

# Pobreza no Brasil: fatos básicos e implicações para política social

---

*Sonia Rocha*

## **Introdução**

Ao iniciar-se a década de 90, o caminho percorrido pelo país nos dez anos anteriores constituiu-se em objeto de exame atento pela sociedade brasileira. Foi especialmente enfocado o desempenho econômico pífio que, devido às sucessivas crises conjunturais, frustrou a expectativa mais marcante do pós-guerra: a de que o país caminhava a passos largos para transformar-se numa sociedade rica e moderna, deixando para trás sua herança histórica de pobreza e desigualdade. O declínio da renda per capita entre 1980 e 1992, que atingiu cerca de 8%, fez com que os níveis elevados de pobreza absoluta e de desigualdade se tornassem temas centrais em todos os fóruns. No entanto, os debates têm sido essencialmente desinformados em relação ao seu objeto, isto é, o que se entende por pobreza, qual a sua incidência, quem são os pobres, o que torna ainda mais difícil operar no sentido de definir prioridades de ação e estabelecer um acordo nacional que viabilize as reformas indispensáveis para uma atuação eficaz do Estado.

O objetivo deste artigo é enfocar sucintamente algumas questões essenciais, quando se trata de definir e mensurar a subpopulação pobre e estabelecer políticas sociais que visem atendê-la prioritariamente. Considerações conceituais, especialmente no que concerne ao estabelecimento de linhas de pobreza, são o objeto da primeira seção. Na segunda seção, trata-se da operacionalização das linhas de pobreza e do uso complementar do critério de insuficiência de renda e indicadores sociais para delimitar uma população-alvo, para fins de política antipobreza. Na terceira seção, são apresentados indicadores de pobreza, discutindo-se a evolução ao longo da década na quarta seção. Finalmente na quinta seção, são enfocadas questões de política social voltadas especificamente para a subpopulação pobre.

## **1. Qual o conceito relevante de pobreza no Brasil?**

Considerando o fato de que, reconhecidamente, amplas parcelas da população brasileira não dispõem dos meios para atender às suas necessidades básicas, o conceito de pobreza relevante é o de pobreza absoluta. É, porém, inevitável que, na operacionalização do conceito, sejam incorporadas certas

necessidades que, embora não estritamente indispensáveis à sobrevivência física das pessoas, podem ser consideradas como o mínimo necessário para o “funcionamento” dos indivíduos em determinado contexto socioeconômico.

O valor associado a este mínimo, no que depende das despesas monetárias realizadas no âmbito da família, é a linha de pobreza. Existe uma ampla gama de opções metodológicas para estabelecer o valor da linha de pobreza, que dependem da disponibilidade de dados estatísticos, dos objetivos operacionais e do julgamento de valor por parte do analista. No caso do Brasil cabem algumas observações no que tange à estimação da linha de pobreza.

A primeira é que, considerando as importantes diferenciações locais de modo de vida e de nível de desenvolvimento social e produtivo, é desejável estabelecer linhas de pobreza locais (regiões, estratos de residência) (Tabela 1), refletindo a diversidade do custo de vida para os pobres. Na verdade, utilizar um único parâmetro para o país como um todo introduz vieses indesejáveis na análise em *cross section* dos indicadores de pobreza enquanto insuficiência de renda, à medida que pressupõe, por exemplo, que o custo de vida para os pobres seria o mesmo na metrópole de São Paulo e na zona rural do Nordeste.

Uma segunda observação concerne ao fato que, para uma determinada área que se considere relativamente homogênea, a questão da determinação do valor da linha de pobreza é secundária. O que se deseja é um parâmetro operacional, baseado em critérios socialmente justificados, para acompanhar a evolução da incidência da pobreza e das características da população pobre ao longo do tempo naquela área.

A terceira observação refere-se ao padrão de consumo a ser garantido aos mais pobres, isto é, aquele que é compatível com o valor monetário estabelecido para a linha de pobreza. Dados das pesquisas de orçamentos familiares demonstram que a evolução do consumo alimentar tem se caracterizado por escolhas nutricionais progressivamente menos “ótimas” por parte dos consumidores e pela redução da participação da despesa alimentar na despesa global, independentemente de as necessidades alimentares estarem sendo atendidas ou não.<sup>1</sup> Neste sentido, o valor da “cesta observada nutricionalmente adequada”, tradicionalmente utilizada como ponto de partida no estabelecimento das linhas de pobreza, vem se tornando muito elevado para fins operacionais.

---

(1) Para evidências empíricas acerca da evolução da estrutura de consumo para a população total e para a subpopulação pobre nas regiões metropolitanas entre 1974/75 e 1987/88, ver Rocha (1994).

Tabela 1  
Valores das linhas de pobreza e de indigência,  
segundo regiões e estratos – 1990

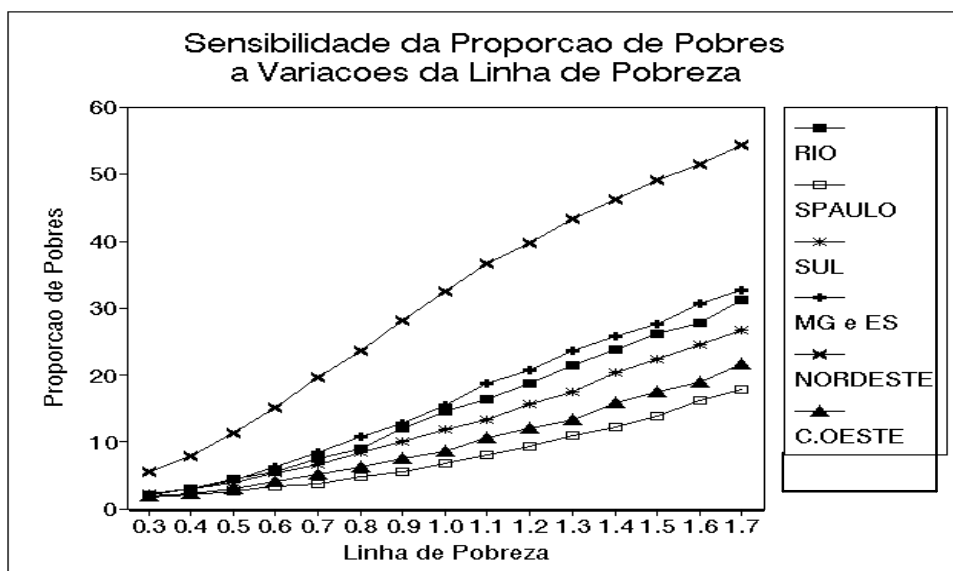
| Regiões e Estratos | Linhas de pobreza |             | Linhas de indigência |             |
|--------------------|-------------------|-------------|----------------------|-------------|
|                    | Cr\$              | % Sal. Min. | Cr\$                 | % Sal. Min. |
| Norte              |                   |             |                      |             |
| Belém              | 5 930,52          | 97,92       | 2 668,73             | 44,07       |
| Urbano             | 5 288,53          | 87,32       | 2 626,95             | 43,38       |
| Nordeste           |                   |             |                      |             |
| Fortaleza          | 3 475,50          | 57,39       | 1 424,96             | 23,53       |
| Recife             | 4 470,87          | 73,82       | 2 056,60             | 33,96       |
| Salvador           | 4 904,65          | 80,98       | 2 207,09             | 36,44       |
| Urbano             | 3 022,59          | 49,91       | 1 428,37             | 23,58       |
| Rural              | 1 824,63          | 30,13       | 1 240,75             | 20,49       |
| MG/ES              |                   |             |                      |             |
| Belo Horizonte     | 4 622,65          | 76,33       | 1 802,83             | 29,77       |
| Urbano             | 3 107,91          | 51,32       | 1 553,95             | 25,66       |
| Rural              | 1 839,90          | 30,38       | 1 246,61             | 20,58       |
| Rio de Janeiro     |                   |             |                      |             |
| Metrópole          | 5 374,82          | 88,75       | 2 251,43             | 37,17       |
| Urbano             | 3 344,32          | 55,22       | 1 638,72             | 27,06       |
| Rural              | 2 441,35          | 40,31       | 1 294,10             | 21,37       |
| São Paulo          |                   |             |                      |             |
| Metrópole          | 6 245,19          | 103,12      | 2 310,72             | 38,15       |
| Urbano             | 3 990,64          | 65,89       | 1 915,51             | 31,63       |
| Rural              | 2 510,43          | 41,45       | 1 506,26             | 24,87       |
| Sul                |                   |             |                      |             |
| Curitiba           | 3 744,36          | 61,83       | 1 647,52             | 27,20       |
| Porto Alegre       | 4 979,62          | 82,22       | 2 141,24             | 35,36       |
| Urbano             | 3 275,78          | 54,09       | 1 736,17             | 28,67       |
| Rural              | 2 208,67          | 36,47       | 1 369,38             | 22,61       |
| Centro-Oeste       |                   |             |                      |             |
| Brasília           | 5 505,37          | 90,90       | 1 897,05             | 31,32       |
| Urbano             | 3 671,63          | 60,62       | 1 816,61             | 30,00       |
| Rural              | 2 374,09          | 39,20       | 1 461,84             | 24,14       |

Fonte: Rocha (1991).

A questão do valor crescente da cesta alimentar e outras dificuldades conceituais, para o estabelecimento do valor da linha de pobreza relativa a uma determinada área num determinado momento no tempo, tornam recomendável que se leve em conta a sensibilidade dos indicadores de pobreza às variações percentuais, de mesma grandeza e sentido, em torno do valor determinado como ponto de partida. Isto significa considerar explicitamente para diagnóstico e análise não necessariamente o conjunto de linhas de pobrezas de referência definidas, mas uma alternativa resultante de variação percentual em relação a

esses valores de referência. O Gráfico 1 exemplifica este ponto, mostrando a sensibilidade da proporção de pobres, segundo regiões, para variações de dez por cento em torno de valores de referência das linhas de pobreza. Como se vê, neste caso, o *ranking* das regiões não se altera para as diferentes simulações em torno do valor de referência da linha de pobreza (representado pelo valor 1.0 no eixo das abcissas), o que dá embasamento à eventual adoção de delimitações alternativas da população pobre, adequando o tamanho da população-alvo à disponibilidade de recursos em programas sociais específicos.

Gráfico 1



## 2. Para que serve saber quantos são e quem são os pobres no Brasil?

Pobreza, em especial pobreza absoluta, é uma situação indesejada em todas as sociedades, cabendo portanto conhecer sua extensão e gravidade, para avaliar sua evolução e definir ações para remediá-la.

O tamanho estimado da subpopulação pobre do ponto de vista da insuficiência de renda, que é o indicador mais popular de pobreza, está vinculado aos critérios utilizados no estabelecimento das linhas de pobreza. Assim, por exemplo, critérios normatizadores para o consumo dos pobres tendem a resultar em valores da linha de pobreza mais baixos – cuja aplicação resulta naturalmente

em menor número de pobres – do que critérios que se baseiam em preferências reveladas.

Na verdade, as escolhas metodológicas implícitas na linha de pobreza são determinantes do número absoluto de pobres que se obtém como resultado. Operacionalmente, se a insuficiência de renda for utilizada como critério básico de pobreza, a população-alvo pode ser delimitada em função dos recursos disponíveis para atendê-la, simplesmente fazendo o valor das linhas de pobreza variar na mesma proporção, para mais ou para menos, para todas as áreas em estudo. Como se viu anteriormente, se os recursos são insuficientes para atender a todos os pobres, é possível definir uma subpopulação dos mais pobres dentre os pobres, do tamanho que se deseje.

Alternativamente, a insuficiência de renda pode ser combinada com outros critérios, de modo a caracterizar situações crescentemente mais críticas de pobreza. A ocorrência de pobreza enquanto insuficiência de renda concomitantemente com carências associadas ao saneamento básico (inadequação quanto ao acesso a água, esgoto sanitário, e serviço de coleta de lixo), por exemplo, é uma abordagem especialmente útil para delimitar uma subpopulação dentre os pobres: além de o saneamento adequado ser unanimemente considerado essencial para todos, a garantia de acesso não se situa na esfera da renda/consumo privado, proporcionando uma complementaridade desejável à renda como critério básico de pobreza. A Tabela 2 ilustra esse ponto para as Regiões Metropolitanas. Considerando simultaneamente as carências de renda e de saneamento, o tamanho relativo da população-alvo é bem diferenciado no núcleo da metrópole do Rio de Janeiro e da periferia da região metropolitana do Recife. No primeiro caso, apenas 17% dos pobres, que representam 25% da população do município, não dispõem de esgoto adequado. Mobilizar recursos públicos para atender prioritariamente esses 4,2% da população com serviços de esgoto parece ser uma meta factível. Na periferia do Recife a situação é muito diversa: não só os pobres representam mais da metade da população (54%), como a grande maioria deles (83%) não dispõem de esgoto adequado. Neste caso, as carências são tão difundidas que as necessidades de mobilização e gerenciamento de recursos, mesmo que só para o atendimento dos pobres sem saneamento, claramente extrapolam as possibilidades locais.

Características das pessoas e/ou das famílias também podem ser utilizadas em combinação com o corte de renda de modo a expressar uma prioridade social, dimensionando uma subpopulação pobre passível de beneficiar-se de programas específicos. Assim, famílias pobres com crianças podem ser alvo preferencial para atuação de programas na área de alimentação, saúde e educação, o que permite contornar a insuficiência de recursos no presente e investir na redução da pobreza no futuro.

Tabela 2  
 Proporção de pobres em relação à população total e proporção de pobres sem atendimento adequado de esgoto sanitário, segundo Regiões Metropolitanas (núcleo e periferia) – 1990

| Regiões Metropolitanas (*) | Núcleo     |                     | Periferia  |                     |
|----------------------------|------------|---------------------|------------|---------------------|
|                            | (%) pobres | (%) pobres s/esgoto | (%) pobres | (%) pobres s/esgoto |
| Fortaleza                  | 38         | 23                  | 53         | 47                  |
| Recife                     | 42         | 79                  | 54         | 83                  |
| Salvador                   | 36         | 30                  | 59         | 63                  |
| Belo Horizonte             | 23         | 22                  | 39         | 62                  |
| Rio de Janeiro             | 25         | 17                  | 41         | 36                  |
| São Paulo                  | 21         | 23                  | 25         | 40                  |
| Curitiba                   | 6          | 24                  | 21         | 68                  |
| Porto Alegre               | 15         | 32                  | 24         | 30                  |

(\*) A amostra da PNAD não permite representatividade em separado para núcleo e periferia de Belém.

Fonte: IBGE/PNAD. Tabulações especiais da Autora.

Apesar de a característica locacional da pobreza ser marcante, como se verá a seguir, não se justifica a adoção de critério regional para definir a população-alvo ou para orientar a alocação de recursos escassos, visando ao combate da pobreza. Na verdade, é a ocorrência de carências mais graves que deve prevalecer como critério alocativo, quaisquer que sejam as características dos indivíduos em termos de região e estrato de residência.

### 3. A pobreza no Brasil é um fenômeno preponderantemente rural ou urbano/metropolitano?

A incidência de pobreza no Brasil vista como a proporção de pobres na população total é sensivelmente mais elevada nas áreas rurais, onde 39% da população se qualificavam como pobres em 1990 (Tabela 3). A significativa redução da proporção dos pobres rurais, quando se compara com a situação vigente em 1981, relaciona-se, em parte, à ocorrência de seca no Nordeste no início da década. No entanto, vale destacar que, na esteira do processo de urbanização, os pobres rurais vêm reduzindo a sua participação no número total de pobres no Brasil, passando de 36% em 1981 para 29% em 1990. Na verdade, a pobreza está se tornando crescentemente urbana em geral, e metropolitana mais especificamente. Cabe observar que nas áreas mais urbanizadas do país, São Paulo e Rio de Janeiro, pobreza é um fenômeno preponderantemente metropolitano: os pobres metropolitanos representam, respectivamente, 63% e 84% do número total de pobres nestas duas regiões.

A pobreza no Brasil tem também um forte componente regional: as proporções de pobres são bem mais elevadas no Nordeste e no Norte, declinando em direção ao Sul e ao Centro-Oeste. No Recife e nas áreas rurais do Nordeste, a proporção de pobres correspondia a quase 50% da população total em 1990. Como conseqüência destas altas proporções combinadas com o tamanho demográfico da população nordestina, os pobres nordestinos representavam 45% do total dos pobres brasileiros naquele ano.

Naturalmente, componentes regionais e de estrato de residência significam problemáticas diferenciadas de pobreza, que demandam políticas específicas. Podem-se identificar duas áreas básicas de concentração de pobreza no Brasil: a pobreza metropolitana, com ênfase em Rio de Janeiro e São Paulo, que concentram mais de 50% dos pobres metropolitanos; e a pobreza nordestina, cujos maiores contingentes residem nas áreas urbanas não-metropolitanas e rurais. Estes dois conjuntos reuniam dois terços dos pobres brasileiros em 1990.

Tabela 3  
Número, proporção e repartição dos pobres no Brasil, segundo regiões e estratos  
1981/90

| Regiões e Estratos | 1981            |               |               | 1990            |               |               |
|--------------------|-----------------|---------------|---------------|-----------------|---------------|---------------|
|                    | número          | proporção     | repartição(*) | número (2)      | proporção     | repartição(*) |
| <b>Regiões</b>     |                 |               |               |                 |               |               |
| Norte (1)          | 1540707         | 0,4788        | 3,75          | 2219881         | 0,4324        | 5,29          |
| Nordeste           | 20118596        | 0,5652        | 49,01         | 18902899        | 0,4583        | 45,04         |
| MG/ES              | 4574605         | 0,2921        | 11,14         | 5075266         | 0,2846        | 12,09         |
| Rio de Janeiro     | 2938185         | 0,2555        | 7,16          | 3802582         | 0,3049        | 9,06          |
| São Paulo          | 5018679         | 0,1955        | 12,22         | 5129419         | 0,1684        | 12,22         |
| Sul                | 4108188         | 0,2136        | 10,01         | 4357333         | 0,2013        | 10,38         |
| Centro-Oeste       | 2754234         | 0,3509        | 6,71          | 2482946         | 0,2494        | 5,92          |
| <b>Estratos</b>    |                 |               |               |                 |               |               |
| Metropolitano (3)  | 10828926        | 0,2947        | 26,38         | 12260583        | 0,2886        | 29,21         |
| Urbano             | 15595723        | 0,3191        | 37,99         | 17482691        | 0,2685        | 41,65         |
| Rural (1)          | 14628545        | 0,4417        | 35,63         | 12227052        | 0,3926        | 29,13         |
| <b>Brasil</b>      | <b>41970326</b> | <b>0,3025</b> | <b>100,00</b> | <b>41053194</b> | <b>0,3458</b> | <b>100,00</b> |

(1) Exclusive Área Rural da Região Norte, não investigada pela PNAD.

(2) Resultados da PNAD – 90 reponderada pela autora visando a compatibilização com os resultados de tamanho de população da Sinopse Preliminar do Censo Demográfico – 1991.

(3) Inclui Brasília.

Fonte: IBGE/PNAD 90. Tabulações especiais.

#### 4. Considerando 1981/1990, houve agravamento da pobreza no Brasil?

Existe uma crença difundida quanto ao agravamento da pobreza absoluta no Brasil no período 1981/90, quando o produto per capita se manteve praticamente estagnado. No entanto, comparações de indicadores de pobreza

enquanto insuficiência de renda, tendo por base linhas de pobreza e de indigência<sup>2</sup> apresentadas na Tabela 1, não dão suporte a esta crença (Tabela 4). Na verdade, ocorreram um pequeno declínio da proporção de pobres e uma virtual estabilidade do *gap* da renda (que dá uma medida de intensidade da pobreza), e do índice sintético (que incorpora de forma combinada a proporção, o *gap* e o grau de desigualdade entre os pobres).<sup>3</sup>

Tabela 4  
Evolução dos índices de pobreza e de indigência do ponto de vista de insuficiência de renda  
Brasil – 1981 e 1990

|            | Proporção |      | "Gap Ratio" |      | Índice sintético (*) |      |
|------------|-----------|------|-------------|------|----------------------|------|
|            | 1981      | 1990 | 1981        | 1990 | 1981                 | 1990 |
| Indigência | 0,14      | 0,12 | 0,39        | 0,42 | 0,03                 | 0,03 |
| Pobreza    | 0,34      | 0,30 | 0,41        | 0,42 | 0,08                 | 0,07 |

(\*) Índice Sintético é o de Foster, Greer, Thorbecke para a=2.

Fonte: Rocha (1994), com base em tabulações especiais da PNAD 1981 e 1990

Verificaram-se, no entanto, evoluções diferenciadas por região, no mesmo sentido para os indicadores de pobreza e de indigência. A melhoria dos indicadores deu-se no Nordeste, em São Paulo e no Centro-Oeste. Nas demais regiões verificou-se uma pequena piora, exceção feita ao Rio de Janeiro, onde o agravamento da pobreza foi significativo.

Os principais fatores que evitaram o agravamento da pobreza, do ponto de vista da renda, foram a redução do ritmo de crescimento demográfico – já que no Brasil, como se sabe, pobreza está estreitamente associada à presença de crianças pequenas na família –, e à maior inserção de trabalhadores secundários no mercado de trabalho, numa estratégia bem sucedida de evitar a deterioração da renda familiar num contexto de salários declinantes. Cabe observar ainda que a redução dos fluxos migratórios em direção às metrópoles, cuja atratividade se reduziu em função da crise econômica, provavelmente também contribuiu para o não agravamento da pobreza no período.

Se sob o ângulo da renda não houve agravamento da pobreza ou da indigência, tampouco houve do ponto de vista dos indicadores sociais para a subpopulação pobre. Embora os níveis de carência se mantenham elevados, houve indiscutivelmente progressos quanto ao acesso a saneamento básico, eletricidade,

(2) A linha de indigência estabelece o valor mínimo para atender apenas às necessidades básicas de alimentação. Os valores das linhas de pobreza e de indigência foram ajustados de modo a levar em conta diferenciais locais da evolução do custo de vida para os pobres, entre 1981/90.

(3) Para uma excelente apresentação de índices de pobreza propostos na literatura especializada e as vantagens dos concebidos por Foster, Greer e Thorbecke, que ilustram o texto, ver Hagenaars (1986).



bens duráveis, escola. A mortalidade infantil declinou e a esperança de vida aumentou. A evolução perversa deu-se em relação à inserção no mercado de trabalho: taxas de participação crescentes ocorreram simultaneamente à precarização do emprego em áreas urbanas e salários declinantes. Isto significa que mais pessoas trabalharam para, em termos de rendimento, ficar no mesmo lugar. Embora do ponto de vista das famílias esta evolução tenha sido bem-sucedida em termos de manutenção do nível de renda, evitando um agravamento da incidência de pobreza, ela teve necessariamente um efeito negativo não-mensurável sobre o seu bem-estar.

### **5. Como combater a pobreza a curto prazo? E a longo prazo?**

É amplamente reconhecido que a incidência de pobreza enquanto insuficiência de renda está relacionada ao dinamismo econômico: em fases de expansão do produto, os efeitos da melhoria da renda dos setores mais dinâmicos acabam por afetar os pobres, principalmente aqueles com renda próxima à linha de pobreza. Embora as relações entre crescimento econômico e geração de emprego estejam se modificando muito rapidamente, a questão da estabilização e da retomada do crescimento continuam como pré-condições para a redução da pobreza absoluta. As melhores possibilidades de criação de empregos, caminho mais direto e justo para a redução da pobreza, restringem-se aos setores reconhecidamente intensivos em mão-de-obra e voltados para o mercado interno, como construção civil, serviços e pequena indústria. Para uma parcela significativa dos pobres, principalmente os indigentes, há porém poucas chances de escapar da pobreza a curto prazo via inserção no mercado de trabalho. Para estes são necessários programas assistenciais de âmbito local para mitigar os sintomas mais graves da pobreza. Investimentos na infra-estrutura urbana têm elevada vocação para criar emprego, gerar renda e melhorar as condições de vida das famílias pobres urbanas. Na área rural e nos pequenos núcleos urbanos é essencial apoiar as populações carentes e incentivar a pequena produção agrícola para autoconsumo, estimulando a coesão comunitária e evitando a migração. A questão fundiária e a reforma agrária fazem parte hoje da agenda social, já que a garantia de níveis adequados de produtividade e de volume de produção agrícola foi equacionada ao longo dos anos 80.

Com base no reconhecimento de que uma parcela ponderável dos pobres depende necessariamente de apoio público e que os programas sociais no Brasil têm apresentado um deplorável desempenho em termos de custos elevados e de focalização inadequada, surgiram diversas propostas para a criação de um

programa de garantia de renda mínima.<sup>4</sup> Os obstáculos, além dos de custo – o valor necessário para elevar todos os pobres ao nível das linhas de pobreza em 1990 seria de 9,87 bilhões ou 2,1% do PIB<sup>5</sup> –, seriam de gerenciamento e focalização. Vale lembrar ainda que esses recursos viriam atender necessidades no âmbito do consumo privado dos pobres – alimentação, vestuário, lazer, etc. –, não substituindo, portanto, a maior parte dos dispêndios de governo na área social, tais como as de infra-estrutura urbana, saúde e educação.

A longo prazo, o combate à pobreza passa necessariamente pela democratização do ensino de qualidade, capaz de instrumentalizar os jovens para o mercado de trabalho. O ponto crucial não é mais o de garantir o acesso à escola, que hoje já se acha bastante difundido, mas de revolucionar o ensino, de modo que a escola pública volte a ser um instrumento de mobilidade social, operando no sentido de romper o círculo vicioso da pobreza, promovendo a redução das desigualdades.

Sonia Rocha é Pesquisadora do  
IPEA.DIPES, Rio de Janeiro.

### **Bibliografia**

- ALBUQUERQUE, R.C. *Estratégia de desenvolvimento e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: 1994. mimeo.
- AMADEO, E. et al. *A natureza e o funcionamento do mercado de trabalho desde de 1980*. Rio de Janeiro: IPEA, 1994. mimeo.
- BARROS, R.P.; FOX, L.; MENDONÇA, R. *Poverty among female-headed households in Brazil*. Rio de Janeiro: IPEA, ago. 1993. (Texto para Discussão, n. 310).
- FOX, L. *Poverty alleviation in Brazil 1970-1987*. Washington D.C.: World Bank, 1990. mimeo.
- HAGENAARS, A.J.M. *The perception of poverty*. New York: North Holland, 1986.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Diretoria de Pesquisa. O combate à pobreza. In: *O BRASIL no fim do século: desafios e propostas para a ação governamental*. Rio de Janeiro: IPEA, 1994.
- ROCHA, S. Linhas de pobreza para regiões metropolitanas na primeira metade da década de 80. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 16, Belo Horizonte, 1988. *Anais...* Belo Horizonte: ANPEC, dez. 1988. v.4.

---

(4) A esse respeito, ver as propostas do Senador Eduardo Suplicy e dos Professores José Márcio Camargo (PUC-RJ) e L. G. Schymura de Oliveira (EPGE-FGV).

(5) Valores calculados com base nas linhas de pobreza da Tabela 1 e na renda familiar per capita da PNAD.

ROCHA, S. A estrutura de consumo das famílias metropolitanas em São Paulo e Recife: evidências e implicações. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v.25, n.2, ago. 1995.

\_\_\_\_\_. *Poor and non-poor in the Brazilian labor market*. Rio de Janeiro: IPEA, out. 1992. (Texto para Discussão, n.278).

\_\_\_\_\_; TOLOSA, H. Núcleo-periferia metropolitana: diferenciais de renda e pobreza. In: VELLOSO, J.P.R.; ALBUQUERQUE, R.C., org. *Pobreza e mobilidade social*. São Paulo: Nobel, 1993.

SUPLICY, E.M. *Projeto de Lei do Senado*, n.80. /Brasília, D.F.: Senado Federal/ 1991.

### **Resumo**

Este artigo tem como objetivo focar algumas questões básicas quando se trata de definir e mensurar pobreza no Brasil, assim como definir políticas que tenham como alvo a subpopulação pobre. Inicialmente, discute-se a questão da linha de pobreza, considerando os aspectos envolvidos na sua determinação, assim como as possíveis implicações para a política social. A utilização conjunta do critério de renda e de indicadores sociais para a delimitação de população-alvo de políticas específicas é ilustrada com dados empíricos de renda e saneamento básico. Partindo de linhas de pobreza local e temporalmente específicas, são apresentados indicadores segundo regiões e estratos, que servem de base para uma breve caracterização da evolução da pobreza enquanto insuficiência de renda entre 1981 e 1990 no Brasil, o que conduz a considerações sobre mecanismos de combate à pobreza.

**Palavras-chave:** Pobreza - Brasil; Política social.

### **Abstract**

The present paper aims at focusing on some basic issues related to defining and measuring poverty in Brazil, as well as to defining policies targeted on the poor population.

Firstly, the issue of the poverty line is discussed, taking into consideration the aspects involved in determining it, as well as the possible implications for the social policy. The joint use of the criterion of wealth and of social indicators for the delimitation of the target-population of specific policies is illustrated with empirical data on basic sanitation and wealth.

Starting from spatially and temporally specific poverty lines, indicators according to regions and strata are presented, on which a brief characterization of the evolution of poverty considered as wealth insufficiency between 1981 and 1990 in Brazil is based, leading to considerations on mechanisms in the struggle against poverty.

**Key-words:** Brazil - Poverty; Social policy.