são, e onde estão, alicerçam a continuidade deste trabalho.

No próximo capítulo, será analisada a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), como ela se formou, suas características, sua dinâmica econômica e social. Como a pobreza se caracteriza na RMPA, a perspectiva estrutural da pobreza na RMPA, como mensurá-la, a possibilidade de se obter uma linha de pobreza para a RMPA que absorva as questões estruturais de necessidades mínimas e inclusão digital, dentro do panorama das necessidades básicas não satisfeitas.

## **4 A POBREZA ESTRUTURAL NA RMPA**

Como visto no capítulo anterior, as características da pobreza no Brasil podem ser observadas através das diversas realidades advindas de uma evolução histórica das desigualdades sócio-econômicas e dos movimentos populacionais. Também ficou evidenciado que dentro do Brasil, existem muitas distintas realidades entre os estados e as diferentes regiões do país, neste capítulo o enfoque será dado na busca da pobreza estrutural na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). Para isso, primeiramente se procurará dar um enfoque na RMPA, sua formação histórica, características básicas e sua dinâmica econômica. Em um segundo momento será buscada a caracterização da pobreza estrutural na RMPA. Por fim, será feita uma crítica a metodologia amplamente utilizada na literatura, que é a linha de pobreza e uma proposta de como seria possível uma adaptação afim de poder capturar variáveis estruturais, para que se possa ter um retrato mais aproximado do recorte da pobreza estrutural.

### **4.1 A RMPA, CARACTERÍSTICAS E FORMAÇÃO**

#### **4.1.1 Formação Histórica da RMPA**

O primeiro passo, para a compreensão das características e da dinâmica da RMPA, é buscar um entendimento de como surgiu a RMPA, e sua evolução histórica. No final do século XVIII e início do século XIX, já se destacava o papel comercial de Porto Alegre enquanto porto para o escoamento dos excedentes dos produtos agrícolas que eram oriundos da agricultura de subsistência dos colonos açorianos que se encontravam localizados nas regiões de Viamão, Gravataí, Santo Antônio da Patrulha e ao longo dos vales dos rios Taquari e Jacuí, em Cachoeira, Rio Pardo, Triunfo, Santo Amaro e Taquari (ORTH e ALVES, 2001). Somado a isso, a imigração alemã, a partir de 1824, fez surgir novos centros de produção colonial, tendo por base São Leopoldo, que é localizada ao norte de Porto Alegre, em uma região conhecida como Vale dos Sinos.

Sendo assim estabeleceu-se um intenso comércio entre Porto Alegre e as colônias e fortalecendo industrialização, que levou a cidade a assumir a liderança industrial do Estado a partir de 1920. O transporte fluvial trouxe então para a indústria nascente, uma estrutura diversificada, predominante até o fim do século XIX, quando uma ferrovia foi construída, alterando um pouco o cenário vigente. Em 1874, foi concluído o trecho entre Porto Alegre e

São Leopoldo, que, em 1876, alcançou Novo Hamburgo, em 1903, Taquara e, em 1924, Canela.

Então, acabou se formando um eixo em direção ao norte no entorno desta ferrovia, no qual surgiu futuramente a BR-116, no final dos anos 40, fazendo a ligação entre Porto Alegre e Novo Hamburgo. Nesse eixo, foi onde se concentrou, até o início dos anos 70, a ocupação urbana e industrial da atual RMPA. Com isso, o desenvolvimento industrial que transbordava de Porto Alegre, em direção a antiga colônia alemã, acabou por dar espaço a uma expansão urbana, porém na RMPA, viu-se uma expansão, um pouco diferenciada do modelo centro-periferia que é mais comum em grandes metrópoles. Na RMPA, surgiu uma concentração multipolar, onde em um primeiro momento se observava a cidade de Porto no centro da parte sul da RMPA e São Leopoldo e Novo Hamburgo formando o pólo do norte da RMPA. Alguns autores denominam essa estrutura da Região, respectivamente como, RMPA1 e RMPA2 (Alonso, 2004).

Juntamente a este eixo, deve-se também destacar a importância de dois núcleos urbanos na formação da RMPA, Viamão e Gravataí, situados, de forma contígua, respectivamente, a leste e a nordeste de Porto Alegre. Também foram surgindo outros centros industriais além dos da RMPA1 e RMPA2, como Canoas, por exemplo, que após as instalações da Refinaria Alberto Pasqualini, em 1968, deu um salto no desenvolvimento de um parque industrial diversificado e que cresceu com a presença de vários ramos dinâmicos, como material elétrico, indústria química, comunicações, metalurgia e mecânica. As cidades de Novo Hamburgo e São Leopoldo compuseram, junto com outras localidades do norte metropolitano, uma estrutura industrial robusta muito especializada no ramo coureiro-calçadista, e que perdurou forte, por um bom período.

Outro ponto importante nessa formação da RMPA, como um todo, foi a construção da BR-290, ligando Porto Alegre à BR-101, na década de 70, o que favoreceu a implantação de novas indústrias, em municípios como Gravataí e Cachoeirinha. Juntamente a este processo, percebe-se o surgimento de alguns núcleos diferenciados, que se transformariam nas cidades-dormitório da Região, como: Alvorada, Viamão e Guaíba. Pode-se então se constatar que esta dinâmica formada na RMPA, teve desde o começo na sua evolução histórica um ponto principal fortemente ligado ao escoamento da produção, primeiramente pelo Porto, após pela ferrovia, e por fim pelas rodovias. Sendo assim, percebe-se ao longo das décadas um movimento crescente de concentração populacional, onde em 1940 residiam na RMPA 12% da população do estado, chegando em 2000 a 34% da população. Sabe-se também que o perfil da região teve mudanças ao longo deste período, inclusive com a inclusão de novos

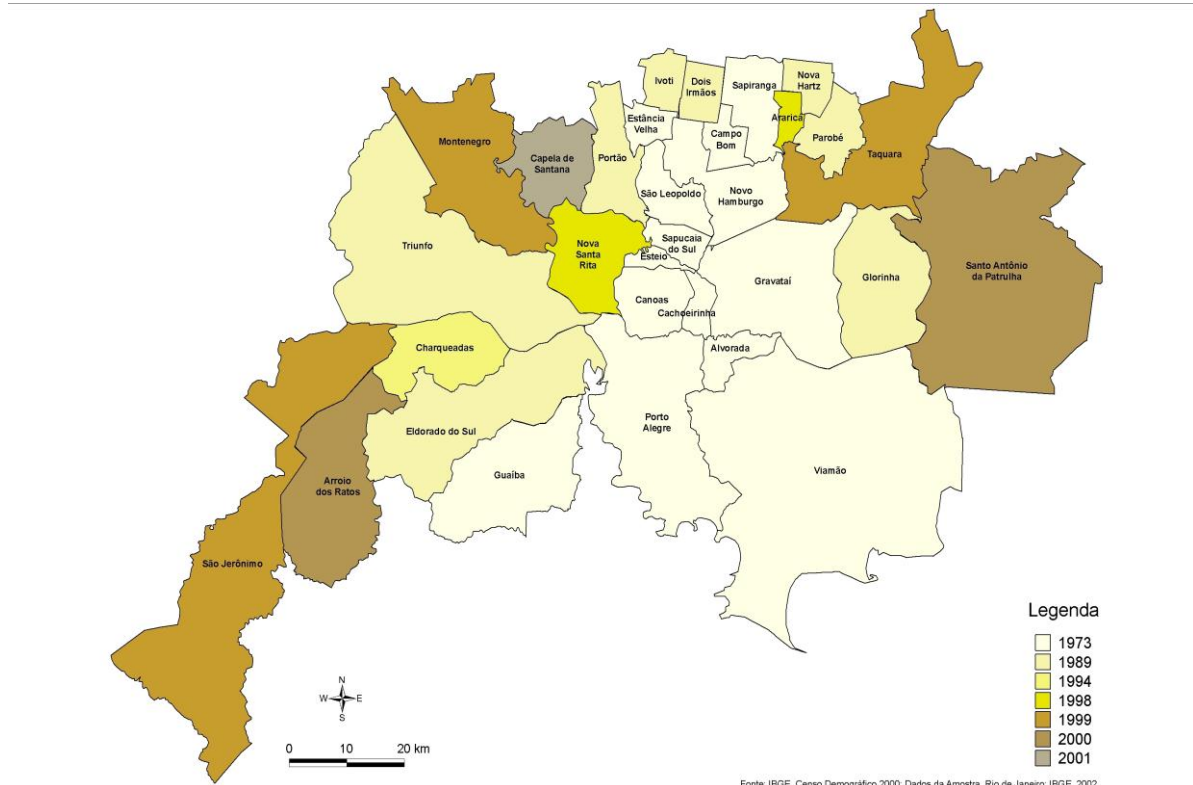
municípios. No próximo item será feita uma análise da composição da RMPA e de algumas características básicas pertinentes.

#### **4.1.2 Composição e Características básicas da RMPA**

Sobre a composição e as características básicas da RMPA, pode-se destacar a localização da Região que se situa na zona nordeste do Estado do Rio Grande do Sul, Estado do extremo sul do Brasil, estendendo-se ao norte da Laguna dos Patos e tinha no ano de 2010 uma população residente de 3.934.434 pessoas de uma população estadual total de 10.693.929, representando assim, em 2010, aproximadamente 37% da população do Estado, ocupando desde 2001 3,48% do território do estado. São os seguintes os municípios que compõem a Região Metropolitana de Porto Alegre em 2010: Alvorada, Araricá, Arroio dos Ratos, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Capela de Santana, Charqueadas, Dois Irmãos, Eldorado do Sul, Estância Velha, Esteio, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Ivoti, Montenegro, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Parobé, Portão, Porto Alegre, Santo Antônio da Patrulha, São Jerônimo, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia, Taquara, Triunfo e Viamão. O Mapa 1 mostra exatamente a evolução territorial da RMPA desde a sua criação em 1973 até suas últimas atualizações em 2001.

A RMPA surgiu em 1973, pelos termos da Lei Complementar Federal Nº 14, e reunia em um primeiro momento 14 municípios que, anteriormente escolhidos em 1967, onde ocorrera a primeira iniciativa de aglomeração metropolitana do RS, na época da instalação do Conselho Metropolitano de Municípios e do Grupo Executivo da Região Metropolitana de Porto Alegre naquele ano. Já no ano de 1989, foram incorporados mais oito municípios a RMPA, através da constituição estadual, destes, três resultaram de desmembramentos originados de Guaíba, Gravataí e Sapiranga, e outros cinco foram incorporados, a maioria pela proximidade à área intensiva na produção industrial do setor coureiro-calçadista, e que estavam articulados com São Leopoldo e Novo Hamburgo. O município de Triunfo teve a sua incorporação na RMPA devido à instalação do III Pólo Petroquímico, inaugurado em 1983, e que detinha interações com a aglomeração existente.

**Figura 1 - Mapa da Evolução da Região Metropolitana de Porto Alegre – Com base na malha municipal de 2001**



Fonte: FEE/NERU

Já em 1994 mais nove municípios passaram a fazer parte da Região Metropolitana (Quadro 3), estes caracterizam-se por serem mais distantes da sede metropolitana e, na sua maioria, apresentam baixas densidades urbanas. Este movimento, que acabou sendo observado em todas as novas incorporações a partir de 1994, contrariava o que se vinha verificando anteriormente na primeira fase de constituição da RMPA, que se caracterizou pela incorporação de municípios com altas densidades demográficas e índices elevados de urbanização. As novas incorporações ocorreram anualmente entre 1998 e 2001 agregando mais oito municípios, como pode ser observado no Quadro 3.

**Quadro 3 - A formação da Região Metropolitana de Porto Alegre – 2010**

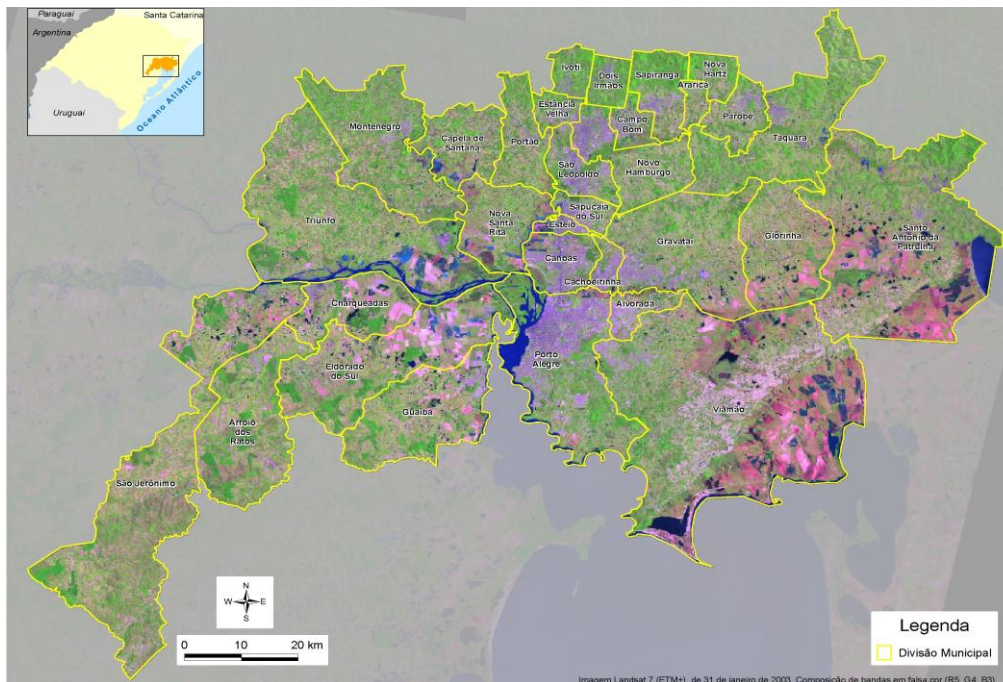
Ano e número de Municípios	Municípios Acrescidos
1973 (14 municípios)	Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Estância Velha, Esteio, Gravataí, Guaíba, Novo Hamburgo, Porto Alegre, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul e Viamão
1989 (22 municípios)	Dois Irmãos, Eldorado do Sul, Glorinha, Ivoti, Nova Hartz, Parobé, Portão e Triunfo.
1994 (23 municípios)	Charqueadas

Ano e número de Municípios	Municípios Acrescidos
1998 (25 municípios)	Araricá e Nova Santa Rita
1999 (28 municípios)	Montenegro, Taquara e São Jerônimo
2000 (30 municípios)	Arroio dos Ratos e Santo Antônio da Patrulha
2001 (31 municípios)	Capela do Santana

Fonte: FEE 2009.

Também houve perdas de áreas que já foram metropolitanas, devido ao desmembramento territorial, com a criação de novos municípios que, acabaram por não serem integrados à Região, como Guaíba, por exemplo, que em 1992, foi subdividido em três municípios Guaíba, Mariana Pimentel e Sertão Santana. No entanto, somente Guaíba permaneceu na RMPA. Como resultado destas perdas e ganhos ao longo de sua formação, a RMPA aumentou consideravelmente sua superfície, passando dos 5.830km<sup>2</sup> em 1973 para os atuais 9.800,2km<sup>2</sup>, em 2001. Os municípios com áreas mais extensas são Viamão (15,2% da área metropolitana), Santo Antônio da Patrulha (10,7%), São Jerônimo (9,6%) e Triunfo (8,4%), enquanto Esteio (0,28%), Araricá (0,36%) e Cachoeirinha (0,45%) estão entre os menores. O Mapa 2 ilustra a RMPA e seus limites territoriais para uma melhor visualização dos tamanhos dos municípios componentes, mostrando os limites territoriais da região e dos municípios componentes.

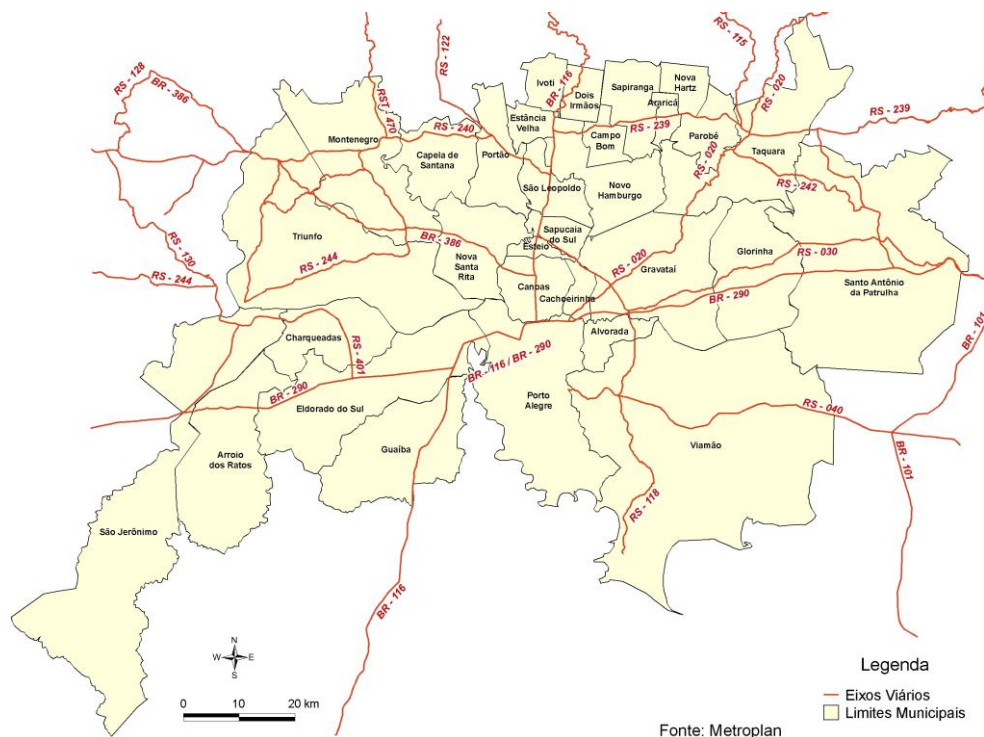
**Figura 2 - Mapa da Região Metropolitana de Porto Alegre – 2003**



Fonte: FEE/NERU

Como descrito anteriormente, a RMPA tem na sua formação uma importante contribuição da malha viária. O Mapa 3 ilustra os eixos viários da RMPA, no qual podemos destacar a importância da BR 116 que liga Porto Alegre a São Leopoldo, passando por Canoas e Cachoeirinha e a BR 290 que faz a ligação de Porto Alegre até a BR 101, estrada que corta o Brasil de Sul a Norte. Estes eixos viários foram fundamentais para escoamento da produção da Grande Porto Alegre e auxiliaram para que os municípios por onde passam estas estradas obtivessem também um maior desenvolvimento e se agregassem a RMPA.

**Figura 3 - Mapa dos Eixos da Região Metropolitana de Porto Alegre - 2006**



Fonte: Metroplan

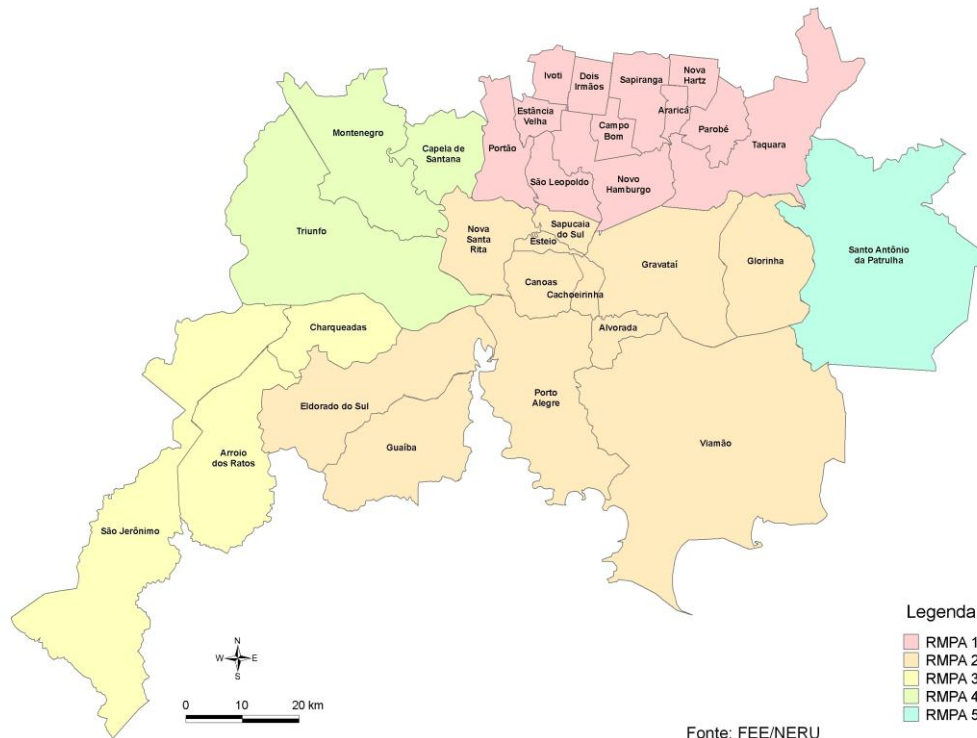
Esta estrutura viária foi fundamental para as diferentes dinâmicas econômicas que se formaram dentro da RMPA, que ao longo da evolução e da formação de RMPA gerou uma visível diferenciação entre o que seriam cinco dinâmicas diferentes, como pode ser observado no próximo item.

#### 4.1.3 Características recentes da economia na RMPA

A respeito da dinâmica econômica, social e urbana da RMPA é possível identificar pelo menos 5 dinâmicas diferenciadas, estas dinâmicas podem ser definidas em RMPA1, RMPA2, RMPA3, RMPA4 e RMPA5, e podem ser visualizadas no Mapa 4. A RMPA1 está

localizada na parte norte do território metropolitano, ao longo da BR-116, formada por municípios que se estendem no Vale dos Sinos. Esta RMPA é altamente especializada na produção de artigos de couro e calçados, além de peles, papel e papelão. Os municípios de Novo Hamburgo e São Leopoldo são os destaques dessa região, que teve uma perda significativa deste tipo de produção especializada devido à estrutura cambial nos anos 90, que acabou por dificultar as exportações destes produtos e facilitou a entrada no Brasil de produtos estrangeiros, como os Chineses, diminuindo a capacidade de competição interna dos produtos da RMPA1. Essa perda foi compensada pela intensificação das atividades de comércio e de serviços, como a educação, sendo a produção industrial, espalhada por outros municípios da Região.

**Figura 4 - Mapa da Divisão Sub-regional da Região Metropolitana de Porto Alegre - 2006**



Fonte: FEE/NERU

A RMPA2 está localizada na parte sul do território metropolitano, e é nela que se encontra o município de Porto Alegre, a capital do Estado do Rio Grande do Sul. Esta Região apresenta um setor industrial diversificado. Nela, estão importantes complexos industriais: o metal mecânico, que é predominante em Porto Alegre, Canoas, Gravataí, Guaíba e Cachoeirinha, região que gera um número maior de empregos, e gera também um maior Valor Agregado e Valor Bruto da Produção; o químico, que tem suas principais plantas em Canoas e Gravataí, mas também em Esteio, Guaíba e Cachoeirinha; o gênero bebidas, em Porto Alegre,



Viamão e Gravataí.; e o de produtos alimentares em quase todos os municípios da RMPA2. (Alonso, 2004).

A RMPA3, localizada ao sudoeste da RMPA. É constituída por três pequenos centros, destoando do restante da RMPA por apresentar uma baixa relevância econômica e urbana, portanto se encontra na região metropolitana devido a sua proximidade territorial a Porto Alegre, a capital e a Triunfo, onde se encontra o pólo petroquímico, porém sem manter similaridades com estes municípios, e com outros da Região. Em charqueadas, se encontra desde 1959 o complexo prisional de alta segurança do Estado. A RMPA4, cujos municípios estão localizados na parte oeste da Região, tem uma importância maior, seus centros urbanos não são tão estruturados, porém são mais próximos da capital, a sede é o Pólo Petroquímico do Sul (Triunfo) e abriga um parque industrial mais diversificado em Montenegro, situado no principal eixo de expansão da RMPA, no caminho para Lajeado, Estrela, Teutônia, Santa Cruz do Sul e Venâncio Aires. Por fim, a RMPA5, constituída apenas por um município, Santo Antônio da Patrulha, localiza-se na parte leste da RMPA, e não apresenta expressão econômica, caracterizando-se por uma estrutura muito diferenciada do padrão metropolitano, pois baseia-se na produção de cana-de-açúcar. Porém, está localizada no caminho para o litoral e em torno da BR 290, a qual tem a ligação a BR 101, principal eixo viário de escoamento da produção do Estado.

A ampliação territorial da RMPA, ocorrida a partir de 1994 e que permitiu a identificação desses cinco subespaços, não alterou o peso da RMPA1 e da RMPA2, que são as regiões mais expressivas e também as áreas onde se pode observar o fenômeno metropolitano devido a sua concentração urbana e populacional, oriunda de sua relevância econômica e complexidade social. As outras três sub-regiões, situadas a leste e a oeste dessas duas formações, e que apresentam dinâmicas um pouco diferenciadas parecem que só estão na Região devido à questões políticas e dispositivos legais.

Em termos de composição interna do produto na Região Metropolitana, o que se observa, ao longo do tempo, é uma perda de espaço do complexo de madeira (papel e papelão) e o complexo agroindustrial, principalmente nas atividades ligadas a produtos alimentares, calçados, bebidas e couros, peles e similares. Os complexos metal-mecânico e químico ampliaram sua participação no desenvolvimento da indústria metropolitana. No primeiro caso, devido, particularmente, ao reforço que representou a implantação do complexo automotivo da *General Motors* em Gravataí, a partir da segunda metade de 2000; no segundo, devido ao desempenho na produção do refino de petróleo e derivados e de

produtos petroquímicos na Refinaria Alberto Pasqualini, em Canoas, e III Pólo Petroquímico, em Triunfo (ALONSO, 2004).

Dado o cenário da RMPA, sua formação e suas características, se parte para uma análise das questões estruturais da pobreza na RMPA, como ela se caracteriza, e em que momentos incidem estes temas, serão abordados no próximo item.

## 4.2 QUESTÕES ESTRUTURAIS NA RMPA

As questões estruturais, como visto no capítulo anterior, estão no centro desta problemática da pobreza em grandes centros urbanos, como a RMPA. Portanto, primeiramente, se trará uma fotografia das questões estruturais e por fim, será feita uma retomada sobre as linhas de pobreza e uma sinalização de uma linha de pobreza que pudesse se apropriar destas questões estruturais em seu bojo, a fim de se obter uma medida de pobreza que contemplasse algumas destas muitas variáveis pertinentes à pobreza estrutural.

### 4.2.1 Um retrato das questões estruturais

Um dos fenômenos mais observado em metrópoles é o movimento de migração, pois como visto no capítulo anterior, junto com a urbanização ocorre a aglomeração dos meios de produção, da renda e dos empregos. Na RMPA, este fenômeno pôde ser mais observado até o ano 2000, e pode ser destacado por ter sido no rumo para as cidades médias e centros urbanos secundários. Na tabela 13, pode se observar este fenômeno, ela demonstra a proporção da população residente de cada município da RMPA que é imigrante de outro município ou região. A Tabela13 traz a proporção de imigrantes entre os anos de 1995 e 2000, período de estabilização econômica, que coincidiu com aumento do desemprego e com acentuação da procura por oportunidades. As cidades menores apresentam um maior número de imigrantes devido ao fato destas cidades ainda estarem passando pelo processo de urbanização, o qual, as cidades pólos, da RMPA1 e RMPA2 principalmente, já passaram justificando assim os números menores.

**Tabela 13 - População residente de 5 Anos e mais de idade e imigrantes de data fixa na Região Metropolitana de Porto Alegre - 2000**

MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO RESIDENTE DE 5 ANOS E MAIS DE IDADE	IMIGRANTES DE DATA FIXA <sup>1</sup>	PROPORÇÃO DE IMIGRANTES DE DATA FIXA
Alvorada	163.151	21.981	13,47
Araricá	3.602	974	27,03
Arroio dos Ratos	12.167	1.518	12,48
Cachoeirinha	97.727	16.468	16,85
Campo Bom	49.385	4.908	9,94
Canoas	278.215	25.781	9,27
Capela de Santana	9.034	1.213	13,42
Charqueadas	27.503	4.406	16,02
Dois Irmãos	20.609	4.341	21,06
Eldorado do Sul	24.422	5.328	21,81
Estância Velha	32.004	5.119	15,99
Esteio	73.420	8.498	11,57
Glorinha	5.221	1.195	22,88
Gravataí	210.713	31.366	14,89
Guaíba	85.417	8.311	9,73
Ivoti	14.192	2.583	18,20
Montenegro	50.200	4.941	9,84
Nova Hartz	13.623	3.063	22,48
Nova Santa Rita	14.160	3.189	22,52
Novo Hamburgo	214.851	20.832	9,70
Parobé	40.064	5.852	14,61
Portão	22.423	2.939	13,11
Porto Alegre	1.256.514	90.917	7,24
Santo Antônio da Patrulha	34.051	2.510	7,37
São Jerônimo	18.635	1.615	8,67
São Leopoldo	175.771	20.205	11,49
Sapiranga	62.215	7.456	11,98
Sapucaia do Sul	111.360	13.039	11,71
Taquara	48.058	6.310	13,13
Triunfo	20.115	2.677	13,31
Viamão	204.242	26.798	13,12
<b>Total</b>	<b>3.393.064</b>	<b>356.330</b>	<b>10,50</b>

FONTE: IBGE. Censo demográfico 2000. (Metrodata)

NOTA: <sup>1</sup>Refere-se ao número de imigrantes de 5 anos e mais de idade, que realizou migração no período 1995-2000.

Além deste fenômeno de imigração de residentes, outro fenômeno que demonstra as características de uma metrópole, é a migração diária, chamada de movimentos pendulares, das cidades chamadas “dormitórios”; cidades nas quais, a dinâmica econômica é menor, assim como a geração de oportunidades de estudo e emprego, sendo assim, parte da população que reside nestes municípios, se desloca diariamente para o centro da metrópole ou para outro município maior para estudar ou trabalhar. Pode-se observar na Tabela 14, os dados do ano 2000 para este fenômeno.

**Tabela 14 - População residente de 15 anos e mais de idade que trabalha ou estuda e pessoas que realizaram movimento pendular na Região Metropolitana de Porto Alegre - 2000**

MUNICÍPIOS	PERCENTUAL DE PESSOAS DE 15 ANOS E MAIS DE IDADE (%)			
	Que Trabalham ou Estudam em Relação ao Total de Pessoas de 15 Anos e Mais	Que Trabalham ou Estudam Fora do Município de Residência em Relação ao Total que Trabalha ou Estuda <sup>1</sup>	Que Trabalham ou Estudam Dirigindo-se ao Pólo Metropolitano em Relação ao Total que Trabalha ou Estuda	Que Trabalham ou Estudam Dirigindo-se ao Pólo Metropolitano em Relação aos que Trabalham ou Estudam Fora do Município de Residência
Alvorada	63,52	56,33	50,79	90,18
Araricá	61,27	40,88	-	-
Arroio dos Ratos	58,47	24,84	10,73	43,19
Cachoeirinha	64,70	42,53	31,30	73,59
Campo Bom	73,68	14,74	0,80	5,43
Canoas	63,21	28,56	21,33	74,69
Capela de Santana	63,42	28,41	0,60	2,12
Charqueadas	55,41	13,90	6,43	46,25
Dois Irmãos	79,05	11,56	0,93	8,06
Eldorado do Sul	65,69	45,30	37,99	83,86
Estância Velha	72,51	28,83	1,12	3,88
Esteio	63,41	44,97	15,09	33,57
Glorinha	64,25	17,69	4,41	24,92
Gravataí	63,35	32,94	21,97	66,69
Guaíba	62,56	32,61	26,60	81,57
Ivoti	76,12	17,94	1,55	8,67
Montenegro	64,26	10,97	1,55	14,16
Nova Hartz	75,68	5,41	0,12	2,13
Nova Santa Rita	64,12	32,57	8,36	25,68
Novo Hamburgo	68,65	10,42	1,56	14,96
Parobé	73,66	14,05	0,40	2,85
Portão	66,82	17,98	1,78	9,92
Porto Alegre	66,84	3,71	-	-
Santo Antônio da Patrulha	64,21	9,88	1,49	15,13
São Jerônimo	60,56	11,59	3,57	30,84
São Leopoldo	65,04	20,92	3,51	16,78
Sapiranga	74,44	7,11	0,57	8,01
Sapucaia do Sul	60,90	40,61	11,46	28,23
Taquara	68,37	17,15	1,50	8,77
Triunfo	63,15	8,24	1,44	17,48
Viamão	62,19	46,33	43,27	93,40
<b>Total</b>	<b>65,75</b>	<b>19,02</b>	<b>10,56</b>	<b>55,52</b>

FONTE: IBGE. Censo demográfico 2000. (Metrodata)

De acordo com os dados dos 31 municípios metropolitanos, observa-se que os mais altos percentuais de deslocamento de indivíduos que trabalham ou estudam fora do município de residência são apresentados por Alvorada (56,3%), Viamão (46,3%), Eldorado do Sul (45,3%), Esteio (45,0%), Cachoeirinha (42,5%) e Sapucaia do Sul (40,6%). Considerada a

população que se dirige ao pólo metropolitano para atividades através de deslocamentos pendulares, os municípios que se destacam são praticamente os mesmos em relação à análise anterior: Viamão (93,4%), Alvorada (90,2%), Eldorado do Sul (83,9%), Gravataí (81,6%), Canoas (74,7%) e Cachoeirinha (73,6%). Pode se observar então, que estes municípios possuem uma maior dependência com relação à capital Porto Alegre fazem parte da RMPA2, que demonstra uma menor dinâmica que a RMPA1, como já descrito nos itens anteriores. Certamente, além da já descrita menor oferta de postos de trabalho, a proximidade territorial destes municípios com Porto Alegre contribui para esses percentuais elevados e para a caracterização destas cidades “dormitórios”.

Portanto, se os indivíduos vão atrás dos maiores rendimentos, cabe aqui uma análise de como estavam os rendimentos no mesmo período para os municípios da RMPA, a tabela 15 traz o extrato da renda familiar mensal *per capita* em salários mínimos e o rendimento médio do trabalho. Pode-se constatar, que todos os municípios metropolitanos, a exceção de Porto Alegre, tinham o maior percentual de famílias situadas na faixa entre 1 e 3 SM *per capita*, mostrando assim uma certa homogeneidade na predominância da classe média baixa na RMPA. Porto Alegre é o único município que apresentava uma predominância de percentual de famílias (46,7%) com renda familiar *per capita* acima de 3 SM, municípios pequenos como Araricá, Nova Hartz e Capela de Santana demonstram as menores porcentagens de famílias acima de 3 SM, certamente por sua dinâmica econômica reduzida. O destaque negativo fica por conta dos municípios de Arroio dos Ratos e São Jerônimo os únicos a terem mais de 20% das famílias com rendimentos *per capita* até  $\frac{1}{2}$  SM.

**Tabela 15 - Famílias por classe de renda familiar mensal *per capita* em salários mínimos (SM) na Região Metropolitana de Porto Alegre e rendimento médio do trabalho em SM- 2000**

MUNICÍPIOS	NÚMERO DE FAMÍLIAS	PERCENTUAL DE FAMÍLIAS POR FAIXAS DE RENDA FAMILIAR <i>PER CAPITA</i>				Rendimento Médio do Trabalho
		Total	Até 1/2	Mais de 1/2 a 1	Mais de 1 a 3	
Alvorada	54.389	18,94	26,54	43,62	10,9	3,09
Araricá	1.259	17,61	26,55	47,53	8,31	2,64
Arroio dos Ratos	4.312	22,6	29,56	35,83	12,02	2,85
Cachoeirinha	33.597	12,16	20,34	45,84	21,67	4,11
Campo Bom	17.065	6,1	18,28	53,02	22,6	3,95
Canoas	94.296	13,83	19,61	42,1	24,46	4,6
Capela de Santana	3.139	18,87	33,51	39,73	7,9	2,42
Charqueadas	8.404	16,06	23,17	43,69	17,08	3,15
Dois Irmãos	6.902	3,85	11,55	63,25	21,34	3,25
Eldorado do Sul	8.285	19,81	27,3	37,93	14,96	3,55
Estância Velha	10.864	7,2	18,4	53,36	21,03	3,65
Esteio	25.059	11,74	19,24	41,93	27,1	4,68
Glorinha	1.867	18,08	30,92	38,04	12,96	2,86
Gravataí	71.699	14,91	22,29	44,97	17,83	3,85
Guaíba	29.207	16,31	23,65	42,75	17,28	3,94
Ivoti	4.677	5,04	16,41	52,33	26,21	3,83
Montenegro	17.542	14,58	21,4	42,31	21,71	4,52
Nova Hartz	4.600	8,39	23,5	58,33	9,78	2,47
Nova Santa Rita	4.815	13,65	24,37	44,41	17,57	3,67
Novo Hamburgo	74.875	10,6	20,34	43,48	25,58	4,58
Parobé	13.658	10,72	25,14	52,18	11,96	2,85
Portão	7.697	11,66	24,23	48,59	15,52	3,99
Porto Alegre	465.289	9,55	12,54	31,23	46,68	7,39
Santo Antônio da Patrulha	11.979	18,29	32,51	38,14	11,06	2,47
São Jerônimo	6.256	24,25	24,04	36,67	15,04	3,94
São Leopoldo	61.022	13,4	20,62	40,37	25,6	4,56
Sapiranga	21.119	8,77	21,91	52,31	17,02	3,29
Sapucaia do Sul	38.301	14,26	22,71	46,37	16,66	3,58
Taquara	16.979	12,3	23,13	43,94	20,63	3,9
Triunfo	6.999	19,87	24,82	41,07	14,23	3,63
Viamão	69.268	18,17	24,72	41,69	15,43	3,43
<b>Total</b>	<b>1.195.418</b>	<b>12,29</b>	<b>18,45</b>	<b>39,08</b>	<b>30,19</b>	<b>5,24</b>

Fonte: IBGE censo demográfico 2000

Ao se observar o rendimento médio do trabalho, que é a massa salarial dividida pelo número de ocupados, dos municípios metropolitanos, além do destaque já esperado para Porto Alegre com rendimento de 7,39 SM, acaba por revelar uma dinâmica, que reitera processos históricos de constituição da RMPA, a qual concentra as maiores rendas na porção norte do

eixo longitudinal que atravessa a Metrópole. Esse processo histórico, além de ser determinante na dinâmica econômica da Região, também foi determinante para a dinâmica social e estrutural.

Quanto aos indicadores sociais, a Tabela 16 mostra o índice de analfabetismo do Estado do Rio Grande do Sul, da RMPA e dos Municípios da região Metropolitana para o ano de 2010. Na grande maioria dos municípios metropolitanos, as taxas de analfabetismo estão muito próximas à média estadual com destaque para as baixas taxas de Ivoti (1,9) e Porto Alegre (2,3). E destaque negativo para os municípios de Arroio dos Ratos (7,1), Glorinha (8,1), Santo Antônio da Patrulha (9,1) e São Jerônimo (8,6), municípios que também tem em comum serem mais distantes do pólo metropolitano e se destacam por terem um número elevado de famílias ganhando abaixo de  $\frac{1}{2}$  salários mínimos, e uma menor dinâmica econômica. Isto acaba gerando um círculo vicioso de baixos rendimentos e baixos rendimentos, que se retroalimenta a cada nova geração.

**Tabela 16 - Pessoas de 15 anos ou mais de idade que não sabem ler e escrever, no Rio Grande do Sul, RMPA e municípios da RMPA - 2010**

Municípios e classes de tamanho da população dos municípios (habitantes)	Pessoas de 15 anos ou mais de idade que não sabem ler e escrever, total e respectivas taxas de analfabetismo (%)	
	15 anos ou mais	
	Total	Taxa (%)
<b>Total</b>		
<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>383 277</b>	<b>4,5</b>
<b>RMPA</b>	<b>97 334</b>	<b>4,3</b>
Alvorada	5 678	3,9
Araricá	183	4,9
Arroio dos Ratos	753	7,1
Cachoeirinha	2 712	2,9
Campo Bom	1 509	3,2
Canoas	6 576	2,6
Capela de Santana	506	5,8
Charqueadas	1 349	4,8
Dois Irmãos	454	2,0
Eldorado do Sul	1 070	4,2
Estância Velha	878	2,6
Esteio	1 690	2,7
Glorinha	442	8,1
Gravataí	6 289	3,2
Guaíba	2 829	3,8
Ivoti	303	1,9
Montenegro	1 753	3,7
Nova Hartz	464	3,4
Nova Santa Rita	769	4,6
Novo Hamburgo	6 316	3,4

Municípios e classes de tamanho da população dos municípios (habitantes)	Pessoas de 15 anos ou mais de idade que não sabem ler e escrever, total e respectivas taxas de analfabetismo (%)	
	15 anos ou mais	
	Total	Taxa (%)
Parobé	1 772	4,6
Portão	1 105	4,6
Porto Alegre	26 045	2,3
Santo Antônio da Patrulha	2 851	9,1
São Jerônimo	1 475	8,6
São Leopoldo	5 262	3,2
Sapiranga	2 233	3,9
Sapucaia do Sul	3 361	3,3
Taquara	1 843	4,3
Triunfo	1 286	6,5
Viamão	7 578	4,2

Fonte: IBGE Censo demográfico 2010.

Analisando as necessidades de mobiliário do lar, inclusa nas necessidades mínimas e das necessidades dos bens de inclusão digital, também importantes para a ampla conceituação de pobreza estrutural, descrita no capítulo anterior, tem-se na tabela 17, um comparativo entre a situação no Brasil, no Rio Grande do Sul e na RMPA quanto ao acesso de bens e serviços para o ano de 2006. Constata-se que em termos percentuais, a RMPA (28,3%) está bem acima da média nacional (18,5%) e acima da média estadual (23%) no número de domicílios com acesso a bens e serviços necessários, inclusive computador. Quando, porém, se acrescenta a esta cesta o acesso à *internet*, ou seja, amplo acesso à informação difundida mundialmente, os números caem e a RMPA apresentava menos de um quarto de seus domicílios (23,9%), com acesso à *internet*, ou seja, inclusão digital completa.



**Tabela 17 - Domicílios particulares permanentes urbanos, por acesso simultâneo à serviço se posse de bens duráveis, Brasil, Rio Grande do Sul e RMPA- 2006**

Brasil, Estado e RMPA	Domicílios particulares permanentes urbanos			
	Total (1 000 domicílios)	Por acesso a serviços de iluminação elétrica, telefone fixo, posse de computador, gela- deira, TV em cores e máquina de lavar (%)	Por acesso a serviços de iluminação elétrica, telefone fixo, Internet, posse de computador, geladeira, TV em cores e máquina de lavar (%)	Pelo menos um morador com posse de telefone móvel (%)
<b>Brasil</b>	<b>46 327</b>	<b>18,5</b>	<b>15,7</b>	<b>68,8</b>
Rio Grande do Sul	2 918	23,0	19,6	83,6
Região Metropolitana de Porto Alegre	1 279	28,3	23,9	86,3

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2006.

O percentual de domicílios com acesso à telefonia móvel na RMPA, também se mostrou bem elevado (86,3%), ficando bem acima da média nacional (68,8%) e acima da média estadual de (83,6%). Em termos comparativos com outras Regiões Metropolitanas, pode-se observar pela tabela 18, que a RMPA apresentou o maior percentual de acesso à telefonia móvel, porém no acesso aos serviços básicos, ficou atrás da Região metropolitana de São Paulo (31,8) e da Região Metropolitana de Curitiba (31,8), ambas as regiões, mais a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, ficaram na frente da RMPA no acesso à *internet*.

**Tabela 18 - Domicílios particulares permanentes urbanos, por acesso simultâneo à serviços de posse de bens duráveis em Regiões Metropolitanas - 2006**

Regiões Metropolitanas	Domicílios particulares permanentes urbanos			
	Total (1 000 domicílios)	Por acesso a serviços de iluminação elétrica, telefone fixo, posse de computador, gela- deira, TV em cores e máquina de lavar (%)	Por acesso a serviços de iluminação elétrica, telefone fixo, Internet, posse de computador, geladeira, TV em cores e máquina de lavar (%)	Pelo menos um morador com posse de telefone móvel (%)
<b>Brasil</b>	<b>46 327</b>	<b>18,5</b>	<b>15,7</b>	<b>68,8</b>
Região Metropolitana de Belém	523	9,9	8,1	72,2
Região Metropolitana de Fortaleza	901	8,3	7,1	72,0
Região Metropolitana de Recife	1 033	12,4	10,9	77,7
Região Metropolitana de Salvador	999	14,6	12,8	74,6
Região Metropolitana de Belo Horizonte	1 471	23,0	19,9	82,0
Região Metropolitana do Rio de Janeiro	3 901	27,3	24,0	71,7
Região Metropolitana de São Paulo	5 745	31,8	27,3	71,8
Região Metropolitana de Curitiba	900	31,7	26,2	78,8
<b>Região Metropolitana de Porto Alegre</b>	<b>1 279</b>	<b>28,3</b>	<b>23,9</b>	<b>86,3</b>

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2006.

No capítulo anterior, para fins de ilustrar os problemas estruturais da pobreza no Brasil, se trouxe a análise dos aglomerados subnormais, trabalho do IBGE a partir dos dados do Censo demográfico 2010. Portanto, tratar-se-á desta pertinente análise também para o Estado do Rio Grande do Sul, a RMPA e os municípios metropolitanos que possuam este tipo de aglomerados subnormais. Na tabela 19, tem-se o número de domicílios em aglomerados subnormais, o número de indivíduos residentes nestes aglomerados e a média de moradores por domicílio nos aglomerados.

**Tabela 19 - Domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais, população residente em domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais, por sexo, e média de moradores em domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais, no Estado do RS, e Municípios da RMPA que possuem aglomerados subnormais - 2010**

Estado, RMPA e municípios com aglomerados subnormais	Domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais	População residente em domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais			Média de moradores em domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais
		Total	Homens	Mulheres	
<b>Brasil</b>	<b>3 224 529</b>	<b>11 425 644</b>	<b>5 572 240</b>	<b>5 853 404</b>	<b>3,5</b>
<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>86 478</b>	<b>297 540</b>	<b>146 104</b>	<b>151 436</b>	<b>3,4</b>
<b>RMPA</b>	<b>70 373</b>	<b>242 784</b>	<b>118 701</b>	<b>124 083</b>	<b>3,5</b>
<b>% RMPA/RS</b>	<b>81,4%</b>	<b>81,6%</b>	<b>81,2%</b>	<b>81,9%</b>	
Alvorada	243	1 006	530	476	4,1
Cachoeirinha	65	251	121	130	3,9
Canoas	1 896	6 865	3 401	3 464	3,6
Eldorado do Sul	458	1 651	812	839	3,6
Estância Velha	86	275	137	138	3,2
Gravataí	413	1 252	603	649	3,0
Guaíba	858	2 880	1 413	1 467	3,4
Montenegro	483	1 591	777	814	3,3
Novo Hamburgo	6 361	22 047	11 150	10 897	3,5
Portão	482	1 637	814	823	3,4
Porto Alegre	56 024	192 843	93 684	99 159	3,4
São Leopoldo	1 923	6 697	3 401	3 296	3,5
Viamão	1 081	3 789	1 858	1 931	3,5

Fonte: IBGE Censo Demográfico 2010

A primeira observação é que na RMPA estão 81,4% dos domicílios em aglomerados subnormais de todo o Estado, onde residem 81,6% da população destes aglomerados, mostrando assim, a relação direta entre os fenômenos de concentração, migração, urbanização e favelização, que se concentram nas metrópoles. Porto Alegre, Novo Hamburgo, Canoas, São Leopoldo e Viamão têm o maior número de domicílios nestas condições, analisando a média

de moradores em aglomerados subnormais. Percebe-se que Alvorada (4,1) e Cachoeirinha (3,9) têm um número maior de moradores por domicílios em aglomerados subnormais.

Partindo para uma análise mais específica sobre as questões estruturais, a Tabela 20 apresenta os domicílios em aglomerados subnormais em relação a sua adequação no abastecimento de água (variável estrutural). A RMPA tem a mesma porcentagem de domicílios adequados e inadequados do Estado do Rio Grande do Sul, sendo o índice de adequação alto 96,9% em relação ao nível Nacional. Porém, vê-se que os municípios da RMPA não demonstram uma fotografia homogênea quanto à forma de abastecimento de água nos aglomerados, pois ao mesmo tempo, que municípios como Eldorado do Sul, Guaíba e São Leopoldo apresentam menos de 1% de domicílios em aglomerados com abastecimento de água inadequado, municípios como Alvorada (84,4), Estância Velha (100) e Portão (58,1) apresentam números bem baixos.

**Tabela 20 - Domicílios particulares permanentes em aglomerados subnormais, por forma de abastecimento de água, Estado, RMPA e Municípios da RMPA que possuem aglomerados subnormais - 2010**

Estado, RMPA e municípios com aglomerados subnormais	Domicílios particulares permanentes em aglomerados subnormais				
	Total	Forma de abastecimento de água			
		Rede geral de distribuição	Inadequada	% rede geral	% inadequado
<b>Brasil</b>	<b>3 220 713</b>	<b>2 845 157</b>	<b>375 556</b>	<b>88,3%</b>	<b>11,7%</b>
<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>86 426</b>	<b>83 779</b>	<b>2 647</b>	<b>96,9%</b>	<b>3,1%</b>
<b>RMPA</b>	<b>70 333</b>	<b>68 160</b>	<b>2 173</b>	<b>96,9%</b>	<b>3,1%</b>
Alvorada	243	38	205	15,6%	84,4%
Cachoeirinha	65	64	1	98,5%	1,5%
Canoas	1 892	1 831	61	96,8%	3,2%
Eldorado do Sul	458	456	2	99,6%	0,4%
Estância Velha	86	-	86	0,0%	100,0%
Gravataí	413	304	109	73,6%	26,4%
Guaíba	858	852	6	99,3%	0,7%
Montenegro	483	447	36	92,5%	7,5%
Novo Hamburgo	6 358	6 085	273	95,7%	4,3%
Portão	482	202	280	41,9%	58,1%
Porto Alegre	55 994	54 938	1 056	98,1%	1,9%
São Leopoldo	1 920	1 907	13	99,3%	0,7%
Viamão	1 081	1 036	45	95,8%	4,2%

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Analisando a tabela 21 que traz a adequação de esgotamento sanitário, importante variável estrutural, dos domicílios em aglomerados urbanos, que na RMPA a média de adequação é maior que no resto do Estado. Novamente o maior índice de inadequação dos

domicílios em aglomerados subnormais começa nos Municípios de Estância Velha (100) e Alvorada (81,9). Mas, neste caso, também passa por Cachoeirinha (78,5), todos com alto índice de inadequação. Os municípios com maior índice de adequação são Eldorado do Sul (97,8), Portão (90,5) e Montenegro (89,9) puxando a média da RMPA para acima da média Estadual.

**Tabela 21 - Domicílios particulares permanentes em aglomerados subnormais, por tipo de esgotamento sanitário, segundo as Grandes Regiões, as Unidades da Federação, os municípios e os aglomerados subnormais - 2010**

Estado, RMPA e municípios com aglomerados subnormais	Domicílios particulares permanentes em aglomerados subnormais				
	Total	Tipo de esgotamento sanitário			
		Adequada	Inadequada	% adequada	% inadequada
<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>86 426</b>	<b>64 805</b>	<b>21 621</b>	<b>75,0%</b>	<b>25,0%</b>
<b>RMPA</b>	<b>70 333</b>	<b>54 308</b>	<b>16 025</b>	<b>77,2%</b>	<b>22,8%</b>
Alvorada	243	44	199	18,1%	81,9%
Cachoeirinha	65	14	51	21,5%	78,5%
Canoas	1 892	1 412	480	74,6%	25,4%
Eldorado do Sul	458	448	10	97,8%	2,2%
Estância Velha	86	-	86	0,0%	100,0%
Gravataí	413	233	180	56,4%	43,6%
Guaíba	858	719	139	83,8%	16,2%
Montenegro	483	434	49	89,9%	10,1%
Novo Hamburgo	6 358	5 277	1 081	83,0%	17,0%
Portão	482	436	46	90,5%	9,5%
Porto Alegre	55 994	43 175	12 819	77,1%	22,9%
São Leopoldo	1 920	1 550	370	80,7%	19,3%
Viamão	1 081	566	515	52,4%	47,6%

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Na tabela 22, tem-se a adequação e inadequação do serviço de destino de lixo (variável estrutural) dos domicílios em aglomerados subnormais. Aqui, se observa que a porcentagem de adequação e inadequação da RMPA é igual ao do estado e a adequação é maior em relação aos números Nacionais. Apesar dos bons números no destino de lixo dos aglomerados subnormais, os municípios de Alvorada e Cachoeirinha são os únicos que apresentam uma adequação menor que 90%, o destaque positivo fica por conta dos municípios de Eldorado do Sul e Gravataí onde os domicílios em aglomerados subnormais apresentaram 100% de adequação no destino do lixo.

**Tabela 22 - Domicílios particulares permanentes em aglomerados subnormais, por destino do lixo, no Estado, RMPA e municípios com aglomerados subnormais - 2010**

Estado, RMPA e municípios com aglomerados subnormais	Domicílios particulares permanentes em aglomerados subnormais				
	Total	Destino do lixo			
		Coletado	Inadequado	% Coletado	% Inadequado
<b>Brasil</b>	<b>3 220 713</b>	<b>3 072 121</b>	<b>148 592</b>	<b>95,4%</b>	<b>4,6%</b>
<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>86 426</b>	<b>85 074</b>	<b>1 352</b>	<b>98,4%</b>	<b>1,6%</b>
<b>RMPA</b>	<b>70 333</b>	<b>69 190</b>	<b>1 143</b>	<b>98,4%</b>	<b>1,6%</b>
Alvorada	243	200	43	82,3%	17,7%
Cachoeirinha	65	49	16	75,4%	24,6%
Canoas	1 892	1 839	53	97,2%	2,8%
Eldorado do Sul	458	458	-	100,0%	0,0%
Estância Velha	86	84	2	97,7%	2,3%
Gravataí	413	413	-	100,0%	0,0%
Guaíba	858	851	7	99,2%	0,8%
Montenegro	483	482	1	99,8%	0,2%
Novo Hamburgo	6 358	6 273	85	98,7%	1,3%
Portão	482	481	1	99,8%	0,2%
Porto Alegre	55 994	55 123	871	98,4%	1,6%
São Leopoldo	1 920	1 873	47	97,6%	2,4%
Viamão	1 081	1 064	17	98,4%	1,6%

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Outra importante variável para a percepção da pobreza estrutural é a energia elétrica, necessidade básica mínima para qualquer domicílio, porém nem todos domicílios têm acesso a este serviço e muitos o tem de forma irregular. A Tabela 23 traz os dados de adequação e inadequação deste serviço para os aglomerados subnormais no Brasil, Rio Grande do Sul e Municípios. O percentual de adequação deste serviço nos aglomerados subnormais na RMPA é bem menor que o percentual de adequação Nacional, e menor que o percentual do Estado, fato que demonstra que nas Regiões mais urbanizadas ocorre um número maior de ligações irregulares e furto de energia elétrica. Os aglomerados subnormais de Alvorada (91,8) e Cachoeirinha (93,8), novamente apresentam as maiores percentagens de inadequação, seguidos de Porto Alegre (55,1), área mais urbana da RMPA e com maior número de aglomerados. O destaque positivo se dá por conta do alto nível de adequação nos aglomerados de Portão (83,6) e Guaíba (83,1).

**Tabela 23 - Domicílios particulares permanentes em aglomerados subnormais, por existência de energia elétrica, Rio Grande do Sul, RMPA e municípios com aglomerados subnormais - 2010**

Estado, RMPA e municípios com aglomerados subnormais	Domicílios particulares permanentes em aglomerados subnormais				
	Total	Com medidor de uso exclusivo do domicílio	Inadequado	% Adequado	% inadequado
<b>Brasil</b>	<b>3 220 713</b>	<b>2 335 201</b>	<b>885 512</b>	<b>72,5%</b>	<b>27,5%</b>
<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>86 426</b>	<b>46 779</b>	<b>39 647</b>	<b>54,1%</b>	<b>45,9%</b>
<b>RMPA</b>	<b>70 333</b>	<b>35 800</b>	<b>34 533</b>	<b>50,9%</b>	<b>49,1%</b>
Alvorada	243	20	223	8,2%	91,8%
Cachoeirinha	65	4	61	6,2%	93,8%
Canoas	1 892	1 188	704	62,8%	37,2%
Eldorado do Sul	458	339	119	74,0%	26,0%
Estância Velha	86	54	32	62,8%	37,2%
Gravataí	413	335	78	81,1%	18,9%
Guaíba	858	713	145	83,1%	16,9%
Montenegro	483	394	89	81,6%	18,4%
Novo Hamburgo	6 358	5 121	1 237	80,5%	19,5%
Portão	482	403	79	83,6%	16,4%
Porto Alegre	55 994	25 135	30 859	44,9%	55,1%
São Leopoldo	1 920	1 356	564	70,6%	29,4%
Viamão	1 081	738	343	68,3%	31,7%

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

A grande questão, sobre esta análise da pobreza estrutural, através de variáveis estruturais, como estas elencadas, recai, porém, em como agregar um índice que seja capaz de captar todas estas nuances existentes em análises como esta dos aglomerados subnormais e compatibilizadas com indicadores mais amplamente difundidos na literatura, a fim se obter uma maneira de mensurar esta pobreza estrutural de forma diferenciada aos índices e linhas de pobreza geralmente calculados, que seja um cálculo robusto, e venha a contribuir ao debate sobre o tema. Sendo assim, se retoma a questão das linhas de pobreza, já explicadas e teorizadas no Capítulo 1, a fim de encaminhar uma sinalização, de como poderia seguir uma análise nestes moldes estruturais, procurando uma associação da linha de pobreza da RMPA com as variáveis estruturais.

#### 4.2.2 Linhas de Pobreza para a RMPA

As diversas regiões metropolitanas (RM) brasileiras agregam grande parte da população do País. As seis maiores regiões metropolitanas, quais sejam, São Paulo, Rio de

Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife e Porto Alegre, possuem uma participação pouco superior a 25% da população brasileira. Essas regiões mostram com nitidez os contrastes que caracterizam a sociedade brasileira, destacando-se claramente a questão da concentração de renda, conforme se observa na tabela 24.

**Tabela 24 - Participação das seis RMs no total de ricos e pobres no Brasil 2002- 2006**

Ano	% ricos	% pobres
2002	46,1	17,4
2003	42,6	18,6
2004	35,9	17,8
2005	45,6	17,3
2006	42,6	16,8

Fonte: IPEA, 2008

Aqui se consideram, conforme o Comunicado da Presidência n° 7 do IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, com título de Pobreza e Riqueza no Brasil Metropolitano, como ricos, os indivíduos com renda igual ou maior do que R\$ 16,6 mil (40 salários mínimos) a preços de 2008. Pobres são as pessoas com renda familiar *per capita* igual ou menor do que R\$ 207,50 (meio salário mínimo) a preços de 2008 e indigentes os indivíduos com renda igual ou inferior a R\$ 103,75 (um quarto do salário mínimo). Segundo os dados da PNAD, apenas as seis regiões metropolitanas consideradas concentravam 42,6% dos ricos do País em 2006 e 16,8% dos pobres. Percebe-se que enquanto a participação dos pobres fica pouco abaixo da participação na população, a dos ricos é bem superior a da população, ou seja, as regiões metropolitanas concentram mais a riqueza do que a pobreza.

A despeito do exposto, o percentual de pobres nas seis regiões metropolitanas é bastante elevado, como visto na Tabela 25, mostrando que a pobreza urbana se mantém como um problema relevante para a sociedade brasileira em geral e para os formuladores de políticas públicas em particular.

**Tabela 25 - Percentual de pobres e indigentes nas seis regiões metropolitanas 2002-2008**

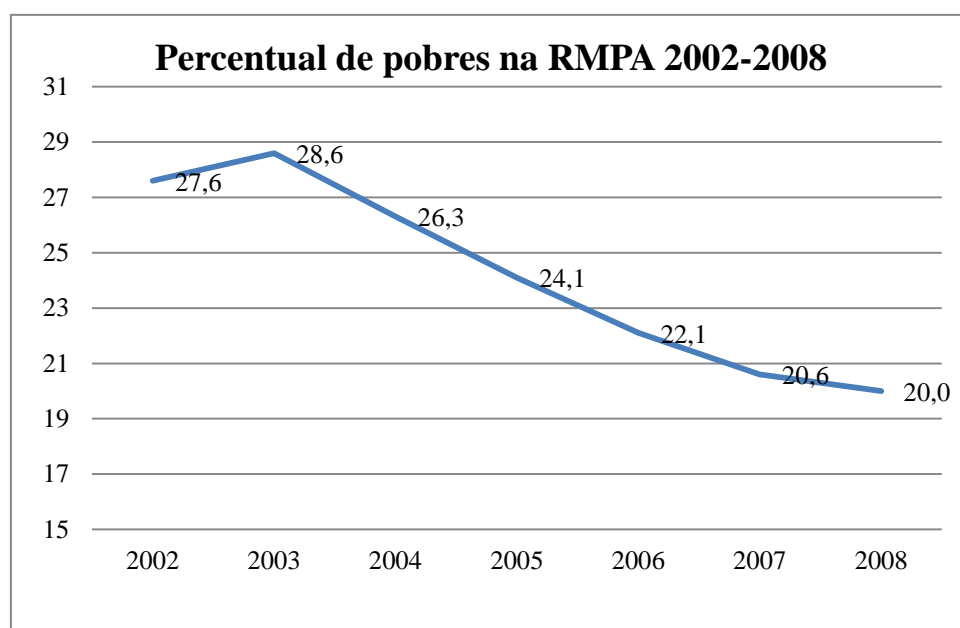
Ano	Pobres	Indigentes
2002	32,9	12,7
2003	35,0	13,7
2004	33,4	12,6
2005	30,2	10,4
2006	27,1	8,3
2007	25,2	7,3
2008	24,1	6,6

Fonte: IPEA, 2008

Após crescer em 2003, alcançando 35,0%, o percentual de pobres nas RMs passou a cair paulatinamente tendo chegado a 24,1% em 2008. Apesar da queda de quase um terço, o nível de pobreza ainda se mantém bastante elevado em 2008. Quanto ao nível de indigência, após o crescimento, também assinalado em 2003, apresenta uma redução ainda mais significativa, em torno de 50%, caindo de 13,7% para 6,6% em 2008. Para se ter uma ideia da magnitude do problema que representa a pobreza, basta referir que o número de pobres em 2008, nas seis RMs alcançava 11.356.714 pessoas, enquanto o total de indigentes chegava a 3.123.876 indivíduos. Ainda que sejam números muito altos, tem-se como algo positivo o fato de que no período de 2003 a 2008 mais de 4 milhões de pessoas ultrapassaram a linha de pobreza e quase 3 milhões deixaram a indigência.

Dentre as seis regiões metropolitanas consideradas, a de Porto Alegre é a que apresenta os menores níveis de pobreza, ainda que sejam de magnitude muito elevada, em Porto Alegre, a taxa de pobreza (20,0%), seguida de São Paulo, com 20,7%. Por outro lado, as maiores taxas de pobreza em 2008 foram observadas na RM de Recife, com 43,1% de pobres e de Salvador com 37,4%. Apesar de ter ocorrido redução dos níveis de pobreza em todas as RMs consideradas, as maiores quedas ocorreram nas regiões de Belo Horizonte e São Paulo, o que manteve as diferenças regionais, permanecendo Recife e Salvador com os percentuais de pobres mais elevados. As políticas públicas que propiciaram redução nos níveis de pobreza entre 2003 e 2008 não foram capazes de diminuir as diferenças regionais do país.

**Figura 5 - Gráfico do Percentual de Pobres na RMPA 2002 - 2008**

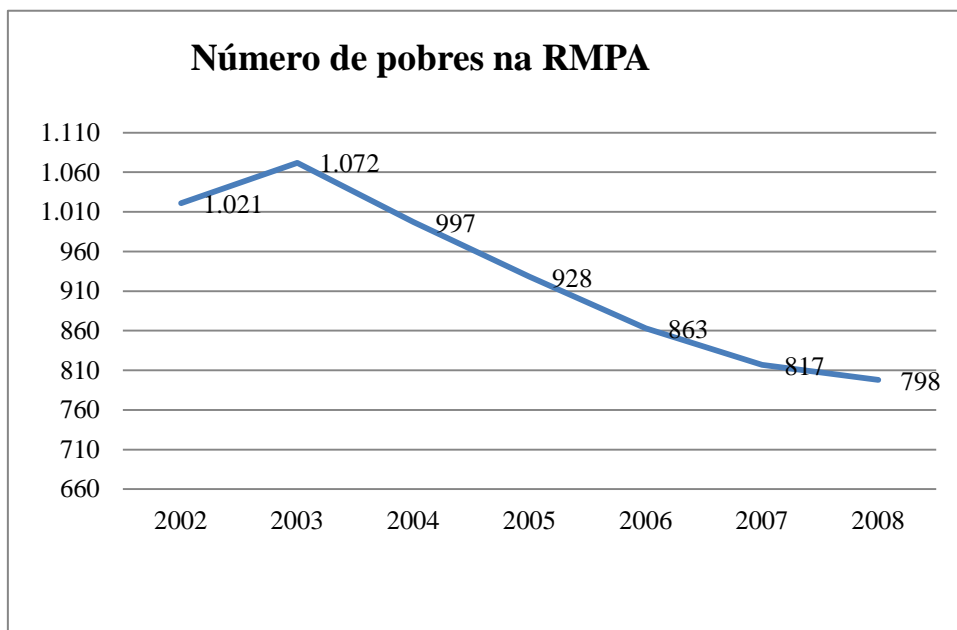


Fonte: IPEA, 2008



Analisando o período de 2002 a 2008, tem-se um crescimento do percentual de pobres em 2003, tendo alcançado na RM de Porto Alegre a 28,6%. A partir de 2004, passa a ocorrer uma queda persistente nos níveis de pobreza, até alcançar os 20,0% registrados em 2008. Em termos absolutos, havia 798 mil pobres na Região Metropolitana de Porto Alegre em 2008, o que representava 6,9% do número de pobres das seis regiões metropolitanas consideradas. Entre 2003 e 2008 ocorreu a saída de 274 mil pessoas da pobreza na RMPA. Esses resultados refletem um período de crescimento econômico acompanhado de crescimento real do salário mínimo e de programas de transferência de renda do governo, principalmente os programas bolsa família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). A permanência mais de 700 mil pessoas abaixo da linha de pobreza, no entanto, mostra que é necessário avançar ainda mais nos programas da transferência de renda, no sentido de resgatar um maior número de pessoas para um nível de vida mais digno.

**Figura 6 - Gráfico do Número de pobres na RMPA**



Fonte: IPEA, 2008

A linha de pobreza aqui ilustrada, proposta pelo IPEA (2008), é apenas uma a ser considerada, não sendo a única adotada pelo Instituto em todos os estudos do IPEA sobre o tema. A opção pela renda domiciliar *per capita* é justificada porque a pobreza é definida pela insuficiência de renda para comprar uma cesta mínima e não pela observação de não consumo da cesta. Osório et alii (2011), utiliza como linha de pobreza e de indigência os parâmetros utilizados pelo Programa Bolsa família, atualizados monetariamente pelo INPC para o

período considerado. As linhas de exigibilidade do Programa Bolsa Família em 2003 eram de R\$ 50,00 para extremamente pobres (indigentes) e de R\$ 100,00 para pobres. Esses valores atualizados pelo INPC para preços de janeiro de 2012 são de R\$ 76,67 e R\$ 153,34. Considerando que esses valores são bem inferiores aos considerados em IPEA, 2008, ter-se-ia um número bem mais elevado de pobres na Região Metropolitana de Porto Alegre, do que os 798 mil registrados naquele comunicado.

Percebe-se que seja a linha aplicada para os programas sociais do governo ou as linhas projetadas nos estudo do IPEA, a pobreza no Brasil e na RMPA, não vem sendo tratada pelos órgãos que subsidiam os formuladores de políticas públicas, da maneira mais adequada, pois estas linhas projetadas estão muito abaixo dos valores adequados para atender as necessidades mínimas e as necessidades de inclusão, variáveis que auxiliariam na aferição desta pobreza estrutural em uma metrópole, como a existente na RMPA. Fica por fim, aqui uma sinalização de que qualquer uma destas variáveis estruturais, por menor que seja, que foram elencadas neste trabalho, no capítulo 2 no Quadro 1, que fosse monetizada a fim de ser acrescentada em uma linha de pobreza, como esta projetada pelo IPEA 2008, já seria uma avanço no sentido da busca de uma análise mais adequada de quem realmente são os pobres. Seja o acréscimo de um plano de saúde básico ou um pacote de *internet* banda larga, certamente quanto maior o número de variáveis estruturais, que pudessem ser monetizadas e acrescentadas na linha de pobreza, maiores seriam os subsídios para que os formuladores de políticas públicas pudessem agir no combate a pobreza, de maneira mais realista e contundente.

Como um exemplo do subdimensionamento destas linhas de pobreza em relação às questões estruturais, se fossem acrescentadas apenas duas variáveis estruturais como acesso adequado a energia elétrica e acesso a *internet* banda larga, já seria uma linha mais elevada e mais coerente qual a situação dos pobres. Sobre o acesso adequado à energia elétrica, necessidade mínima insatisfeita, viu-se que 49,1% dos domicílios em aglomerados subnormais têm um acesso inadequado ou inexistente deste serviço, a tarifa média de energia elétrica para população de baixa renda na Companhia Estadual de Energia Elétrica, que atende a maioria dos domicílios da RMPA, para o ano de 2011 estava em torno de R\$ 56, valor que poderia ser acrescentado à linha de pobreza. Enquanto isso, as tarifas médias de banda larga, necessidade de inclusão digital, estavam na faixa de R\$ 58 em 2010, segundo a TELEBRAS, valor que também poderia ser incluído na linha de pobreza, pois como ilustrado 24% da população da RMPA não tinha acesso a esse serviço no ano de 2006. Sendo assim, fica esta crítica ao atual modelo de linhas de pobreza que devem se aperfeiçoar no intuito de termos uma melhor fotografia sobre a pobreza, esta sugestão de acréscimos de variáveis é

apenas uma simples forma de mostrar esse subdimensionamento da atual metodologia e não tem por objetivo ser solução para o problema e sim, uma sinalização.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação teve como objetivo contribuir para o debate sobre a pobreza, partindo do pressuposto de que é preciso ter um novo olhar sobre o fenômeno, pois análises baseadas somente nas linhas de pobreza, já não atendem todas as nuances necessárias para uma ampla visão do problema. Buscando prioritariamente trazer ao centro da análise sobre o fenômeno, as questões estruturais da pobreza, a fim de poder colaborar com as análises multidimensionais. A Região Metropolitana de Porto Alegre foi a área escolhida para a busca da identificação das questões estruturais existentes em grandes centros urbanos.

Através das diferentes interpretações teóricas sobre a pobreza, foi possível observar o tratamento ao tema desde os economistas clássicos que pensavam que a pobreza era um fenômeno natural, advindo de um resultado histórico da formação da sociedade. Após, foram ponderados os critérios de uma visão da pobreza unidimensional, ou seja, diretamente ligada à insuficiência de rendimentos; pensamento que embasou e ainda hoje é utilizada como sustentação de análises e políticas públicas de combate a pobreza e a indigência.

Os estudos de Amartya Sen, Deepa Narayan e Salama, foram abordados pelo caráter da visão multidimensional da pobreza, trazendo importantes contribuições ao debate da pobreza com seus trabalhos como a abordagem das capacitações, ouvindo os pobres e a abordagem das necessidades básicas não satisfeitas. Buscou-se assim, através de todos estes subsídios da literatura, formar um consistente embasamento teórico a fim de sustentar as análises pertinentes deste estudo, dando um enfoque maior aos trabalhos de Salama, nos quais se encontram um maior aporte sobre os temas estruturais da pobreza, que são elencados na RMPA.

Durante a análise da pobreza do Brasil, ficou bem clara a falta de distribuição de renda e o fato de haver ainda uma desigualdade social no país, apesar do crescimento econômico conquistado nos últimos anos. No ano de 2009, a maioria da população do país era considerada pobre, extremamente pobre ou vulnerável, segundo dados da PNAD e em 2011, o país apesar de ser a sexta economia mundial se encontra apenas na 84ª posição do IDH mundial, mostrando assim que a pobreza e a desigualdade apesar de políticas de assistência com o Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada (BPC), e outras, continua a atingir fortemente a população. Viu-se a importância da concentração urbana como uma das responsáveis pela a pobreza urbana, a evolução que mostra que em 50 anos entre as décadas de 1960 e 2010 a população urbana do Brasil saltou de 44,7 % para 84,4% do total da população.

Tanto em nível Nacional, quanto da RMPA, essa forte urbanização traz consigo movimentos como migração e favelização da população, pois em grandes centros urbanos, há uma maior disponibilidade de empregos, assim como maiores rendimentos, portanto isto atrai a população que migra atrás de oportunidades nestes pólos. Muitas vezes sem sucesso em subempregos ou desempregados, essa população acaba por morar em favelas, sem acesso a diversos serviços básicos mínimos necessários para uma boa qualidade de vida, o IBGE denomina esses complexos habitacionais, de Aglomerados Subnormais.

Nestas condições, uma parte da população metropolitana fica alijada dos benefícios de uma aglomeração urbana, ficando à margem da dinâmica econômica. Aqui, percebe-se mais claramente, como as variáveis estruturais da pobreza são fundamentais para a inclusão desta população no convívio social urbano, pois em aglomerados Subnormais, muitos não tem acesso a água potável, saneamento adequado, energia elétrica adequada, além de acesso a outros serviços, como o de saúde por exemplo, já que a universalização existente, na maioria das vezes não garante o atendimento adequado necessário.

Estas questões estruturais apesar de serem ilustradas tanto no Brasil, quanto na RMPA, ainda são muito pouco analisada, pela dificuldade de se obter uma maneira de mensurá-las. Diversos estudos se limitam a desenhar linhas de pobreza, que na sua maioria são subdimensionadas, como as citadas nesta dissertação, baseadas em estudo do IPEA, que mesmo sendo com linhas bem baixas, em 2008, mostrava 20% da população da RMPA abaixo da linha de pobreza e a linha de pobreza do programa bolsa família do Governo Federal, esta mais baixa ainda, que tinha como valores para preços de janeiro de 2012 R\$ 76,67 como linha de indigência e R\$ 153,34, como linha de pobreza, sempre utilizando renda domiciliar *per capita*.

Por fim, esta dissertação deixa uma sinalização de que se obteriam muitos benefícios na análise da pobreza se fossem agregadas a essas linhas de pobreza subdimensionadas, os valores que pudessem incorporar as variáveis estruturais, elevando assim, o valor destas linhas, a fim de se obter um retrato mais realista, principalmente para grandes centros urbanos, como a RMPA, na qual essas características são mais evidentes. Possivelmente, com uma mensuração e caracterização mais correta das dimensões da pobreza nestes grandes centros, as políticas de combate a pobreza, poderiam ser mais direcionadas e poderiam ter um desempenho mais eficiente do que as políticas públicas atualmente existentes, tanto em nível nacional, quanto regional, pois muitas famílias que recebem auxílio de programas como Bolsa Família, Fome Zero, BPC e outros, ainda sobrevivem inseridos na pobreza e exclusão social,

pois os programas hoje existentes só tangenciam a superfície do problema e estão muito longe de mudarem essa triste realidade existente e visível em cada esquina de nossas cidades.

## REFERÊNCIAS

ALONSO, J. A. F. Efeitos da reestruturação produtiva na dinâmica da Região Metropolitana de Porto Alegre na década de 90. In: FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER. **Desigualdades sócio espaciais na Região Metropolitana de Porto Alegre: uma coletânea**. Porto Alegre: FEE, 2004. CD-ROM.

ALONSO, J. A. F.; BRINCO, R. Caracterização geral da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). In: MAMMARELLA, R. (Coord.). **Como anda a metrópole de Porto Alegre**. Porto Alegre: FEE; Metroplan; UFRGS, 2006. CD-ROM.

ALONSO, José Antônio Fialho. Caracterização econômica da RMPA nos anos 90. **Indicadores Econômicos FEE**. Porto Alegre, v.29, n.1, p.253-91, 2001.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro, Contraponto, 1995.

CARRION, Otília Beatriz K. Mercado imobiliário e padrão periférico de moradia: Porto Alegre e sua Região Metropolitana. **Ensaio FEE, Porto Alegre**, v. 10, n. 2, p. 225-250, 1989.

CEEE – Companhia Estadual de Energia Elétrica. Tarifas e consumo. Disponível em: <[www.ceee.com.br](http://www.ceee.com.br)> acesso em: 1 mar. 2012.

COMIM, Flávio V.; BAGOLIN, Izete. **Aspectos Qualitativos da Pobreza no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, Universidade federal do Rio Grande do Sul, 2002.

COMIM, Flávio V.; JUNIOR, Sabino S. P.; RIBEIRO Eduardo P.; TOCHETTO Daniela G. **Crescimento pró-pobre no Brasil – uma análise exploratória**. Porto Alegre: Anpec. 2004.

CORAZZA, Gentil. Malthus e Ricardo: duas visões de economia política e de capitalismo. **Cadernos IHU Ideias**. São Leopoldo, ano 3, n.39, p.1-16, 2005.

CRESPO, A.P e GUROVITZ, E. **A Pobreza como um Fenômeno Multidimensional**. ERA eletrônica. São Paulo: FGV, Vol.1, N° 2, jul-dez/2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/raeel/v1n2/v1n2a03.pdf>> acesso em: 1 mar. 2012.

DALAGASPERINA, Eliana Cristina. **Mosaico sobre a Pobreza: estudo sobre a compreensão histórica da pobreza**. 2010. Tese doutorado. PUCRS. Porto Alegre, 2010.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

DUPAS, Gilberto. **Economia global e exclusão social**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

FEE – Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul. **Como anda a metrópole de Porto Alegre**. Porto Alegre, 2006. CD-ROM.

FEE –Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul. **Estrutura social e segmentação urbana na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), em 2000**. Documentos FEE n. 67.Porto Alegre, 2009.

FIELD, Garys S. **Distribution and development**. A new look at the developing world. New York, Russel Sage Foundation, 2001.

HORN, Carlos H. Pobreza e mercado de trabalho na Região Metropolitana de Porto Alegre. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 23 n. 1, p.248-65, maio 1995.

HORN, Carlos H. Pobreza e mercado de trabalho: cálculo de uma linha de pobreza absoluta para a Região Metropolitana de Porto Alegre. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v.21, n.4, p.1 85-200.

HUNT. E.K. **História do Pensamento Econômico**. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Banco de dados. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>> Acesso em: 1 mar.2012.

IBGE. Aglomerados Subnormais. Dados preliminares Censo 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>> Acesso em: 1 mar.2012.

IBGE. Censo Demográfico 1991 e 2000: Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>> Acesso em: 1 mar.2012.

IPEA – **Ensaio de Economia Regional e Urbana**. Brasília: IPEA, 2007.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Pobreza e Riqueza no Brasil Metropolitano – Comunicado da Presidência nº7, agosto de 2008. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em 1 de março de 2012.

KAGEYAMA, A.; HOFFMANN, R.. Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional. **Economia e Sociedade** (UNICAMP), v. 15, p.79-112, 2006.

KEYNES, John Maynard. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Editora Atlas, 1992.



KRUGMAN, Paul. Increasing Returns and Economic Geography. **Journal of Political Economy**, Chicago, v.99, n.3, p.483-499, jun. 1991.

MALTHUS, Thomas Robert. **Ensaio sobre a população**. Os economistas. São Paulo: Editora Abril Cultural, p.273-384, 1983.

MARX, Karl. **Manuscrítos Econômicos Filosóficos**. São Paulo: Martins Claret, 2003a.

MARX, Karl. **O Dezoito Brumário de Loui Bonaparte**. São Paulo: Centauro, 2003b.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Martins Claret, 2007.

MIGLIOLI, Jorge. **Acumulação de Capital e Demanda Efetiva**. São Paulo: Edit. TAQ, 1981.

NARAYAN, Deepa. **Voices of the poor: Can anyone hear us?** Oxford: Oxford University Press, 2000.

ORTH, Carlos Azevedo, ALVES, Tiago Wickstrom. O processo de ocupação do espaço urbano em Porto Alegre. **Perspectiva Econômica**, São Leopoldo, UNISINOS, v. 36, n. 114, p.89-127, abr./jun. 2001.

OSORIO, R. G.; SOUZA, p.H. G. F.; SOARES, S. S. D.; OLIVEIRA, L. F. B. **Perfil da pobreza no Brasil e sua evolução no período 2004-2009**. Texto para Discussão n. 1647. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1647.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1647.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório de desenvolvimento humano 1997: Desenvolvimento Humano e pobreza**, 1997.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório de Desenvolvimento Humano**. New York: Oxford University Press, 1990.

RAVALLION, Martin, CHEN, Shaohua. **Measuring pro-poor growth**. Whashington, DC: Development Research Group, The World bBank, 2001.

RAY, Debraj. **Development Economics**. Princeton: Princeton University Press, 1998.

REIS, Carlos Nelson dos. **Pobreza Estrutural na Contemporaneidade**. Quadro, 2010. Mímeo.

RICARDO, David. **Princípios da economia política e de tributação**. 4ª ed. Lisboa: FCG, 2001.

ROCHA, Sonia. **Linhas de pobreza para as regiões metropolitanas na primeira metade da década de 80**. Belo Horizonte: Anpec. Anais... dez. 1988. v. IV.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil: Afinal do que se trata?** Rio de Janeiro, Editora FGV, 2003.

ROCHA, Sonia. Pobreza: Algumas questões básicas relativas à conceituação e mensuração. In: **Literatura Econômica**, 11(2):255-66, jun. 1989.

ROMÃO, Maurício C. Pobreza: Conceitos e Mensuração. **Caderno de Economia**, n. 13. Rio de Janeiro:IPEA, 1993.

ROWNTREE, B. S. **Poverty: a study of town life**. London, Macmillan, 1901.

SALAMA, Pierre. **Pobreza e exploração do trabalho na América Latina**. São Paulo: Ed. Boitempo, 2002.

SALAMA, Pierre.; VALIER, Jaques. **Pobrezas e desigualdades no 3º mundo**. São Paulo: Nobel, 1997.

SALAMA, Pierre; DESTREMAU, Blandine. **O tamanho da pobreza: economia política da distribuição de renda**. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

SANTOS, Milton. **Pobreza urbana**. São Paulo, Hucitec. 1978.

SCHWARTZMAN, Simon. **Pobreza, exclusão social e modernidade: uma introdução ao mundo contemporâneo**. São Paulo: Argurium, 2004.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, Amartya. **Desigualdade Reexaminada**. Rio de Janeiro, Editora Record, 2001.

SEN, Amartya. **Commodities e capacidades**. Oxford: Oxford University Press, 1985.

SILVEIRA NETO, Raul da Mota. Concentração Industrial Regional, Especialização Geográfica e Geografia Econômica: Evidências para o Brasil no Período 1950-2000. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, 2005.

SMITH, Adam. **A riqueza das Nações**. Vol.I, São Paulo: Martins Fontes, 2003.

TELEBRAS – Plano Nacional de Banda Larga. Disponível em: <[www.telebras.com.br](http://www.telebras.com.br)>  
acesso em: 1 mar. 2012.

VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de. **Economia Brasileira Contemporânea**.  
4.ed. São Paulo, Atlas, 2002.