

ÁREA TEMÁTICA: ESTUDOS URBANOS

POBREZA URBANA: uma *Proxy* da Região Metropolitana de Porto Alegre

Ricardo Pereira Wiltgen¹
Carlos Nelson dos Reis²

Resumo: Este artigo aborda a pobreza urbana na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). Através da evolução da temática da pobreza na literatura econômica, da caracterização da RMPA e da procura de um retrato da Pobreza vinculada a questões estruturais na RMPA. Esta abordagem estrutural altera a centralidade do problema, antes ligada somente a insuficiência de rendimentos, trazendo para o debate questões como a concentração urbana, migração, favelização, inadequação de serviços públicos, 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, faz-se uma caracterização da RMPA, trazendo informações de sua formação e estrutura. Por fim parte-se para a análise da pobreza estrutural na RMPA, procurando evidenciar a diferença desta abordagem em relação a uma abordagem amplamente utilizada que é a metodologia de linhas de pobreza, geralmente utilizada para formulação de políticas públicas 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.

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 se sabe da necessidade de combatê-la afim de que se diminuam as desigualdades econômica e social. 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 afim de, melhor compreende-la em todas as suas dimensões e contribuir para amenizá-la.

¹ Economista, mestre em economia do Desenvolvimento pelo PPGE/PUCRS e Técnico da CEEE. ricardo.wiltgen@ceee.com.br

² Economista, doutor em Economia e Professor Titular do PPGSS da PUCRS. cnelson@puers.br

Neste sentido, este artigo 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.

Este texto está organizado da seguinte maneira: primeiro uma breve contextualização sobre as interpretações teóricas sobre a pobreza; em segundo trata a pobreza urbana na RMPA onde se faz uma caracterização e, por meio de algumas variáveis, desenvolve-se algumas das dimensões estruturais da pobreza urbana na RMPA, através de uma análise de dados quantitativa.

1. Interpretações teóricas sobre a pobreza

A visão unidimensional da pobreza esteve no centro do debate entre os séculos IXX e XX. A ideia de pobreza neste período estava 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. Alguns economistas concordam com esta perspectiva, pois esta abordagem se mostra alinhada com o pressuposto microeconômico neoclássico de maximização do comportamento utilitarista.

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 dele reportar-se a 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. Após isto feito, converte-se esta cesta em valores monetários para que se possa ter a dimensão 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 ou 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.

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 seqüência, destaca-se as contribuições de Sen, Deepa Narayan e Salama:

A abordagem das capacitações, elaborada por Amartya Sen, parte de uma crítica aos estudos unidimensionais da pobreza, para ele estudos baseados na renda tem 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.

Quanto mais capacitado, maior o potencial produtivo de um indivíduo 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, onde neste caso o aumento de capacidades, afeta direta e indiretamente as liberdades da vida humana ao tornar as privações mais raras e menos crônicas.

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 às 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 Narayan 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 de 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.

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 a urbanização acelerada e movimentos migratórios, sem que estas regiões urbanas estejam preparadas para atender as necessidades básicas dos novos indivíduos.

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.

Observa-se que estes fenômenos de migração, crescimento populacional, urbanização, favelização, desenvolvimento e pobreza são amplamente 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 a

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 as externalidades e o efeito de trasbordamento.

Também de acordo com os dados do censo demográfico do IBGE, retratados na Tabela 1 pode-se observar o fenômeno da migração rural urbana no Brasil nos últimos 50 anos. Percebe-se que houve uma grande migração populacional para o meio urbano, mais acelerada entre as décadas 60 e 80, onde passou 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 1 - 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, onde 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, Tabela 2, 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 2 - 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 conseqüência desta migração desta 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.

Como conseqüência 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 a satisfação das necessidades básicas. Quando se observa essa população urbana sobre este prisma das necessidades básicas não satisfeitas, chega-se a conclusão que o número de pobres se mostra muito superior ao número obtido pela observação da renda.

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: renda, água potável, esgoto, saúde, eletricidade, moradia, saúde, nível educacional infantil, assistência escolar ao menos, tempo disponível e mobiliário do lar. Além destes, com o advento da tecnologia surgem novas necessidades como conhecimento (informação), internet, equipamentos de informática, e etc. Ou seja, os meios necessários para a inclusão digital.

Apesar das dificuldades de mensuração de muitos destes itens, 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.

2. A Composição e características 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.

A RMPA surgiu em 1973, pelos termos da Lei Complementar Federal N° 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 a área intensiva na produção industrial do setor coureiro-calçadista, e que estavam articulados com São Leopoldo e Novo Hamburgo. Após isto, outros municípios foram sendo acrescentados. Outro fato importante que ocorre na RMPA é a migração diária (Tabela 3).

Tabela 3 - 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

PERCENTUAL DE PESSOAS DE 15 ANOS E MAIS DE IDADE (%)				
MUNICÍPIOS	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 ¹	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
Total	65,75	19,02	10,56	55,52

FONTE: IBGE. Censo demográfico 2000. (Metrodata)

Este é um fenômeno amplamente observado na RMPA também chamado 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. As informações contidas na Tabela 3 mostram este comportamento.

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 contribuem para esses percentuais elevados, e para a caracterização destas cidades “dormitórios”. No próximo item desenvolve-se as questões da pobreza urbana na RMPA.

3. As questões da pobreza estrutural na RMPA

Partindo para uma análise mais específica sobre as questões estruturais, a Tabela 4 demonstra 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 a 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 péssimos números.

Tabela 4 - 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
Brasil	3 220 713	2 845 157	375 556	88,3%	11,7%
Rio Grande do Sul	86 426	83 779	2 647	96,9%	3,1%
RMPA	70 333	68 160	2 173	96,9%	3,1%
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 5 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 5 - 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
Rio Grande do Sul	86 426	64 805	21 621	75,0%	25,0%
RMPA	70 333	54 308	16 025	77,2%	22,8%
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%
Guafba	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 6 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 6- 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
Brasil	3 220 713	3 072 121	148 592	95,4%	4,6%
Rio Grande do Sul	86 426	85 074	1 352	98,4%	1,6%
RMPA	70 333	69 190	1 143	98,4%	1,6%
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 tem acesso a este serviço e muitos o tem de forma irregular. A Tabela 7 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 favelas. O destaque positivo se dá por conta do alto nível de adequação nos aglomerados de Portão (83,6) e Guaíba (83,1).

Tabela 7 - 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
Brasil	3 220 713	2 335 201	885 512	72,5%	27,5%
Rio Grande do Sul	86 426	46 779	39 647	54,1%	45,9%
RMPA	70 333	35 800	34 533	50,9%	49,1%
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%
Guafba	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 que se retém sobre esta análise da pobreza através de variáveis estruturais, é 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 calculada, 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 item 1, afim 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

A despeito do exposto, o percentual de pobres nas seis regiões metropolitanas é bastante elevado, como visto na Tabela 8, 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 8 - 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

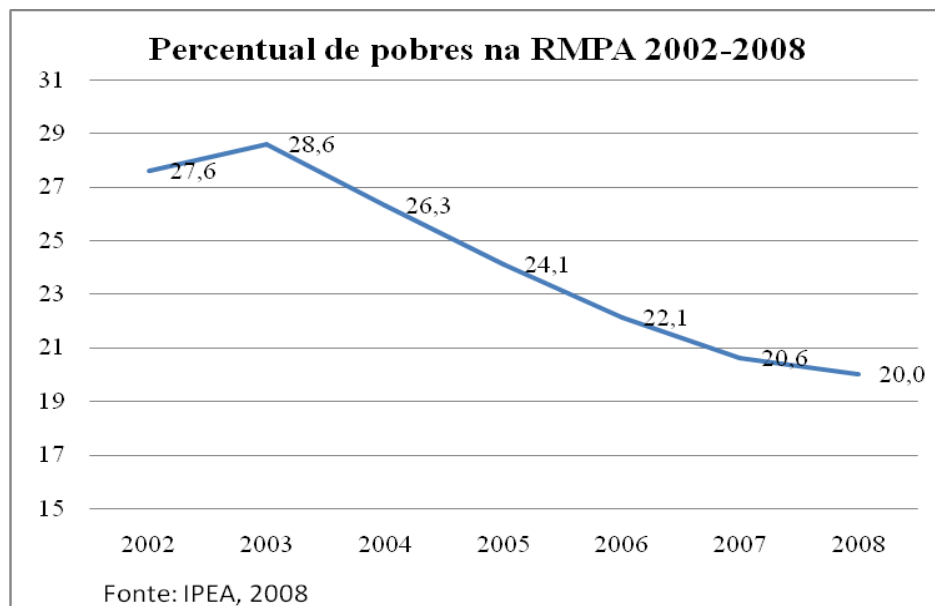
Fonte: IPEA, 2008

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 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.

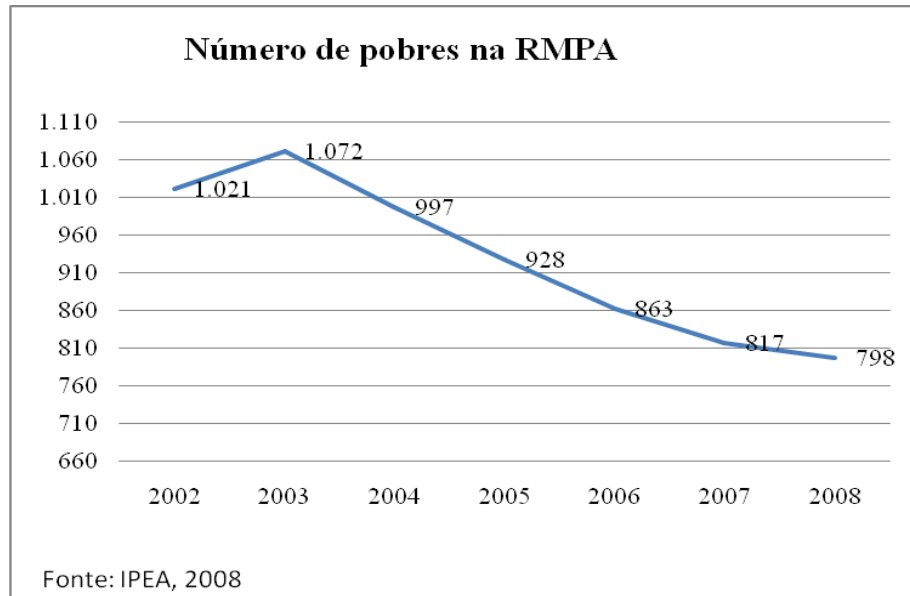
Analisando o período de 2002 a 2008, Gráfico 1, tem-se um crescimento do percentual de pobres em 2003, tendo alcançado na RM de Porto Alegre a 28,6%. A partir de 2004 passa a ocorrer uma queda persistente nos níveis de pobreza, até alcançar os 20,0% registrados em 2008. Em termos absolutos havia 798 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.

Gráfico 1 - Percentual de Pobres na RMPA 2002 - 2008



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, Gráfico 2, 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.

Gráfico 2 – Número de pobres na RMPA



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 afim de ser acrescentada em uma linha de pobreza, como esta projetada pelo IPEA 2008, já seria um 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.

Considerações Finais

Este artigo 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 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 afim de, sustentar as análises pertinentes

deste estudo, dando um enfoque maior aos trabalhos de Salama, onde se encontram um maior aporte sobre os temas estruturais da pobreza, que são elencados na RMPA.

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. 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.

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, fica uma crítica de que se só se obteria um resultado robusto com a utilização de linhas de pobreza se fossem agregadas a essas linhas de pobreza subdimensionadas, os valores que pudessem incorporar as variáveis estruturais, elevando assim o valor destas linhas, afim de, se obter um retrato mais realista, principalmente para grandes centros urbanos, como a RMPA onde 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 bibliográficas

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

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.

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.

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, Banco de Dados: Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>> Acesso em: 1 mar.2012.

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.

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

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

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>. Acesso em: 15 fev. 2012.

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

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.; 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.

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

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

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.