

# AS DIMENSÕES DA POBREZA EM PORTO ALEGRE (RS)

Luis Davi Vicensi Siqueira

luis.davi@ibest.com.br

Angélica Massuquetti

angelicam@unisinos.br

## Resumo:

O objetivo deste artigo é apresentar as dimensões da pobreza em Porto Alegre (RS). Os dados analisados originam-se, principalmente, da pesquisa acerca da pobreza no município, realizada por Comim *et al.* (2006). Como principais resultados desse estudo, verificou-se que a solução para esse problema passa, primeiramente, pelo entendimento do que é ser pobre e, num segundo momento, por políticas públicas direcionadas para aqueles mais vulneráveis a determinadas privações. Quando se tem um mapeamento das maiores carências numa região, é possível direcionar as políticas de combate à pobreza.

## Palavras-chave:

Capacitações; Carências; Pobreza.

THE DIMENSIONS OF POVERTY IN  
PORTO ALEGRE (RS)

## Abstract:

The aim of this paper is to present the dimensions of the poverty in Porto Alegre (RS). The analyzed data are mainly based on a research about the poverty in the municipality developed by Comin *et al.* (2006). As main results



of this study, it has been verified that the solution for this problem primarily should consider the concept of what is being poor and, secondly, by public policies directed to those more vulnerable to specific deprivations. When you have a mapping of the major shortages in a region, it is possible to direct the politics of combating poverty.

**Keywords:**

Capabilities; Shortages; Poverty.

## INTRODUÇÃO

Estar num nível de pobreza vai além de uma insuficiência de renda. Existe uma multidimensionalidade acerca desse problema. A insuficiência de renda é apenas um reflexo da situação, podendo também ser manifestada em outros aspectos, como, por exemplo, na saúde, na educação, em condições inadequadas de moradia, entre outros. À medida que se desenvolvem estudos que ampliam o conhecimento da dimensão da pobreza, analisando seu grau e sua amplitude, maiores são as contribuições para a superação dessa mazela.

O objetivo deste artigo é apresentar as múltiplas dimensões da pobreza no município de Porto Alegre (RS), não só em termos quantitativos, mas também a evolução de alguns indicadores de bem-estar. A importância desse estudo deve-se ao fato de que a pobreza deve ser pautada por várias dimensões devido aos diversos problemas econômico-sociais que a acompanham.

Os dados pesquisados originam-se do estudo acerca da pobreza multidimensional e da pobreza extrema em Porto Alegre, realizado por Comim *et al.* (2006), e outras fontes, como Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul (FEE), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento



(PNUD), Instituto de Educação e Pesquisa Anísio Teixeira (INEP), Prefeitura Municipal de Porto Alegre, entre outros. Esse artigo divide-se em quatro seções, considerando esta introdução. Na segunda, são expostas algumas abordagens acerca da pobreza, enquanto na seção terceira é demonstrada a evolução dos níveis de pobreza em Porto Alegre. Por fim, na quarta seção são apresentadas as considerações finais do estudo.

## 2. OS CONCEITOS DE POBREZA

São muitas as discussões no campo acadêmico acerca desse tema. Os autores que desenvolvem estudos a respeito da pobreza utilizam pesquisas e análises que enfocam diversas variáveis. O parâmetro mais utilizado para se discutir a pobreza é a renda, mas os debates vão muito além dessa variável, analisando-se também diversas outras medidas de bem-estar, como, por exemplo, acesso à educação, saúde, habitação, saneamento, liberdade política, lazer etc.

Na abordagem de Kageyama e Hoffmann (2006, p. 80), o conceito de pobreza está relacionado com as privações que as pessoas passam, podendo “ser somente material ou incluir elementos de ordem cultural e social em face dos recursos disponíveis por uma pessoa ou família”. Feres e Mancero (2001, p. 9) conceituam a pobreza, a partir de Paul Spicker, da seguinte forma: “necesidad, estándar de vida, insuficiencia de recursos, carencia de seguridad básica, falta de titularidades, privación múltiple, exclusión, desigualdad, clase, dependencia y padecimiento inaceptable”. Para Cela (1998, p. 100), existem duas distinções quando se referem a uma situação de pobreza: pobreza “acidental” e pobreza “estrutural”. A primeira seria resultado de um “acidente”, o qual influenciaria em um não funcionamento das “condições normais de sobrevivência”, por exemplo, situações de deficiências físicas ou algum desastre natural, fatores que poderiam levar a circunstâncias que desenvolvam a pobreza; referente à segunda, essa seria resultado de “uma distribuição desigual de bens e serviços que estão institucio-



nalizados na sociedade”, onde a pobreza detém “estruturas que garantam a sua perpetuação”. Alarcón (2001, p. 12) afirma ainda que “la pobreza es un problema complejo que no puede reducirse a una sola dimensión”, com isto, verifica-se que o tema pode ser abordado amplamente, analisando diversos fatores.

Isto dá à pobreza uma possibilidade de ser enfocada por diversos critérios. Pode-se citar, por exemplo, os estudos com base no parâmetro renda de um ou dois dólares per capita, estipulado pelo Banco Mundial; os estudos desenvolvidos por Sen (2000) ou Narayan (2000), os quais analisam a pobreza através de uma ótica além-monetária, a partir de características multidimensionais que podem levar a população a um estado de pobreza de renda; ou até o argumento de Sané (2004), de que a pobreza trata-se de uma violação dos direitos humanos. Para Rocha (2003, p. 18), a utilização de outros indicadores para medir o bem-estar da população, não se limitando apenas ao indicador renda, foram impulsionados nas abordagens sobre o tema devido ao

*fato de que o combate à pobreza e a implementação de políticas visando à redução de desigualdades sociais implicavam intervenção governamental crescente – cujos efeitos em termos de oferta de serviços públicos, subsídios e outros benefícios não se refletem através da renda.*

Com referência ao estudo da pobreza, utilizando o parâmetro renda, para Alarcón (2001), análises feitas com essa variável devem-se ao fato de que os indivíduos vivem em uma economia de mercado, onde as transações de venda e compra de bens e serviços são uma maneira de satisfazer as necessidades das famílias, logo, a renda passa a ser um meio para suprir determinadas necessidades. Porém, segundo a autora, a renda trata-se de um método indireto de mensuração da pobreza, pois existe uma limitação do parâmetro em medi-la, uma vez que “se limita a dar información sobre la capacidad potencial de las familias para satisfacer sus necesidades básicas; no nos indica nada sobre la satisfacción real de dichas necesidades” (ALARCÓN, 2001, p. 15). Para justificar a afirmativa da limitação desse parâmetro no estudo da pobreza, a autora cita um exemplo:



caso uma família resida numa região onde não há escolas, serviços de saúde ou saneamento, mesmo tendo uma renda adequada, ela não terá suas necessidades básicas atendidas.

Para indicar níveis de pobreza através da renda, são feitas delimitações com base em determinados valores de renda estipuladas pelos pesquisadores, as chamadas linhas de pobreza ou de indigência. Para estabelecê-las, seguem-se alguns procedimentos metodológicos: segundo Rocha (2003), a Linha de Pobreza (LP) compreende, primeiramente, a determinação de um conjunto de necessidades nutricionais e não alimentares e, conforme Salama e Valier (1997, p. 25), após a escolha dos produtos nutricionais “eles são convertidos em dinheiro”. Enquanto a LP inclui os produtos alimentares e não alimentares, a Linha de Indigência (LI) refere-se apenas aos itens nutricionais: segundo Rocha (2003), estará em nível de indigência aqueles que não alcançarem o mínimo de necessidades nutricionais estabelecidas. A autora citou Benjamim Rowtree como pesquisador pioneiro em utilizar o parâmetro monetário, a partir de análises em uma cesta de produtos, para delimitar linhas de pobreza em estudos realizados em 1901, na cidade de York, Inglaterra.

Analisando a pobreza através das causas que podem levar a uma insuficiência de renda, Sen (2000) destaca as “privações” e a “falta de liberdade” que as pessoas podem ter, circunstâncias que podem levar à pobreza monetária. Seus estudos dimensionam diversas características do problema. Na visão do autor, a pobreza é vista como resultado de uma “privação das capacidades básicas” ou de “liberdades”. Capacidades estas que podem ser a educação, a saúde, o emprego, a liberdade política, as diferenças entre gêneros, a idade etc. Essas capacidades, quando interferidas negativamente, podem levar a situações de pobreza. Nessa concepção de Sen (2000), estar livre de um estado de pobreza é como se as pessoas estivessem num estado de “liberdade” social. Afirmo Sen (2002, p. 275) que “estar livre da fome já é uma forma de liberdade”, completando o autor que “fome é não liberdade. Falta de liberdade, liberdade básica”. Explicando sua abordagem sobre a relação entre as capacidades individuais e a pobreza, Sen (2000, p. 112) discorre:



*O que a perspectiva da capacidade faz na análise da pobreza é melhorar o entendimento da natureza e das causas da pobreza e privação desviando a atenção principal dos meios (e de um meio específico que geralmente recebe atenção exclusiva, ou seja, a renda) para os fins que as pessoas têm razão para buscar e, correspondentemente, para as liberdades de poder alcançar esses fins.*

Relatando situações distintas de privações, Sen (2001, p. 173) aborda:

*Pode ser sustentado que a pobreza não é uma questão de bem-estar baixo, mas de incapacidade de buscar bem-estar precisamente pela falta de meios econômicos. Se o “Sr. Rico” tem uma renda alta e pode comprar qualquer coisa que necessite e, ainda assim, desperdiça oportunidades e acaba numa condição miserável, seria estranho chamá-lo de “pobre”. Ele dispunha dos meios para viver bem e ter uma vida sem privações, e o fato de que ele contudo deu um jeito de gerar alguma privação não o situa entre os pobres.*

Para Sen (2000), o estudo da pobreza deve seguir uma análise baseada na compreensão da natureza do problema, não se limitando em fazer apenas uma investigação instrumental, no caso, utilizando-se a renda como indicador. Há uma crítica do autor em referência ao estudo da pobreza baseado exclusivamente nessa medida, pois a possibilidade de enfocá-la por outras análises de bem-estar possibilita não só uma melhor compreensão da dinâmica da pobreza, como também a eficiência na aplicação de políticas para combatê-la. Nesse sentido, a pobreza é vista a partir de “privações” que as pessoas passam e que podem levar à mazela e não apenas como resultado de uma insuficiência de renda. A renda é importante, mas quando ocorre a privação de algum fator social, como, por exemplo, a limitação ao acesso à educação, o indivíduo terá limitado o seu avanço na qualificação e, por consequência, as suas possibilidades de aumentarem a renda serão afetadas. Para o autor, à medida que as pessoas aumentam o potencial das capacidades, elevam-se as condições para abandonar a pobreza do fator renda, justificando Sen (2000, p. 114) “que o aumento das capacidades humanas também tende a andar junto com a expansão das produtividades e do poder de auferir renda”. Quanto maior for o acesso da população a fatores que possibilitem a expansão de suas “capacidades”, abortando possíveis privações, maiores serão as



possibilidades de romper limitações que a falta desta pode ocasionar e contribuir para um estado de pobreza.

Seguindo no sentido abordado por Sen (2000), de que a pobreza vai além da insuficiência de renda, Narayan (2000) expõe que ela tem várias dimensões, não estando relacionada unicamente a um só elemento. Existe uma interligação de diversos fatores que podem ser oriundos de necessidades alimentares, materiais, de saúde, de infra estrutura, culturais, políticas etc., onde compreender a dinâmica da pobreza é importante para se delimitar estratégias de desenvolvimento econômico e social. A definição de pobreza varia de acordo com as diferentes percepções, podendo essa percepção mudar devido a diversas variáveis, tais como gênero, idade, cultura, localidade etc. Cada indivíduo pode ter uma percepção variada do que é estar num nível de pobreza. Nesse contexto, Narayan (2000) cita duas visões diferentes de homens e mulheres moradores de Gana. Para os homens, a pobreza está relacionada com a falta de recursos materiais, enquanto para as mulheres relaciona-se com uma insegurança alimentar. As percepções também podem estar ligadas com a posição social ou com a localização que as pessoas se encontram. Demonstrando uma diferente percepção de moradores de localidades urbana e rural, o autor cita Madagascar, onde os agricultores vinculam a pobreza com a seca, enquanto que para a população pobre moradora de zonas urbanas, a pobreza pode estar conceituada com uma queda dos empregos na região ou um aumento de preços.

De acordo com Narayan (2000), a pobreza também não se traduz apenas em carências de necessidades nutricionais ou de bem-estar, ela pode ter consequências psicológicas, como o surgimento de sentimentos de vergonha, angústia ou inferioridade entre as pessoas, fazendo com que os pobres, inclusive, recorram a Deus em busca de um “consolo” ou “apoio”. A pobreza traz para alguns um sentimento de “dor”, seja física, por condições insuficientes de uma alimentação adequada à saúde ou de “dor” moral por ter que conviver com limitações, privações sociais ou humilhações, como expõe Narayan (2000, p. 38), num relato acerca da Letônia:



*Los niños que reciben almuerzos gratuitos tienen que comer en una mesa aparte, reciben comida de peor calidad y se sienten humillados porque otros niños los acusan de comer con el dinero de los demás, a pesar de que algunos padres hacen trabajos comunitarios para la municipalidad a fin de pagar esos almuerzos.*

Na concepção de Sané (2004), a pobreza é tratada a partir de uma visão jurídica, como uma violação aos direitos universais do homem. O enfoque dado à pobreza através de uma delimitação de um parâmetro, seja de um ou dois dólares diários, no caso o que se chama de linha de pobreza, trata-se, para o autor, de um “horizonte artificial”. Sané (2004, p. 29) indaga “que direito temos nós de nos contentarmos com essa quantia?”, prosseguindo com a justificativa da pergunta:

*Pois a pobreza não é um destino a ser aliviado por atos caridosos ou por ajuda internacional. Tampouco a pobreza se deve à falta de competência dos pobres, ou à sua incapacidade de competir na arena das oportunidades supostamente iguais. As causas da persistência da pobreza não são apenas governos incompetentes ou corruptos, e insensíveis à sorte de sua população. Não. Fundamentalmente, a pobreza não pode ser definida como um padrão de vida, ou como determinados tipos de condições de vida: ela é, simultaneamente, a causa e o efeito da sonegação, total ou parcial, dos direitos humanos.*

Segundo o autor, focar a pobreza como uma violação dos direitos humanos é uma maneira de aboli-la, criando “direitos e obrigações”. A abolição da pobreza seria a forma para se erradicar o problema. Ao abolir a pobreza, a mesma não desapareceria de forma mágica, instantânea, mas o problema passaria a ser visto de uma forma emergencial máxima, sendo levada à consciência humana com o mesmo sentimento que outras violações humanas repercutiram, como, por exemplo, a escravatura ou os genocídios. Prossegue Sané (2004, p. 30) com a seguinte afirmativa:

*Se, no entanto, a pobreza fosse declarada abolida, como de fato deveria ser, por constituir numa violação maciça, sistemática e contínua dos direitos humanos, sua persistência deixaria de ser vista como uma lamentável característica da natureza das coisas, vendo-se transformada numa negação da justiça. O ônus da prova mudaria de mãos. Os pobres, uma vez reconhecidos como parte prejudicada, obteriam*





*o direito de indenização, pela qual os governos, a comunidade internacional e cada cidadão seriam conjuntamente responsáveis. Gerar-se-ia, assim, um forte interesse na eliminação urgente das bases dessa responsabilidade, sendo de se esperar que esse interesse viesse a desencadear forças muito mais poderosas que aquelas que a compaixão, a caridade ou mesmo a preocupação com a própria segurança são capazes de mobilizar, em benefício alheio.*

Com referência à utilização de medidas para combater a pobreza, Lustig e Deutsch (1998) informam a importância que tem o crescimento econômico, devendo este se dar de forma equilibrada e sustentada, porém, salientando que só o crescimento não é suficiente. Deve haver também um ambiente que favoreça a implantação de políticas públicas bem focalizadas. Para os autores, tal ambiente compreende governos que fortaleçam boas gestões públicas, propiciando uma inclusão dos pobres não só às necessidades materiais, mas também à participação. Segundo os autores, as políticas devem ainda procurar favorecer, por exemplo, os seguintes aspectos: valorizar o capital humano dos pobres (através de qualificação, programas de saúde informativos à natalidade), reformas referentes a modificações e distribuições de bens na sociedade (como maior acesso a subsídios ou à reforma agrária), ampliação de políticas urbanas (água, saneamento, habitação etc.), acesso a transferências diretas do governo (bolsas que favoreçam a permanência de crianças na escola, medida que além de contribuir educacionalmente possibilita um incremento à renda familiar), políticas de assistência àqueles que estão impossibilitados de trabalhar por alguma limitação (doenças crônica, física ou mental), entre outros.

Dentro da implantação de políticas para combater a pobreza, Sen (2001, p. 70) aborda que, primeiramente, deve-se identificar qual a privação que está levando as pessoas para uma situação de pobreza, respeitando a heterogeneidade existente entre as sociedades, “de forma que o diagnóstico precede a escolha de políticas”. Destaca Sen (2001, p. 171):

*Uma recomendação de política está condicionada à exequibilidade, mas o reconhecimento da pobreza tem de ir além disso. Pode-se argumentar que o primeiro passo*



*consiste em diagnosticar a privação, e relacionado com ele, determinar o que devemos fazer se tivermos os meios. E então o próximo passo é fazer escolhas de políticas reais em conformidade com nossos meios. Nesse sentido, a análise descritiva da pobreza tem de ser anterior à escolha de políticas.*

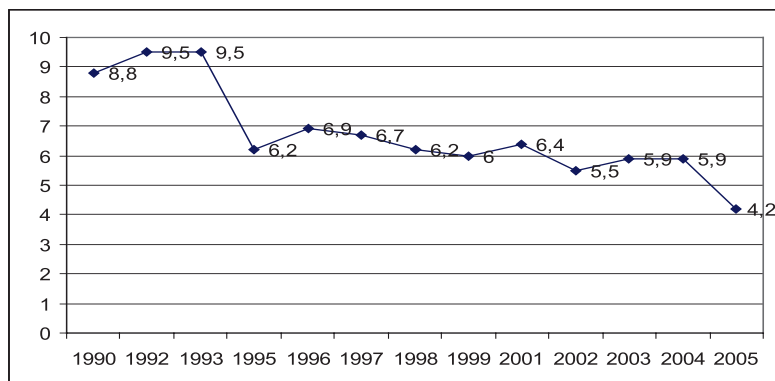
Conforme as abordagens expostas, verificou-se o que é estar num estado de pobreza. Pode a pobreza ser abordada tanto em aspecto relativo (quando comparada a um determinado nível de bem-estar existente numa sociedade) quanto absoluto (quando não se tem acesso a um mínimo necessário de subsistência). As definições são amplas, o que contribui para uma busca de soluções de forma que alcance a maior magnitude possível. Destaca-se também a importância de políticas bem direcionadas, pois contribuem para que se alcancem ao máximo àqueles que se encontram numa determinada carência, independente do aspecto de conceituação da pobreza, seja de qual ordem for, material ou de bem-estar.

### **3. A POBREZA NA CIDADE DE PORTO ALEGRE**

Conforme IPEA (2007), o Brasil alcançou a meta dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio ao reduzir pela metade a população em extrema pobreza, ou seja, com renda inferior a 1 dólar por dia. Enquanto no ano de 1990, 8,8% da população vivia no nível de extrema pobreza, para o ano de 2005 o percentual ficou em 4,2%; em números absolutos, houve uma queda de 12,2 para 7,5 milhões de pessoas. Com base nos dados do IPEA (2007), o Gráfico 1 apresenta a evolução, em percentuais, da extrema pobreza no país de 1990 a 2005. A maior queda foi verificada no primeiro levantamento pós-estabilização monetária, uma redução de 3,3%. Porém, essa queda não teve uma sequência, sendo que no ano posterior o nível de extrema pobreza do país voltou a subir, seguindo instável até o ano de 2003. A partir desse ano, a evolução de extrema pobreza vem apresentando queda contínua.



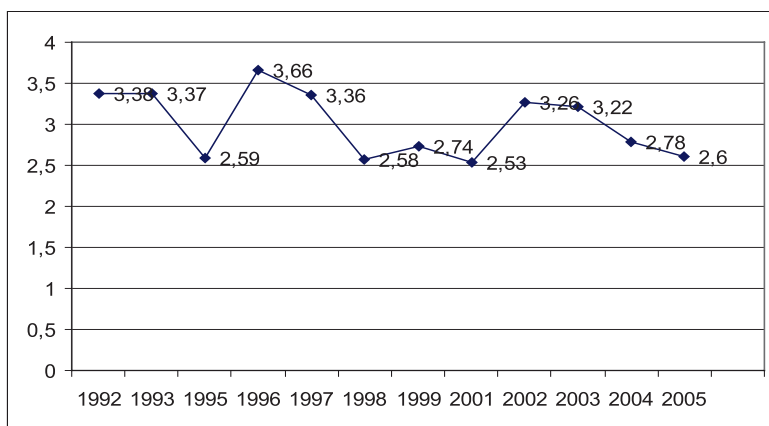
Gráfico 1 – Extrema Pobreza – Brasil – 1 dólar/dia – 1990-2005, em %



Fonte: IPEA (2007).

Segundo FGV (2007), a taxa de indigência na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) vem acompanhando a redução registrada a nível nacional. Enquanto no ano de 2003 a taxa de indigência era de 3,22%, para os anos de 2004 e 2005 os percentuais foram de 2,78% e 2,6%, respectivamente (Gráfico 2). A RMPA, segundo FGV (2007), comparada com outras dez regiões metropolitanas do país, ocupou no ano de 2005 a terceira menor taxa de indigência, ficando atrás de Curitiba e de Belo Horizonte, que ocuparam a primeira e segunda colocação, respectivamente.

Gráfico 2 – Taxa de Indigência – RMPA – 1 dólar/dia – 1992-2005, em %



Fonte: FGV (2007).



Levantamento do IETS (2007) também indica a queda dos níveis de pobreza e de indigência na RMPA. A Tabela 1 expõe os percentuais de pobres e de indigentes para a região no período de 1995 a 2005. O percentual de pobreza da região no ano de 2005, 21,7%, se aproximou da menor taxa registrada na década, que foi no ano de 1995. Para o nível de indigência, o ano de 2005 apresentou o menor percentual, 6,8%, o mesmo registrado no ano de 1998.

Tabela 1 – Percentuais de Pobreza e de Indigência na RMPA – 1995-2005

Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Percentual população em nível de pobreza RMPA</b>										
%	21,2	22,4	22,7	22,3	24,2	23,0	24,6	25,0	22,5	21,7
<b>Percentual população em nível de indigência</b>										
%	7,1	8,3	7,3	6,8	8,6	7,2	8,2	8,8	7,5	6,8

Fonte: IETS (2007). Nota: no ano de 2000, não houve PNAD.

O desenvolvimento humano na RMPA<sup>1</sup> apresentou evolução entre 1991 e 2000: o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) passou de 0,780 para 0,830, alcançando o alto desenvolvimento. A dimensão responsável por esse avanço foi a educação, que passou, nesse mesmo período, de 0,857 para 0,920. A saúde e a renda não apresentaram melhorias significativas, mantendo-se no médio desenvolvimento. O desempenho do município de Porto Alegre foi determinante para a melhoria do IDHM na RMPA, já que passou de 0,824 para 0,865 (as principais dimensões foram a educação e a renda). Porto Alegre classifica-se como segundo município do Rio Grande do Sul com maior IDHM, o nono entre os municípios do país e o segundo entre as capitais, perdendo para Florianópolis (SC) (ATLAS, 2008).

<sup>1</sup> A RMPA é formada por 31 municípios: 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 do Sul, Taquara, Triunfo e Viamão.



Ressalta-se que a pobreza deve ser investigada a partir de um enfoque amplo, utilizando-se diversas variáveis como medidas de bem-estar. BID (1998, p. 8) afirma que a pobreza não é exclusiva de uma situação monetária, existe também uma relação humana e isso “no se puede calcular en moneda corriente”. Essa afirmativa do BID (1998, p. 8) segue na justificativa de que

*la pobreza no es sólo una condición económica, esto es, la carencia de bienes y servicios necesarios para vivir como son los alimentos adecuados, el agua, la vivienda o el vestuario. Es también la falta de capacidades y oportunidades para cambiar estas condiciones.*

Comim *et al.* (2006, p. 5) também afirmam haver uma limitação ao analisar a pobreza apenas pela ótica renda. De acordo com os autores, ao se afirmar que a população pobre na cidade de Porto Alegre, com base na medida renda, no ano de 1991 foi de 11% e no ano de 2000 teve uma pequena alteração, subindo para 11,3%, é um diagnóstico muito limitado, pois

*essa informação esconde as outras faces da pobreza na capital gaúcha. Questões básicas como estar nutrido adequadamente, estar bem de saúde e estar livre de doenças que podem ser evitadas e da morte prematura, até coisas mais complexas, como ser feliz, ter respeito próprio e participar da vida comunitária são ignoradas por esse indicador de pobreza.*

Nesse enfoque multidimensional da pobreza, Comim *et al.* (2006) desenvolveram para a cidade de Porto Alegre o Índice Multidimensional da Pobreza (IMP). A característica fundamental desse indicador é que sua construção não esteve exclusivamente direcionada à dimensão mais usual, ou seja, a renda. Outra característica importante do IMP foi a possibilidade de um mapeamento do bem-estar da população, algo importante para a focalização de políticas públicas.

---

<sup>2</sup> As 16 regiões da cidade foram: Humaitá/Navegantes/Ilhas, Noroeste, Leste, Lomba do Pinheiro, Norte, Nordeste, Partenon, Restinga, Glória, Cruzeiro, Cristal, Centro-Sul, Extremo-Sul, Eixo-Baltazar, Sul e Centro.



Para esse mapeamento do bem-estar, o Índice analisou, geograficamente, 16<sup>2</sup> regiões do município mais a RMPA. A metodologia utilizada para a construção do Índice compreendeu as seguintes etapas: motivação e homogeneização da compreensão conceitual, elaboração do questionário, aplicação do questionário e análise estatística e construção de indicadores. Na primeira etapa, motivação e homogeneização da compreensão conceitual, buscou-se o aprofundamento e a compreensão acerca da multidimensionalidade que envolve a pobreza, o que se deu através de diversas reuniões e debates com a participação dos interessados, incluindo, principalmente, pesquisadores e estudantes. Na etapa seguinte, da elaboração do questionário, procurou-se contemplar sugestões dos participantes, além de experiências nacionais e internacionais na abordagem sobre a multidimensionalidade da pobreza. De acordo com Comim *et al.* (2006, p. 71), as questões foram construídas de forma que

*instrumentalizassem a quantificação de importantes aspectos de bem-estar antes somente considerados em análises qualitativas. A versão final e respectivas dimensões consideradas constituem-se numa tentativa de contemplar todas as contribuições que emergiram no processo de construção e de quantificar objetivamente dimensões antes somente contempladas de modo subjetivo e não sistemático.*

Concluída a formulação do questionário, partiu-se para a etapa seguinte, sua aplicação na população entrevistada. A entrevista ocorreu aleatoriamente, totalizando 748 questionários aplicados. Desse total, 611 foram aplicados em Porto Alegre e o restante, 137, na região metropolitana<sup>3</sup>. O questionário aplicado foi composto por 8 dimensões e por 19 indicadores: 1) saúde: ausência de doenças; não consumo de cigarros; 2) nutrição: consumo de frutas, legumes e verduras; consumo de carne; 3) educação: anos de estudo; nenhuma reprovação; número de livros lidos em um ano; 4) conhecimento: conhecimento sobre a capital do Brasil; conhecimento sobre o período do mandato do presidente; conhecimento sobre os partidos do presidente, do governador e do prefeito; resolução de exer-

<sup>3</sup> Embora a população da RMPA represente 18,3% dos questionários aplicados, o presente trabalho fará referência apenas aos dados obtidos nas 16 regiões do município de Porto Alegre.



cício simples de lógica; 5) participação: participação nas atividades coletivas do bairro; participação nas reuniões do Orçamento Participativo (OP); 6) amizade e confiança: amizade; confiança; 7) solidariedade: ajuda a quem precisa de uma consulta médica; ajuda financeira a um amigo, vizinho ou familiar; 8) liberdade: liberdade para viver a vida do jeito que gostaria; satisfação com a vida.

Após a aplicação dos questionários, a etapa seguinte contemplou a análise estatística e de resultados. Para isso, utilizou-se a chamada “teoria dos conjuntos fuzzy”. Para Comim *et al.* (2006, p. 81), essa teoria “extensivamente aplicada em muitas áreas de conhecimento, tem recentemente ganhado considerável atenção na análise de desigualdade, pobreza e bem-estar”. Para quantificar os indicadores, utilizou-se o limite de 0 a 1, sendo a classificação 0 (zero) para ausência completa do indicador e 1 (um) para o atendimento completo do indicador. Para os indicadores que apresentaram valores intermediários entre 0 e 1, utilizou-se a chamada função “fuzzy linear”, o que corresponde “a um processo matemático de padronização de valores”<sup>4</sup>, de acordo com Comim *et al.* (2006, p. 88).

Com uma idade média de 37 anos, o gênero predominante na amostra foi feminino, 56,3%. Por estrato de raça, 60,6% dos entrevistados se declararam de raça branca, 17,5% de raça negra, 17,1% de raça parda, 1,3 % de raça indígena e 0,3% de raça amarela. A renda média dos entrevistados foi de R\$559,20. A Tabela 2 apresenta as médias das dimensões com seus respectivos indicadores por gênero e por raça.

---

<sup>4</sup> Para um acompanhamento da teoria fuzzy e a construção dos limites dos conjuntos dos indicadores com seus respectivos valores no cálculo de agregação, ver Comim *et al.* (2006, p. 81-90).



Tabela 2 – Média das Dimensões e Indicadores de Bem-Estar do Índice Multidimensional da Pobreza de Porto Alegre, por Gênero e Raça – 2006

Dimensão	Homens	Mulheres	Brancos	Negros e pardos	Total
<b>Saúde</b>	<b>0,6071</b>	<b>0,5793</b>	<b>0,6135</b>	<b>0,5466</b>	<b>0,5942</b>
Ausência de doenças	0,6111	0,5000	0,5367	0,5573	0,5492
Não consumo de cigarros	0,6225	0,6799	0,6872	0,5952	0,6598
Visitas ao dentista	0,5877	0,5581	0,6167	0,4874	0,5737
<b>Nutrição</b>	<b>0,7812</b>	<b>0,7497</b>	<b>0,7886</b>	<b>0,7192</b>	<b>0,7653</b>
Consumo de frutas, legumes e verduras	0,7078	0,7132	0,7419	0,6614	0,7138
Consumo de carne	0,8546	0,7862	0,8352	0,7769	0,8167
<b>Educação</b>	<b>0,4280</b>	<b>0,4251</b>	<b>0,4559</b>	<b>0,3757</b>	<b>0,4274</b>
Anos de estudo	0,5578	0,4784	0,5495	0,4382	0,5162
Aprovação	0,5051	0,5542	0,5550	0,5021	0,5309
Número de livros lidos	0,2210	0,2426	0,2631	0,1867	0,2351
<b>Conhecimento</b>	<b>0,7766</b>	<b>0,6469</b>	<b>0,7511</b>	<b>0,6229</b>	<b>0,7070</b>
Capital do Brasil	0,8684	0,6973	0,8037	0,7063	0,7762
Período do mandato do Presidente	0,8386	0,7525	0,8310	0,7247	0,7920
Partidos do presidente, governador e prefeito	0,7268	0,5210	0,6587	0,5217	0,6128
Lógica	0,6724	0,6169	0,7111	0,5388	0,6471
<b>Participação</b>	<b>0,3156</b>	<b>0,3112</b>	<b>0,3032</b>	<b>0,3423</b>	<b>0,3146</b>
Atividades coletivas do bairro	0,4041	0,3098	0,3282	0,3880	0,3511
Reuniões do OP	0,2270	0,3125	0,2782	0,2966	0,2780
<b>Amizade e Confiança</b>	<b>0,4816</b>	<b>0,4693</b>	<b>0,4774</b>	<b>0,4714</b>	<b>0,4759</b>
Amizade	0,5867	0,5786	0,5969	0,5595	0,5853
Confiança	0,3764	0,3600	0,3579	0,3832	0,3665
<b>Solidariedade</b>	<b>0,8278</b>	<b>0,8205</b>	<b>0,8346</b>	<b>0,7922</b>	<b>0,8221</b>
Ajuda consulta	0,8745	0,8736	0,8960	0,8246	0,8754
Ajuda financeira	0,7810	0,7673	0,7732	0,7598	0,7688
<b>Liberdade e Satisfação</b>	<b>0,6797</b>	<b>0,6524</b>	<b>0,6774</b>	<b>0,6339</b>	<b>0,6636</b>
Liberdade	0,5934	0,5517	0,5918	0,5197	0,5691
Satisfação	0,7660	0,7530	0,7630	0,7480	0,7580

Fonte Comim *et al.* (2006, p. 97).

A dimensão saúde não apresentou um bom resultado. O indicador ausência de doenças obteve a pior média dessa dimensão, 0,5492. A pesquisa indicou que 26,2% dos entrevistados afirmaram não ter doenças, 32,7% afirmaram ter





doenças crônicas com consequências não muito sérias de deficiência, 20,8% alegaram ter doenças crônicas severas que geram uma deficiência parcial e 20,3% afirmaram ter doenças incuráveis<sup>5</sup>. Na dimensão saúde, também, esteve incluído o indicador não consumo de cigarros: 34% dos entrevistados declararam-se fumantes. Os percentuais apresentados são importantes para a formulação de políticas de saúde preventivas ou informativas. Por exemplo, a verificação de que 34% dos entrevistados declararam-se fumantes pode servir como indicador para implantação de políticas informativas, uma vez que o fumo é um fator de risco à saúde. A OMS (2008, p. 20) faz um alerta mundial ao consumo de tabaco:

*En promedio, cada consumidor de tabaco pierde 15 años de vida. Se prevé que la cifra total de defunciones imputables al tabaco de entre las causadas por cardiopatía isquémica, enfermedad cerebrovascular (apoplejía), enfermedad pulmonar obstructiva crónica y otras enfermedades aumente de 5,4 millones en 2004 a 8,3 millones en 2030, lo que representa casi el 10% de todas las defunciones en El mundo. Más del 80% de estas muertes se producirán en los países en desarrollo.*

Na dimensão nutrição, os indicadores que a compõem obtiveram um bom indicativo de acesso aos alimentos listados: 80% dos entrevistados responderam que consomem pelo menos três refeições por dia. Essa dimensão é importante para se ter uma visão espacial da fome na cidade. Na Tabela 3, pode-se verificar que a região Cruzeiro foi a que apresentou a menor média para a dimensão nutrição.

Com referência à dimensão educação, a raça negra e parda apresentou médias inferiores aos brancos em todos os indicadores que a compõem. Essa desigualdade educacional verificada não difere da realidade brasileira, pois em levantamento efetuado pelo IETS (2007), para as regiões metropolitanas do país, indicou-se que em todos os anos analisados, de 1992 a 2007, os negros e pardos possuíam anos de estudos inferiores aos brancos. No indicador leitura de livros,

<sup>5</sup> Conforme Comim *et al.* (2006, p. 76), “as doenças citadas pelos entrevistados foram divididas em três grupos: doenças crônicas com consequências não muito sérias de deficiência, doenças crônicas severas que geram uma deficiência parcial e doenças incuráveis”.



55% dos entrevistados informaram que não têm o hábito de leitura. De acordo com Comim *et al.* (2006, p. 77), esse indicador é importante para uma análise da qualidade da educação, pois “pessoas que são semi-alfabetizadas possuem uma maior dificuldade de leitura e, deste modo, é provável que encontremos entre elas percentuais menores de leitores(as) frequentes”.

A dimensão conhecimento tem uma relação direta com a dimensão educação. Para Comim *et al.* (2006, p. 77), “pessoas que têm permanente contato com a informação responderiam com facilidade as questões feitas. A falta de conhecimento dessas questões indica um baixo nível de educação e/baixa qualidade da mesma”. O indicador que apresentou a menor média foi referente a partidos do presidente, do governador e do prefeito. Essa média baixa pode estar relacionada com a descrença política. A pesquisa constatou que 82% dos entrevistados afirmaram não se sentirem representados pelos políticos e que 59%, embora votem, acham que o exercício do voto não muda a sua vida.

Na dimensão participação, constatou-se a menor média. Observa-se que, nessa dimensão, encontra-se o indicador reuniões do OP. Porto Alegre se tornou conhecida mundialmente através da implantação de um processo de participação popular no final da década de 1980, denominado OP. Porém, mesmo com a implantação desse processo, 69% dos entrevistados afirmaram que nunca participaram de reuniões. Num estudo sobre o OP em Porto Alegre, o Banco Mundial (2008, p. 26) expôs uma possível explicação para a queda do número de participantes: o número de pessoas participantes nas reuniões do OP foi de 628 no ano de 1990, 6.000 em 1992, 17.000 em 1997 e uma queda para 11.500 em 2006, assim, a “crise financeira de 2002 e o resultante acúmulo de investimentos do OP aprovados, mas não atendidos, são possíveis explicações para a redução na adesão desde 2002”. No entanto, a média da participação de negros e pardos no indicador reuniões do OP foi maior. Esse mesmo indicativo também é apontado no estudo do Banco Mundial (2008, p. 26), o qual informou que em 1995 a participação de afro-brasileiros era limitada, porém, aumentando a partir desse



ano, podendo essa alteração estar relacionada a “uma mudança de consciência étnica” e “as taxas mais elevadas de envolvimento das minorias étnicas são uma indicação positiva da inclusão social”.

Todas as regiões do município apresentaram médias ruins na dimensão amizade e confiança (Tabela 3). A inclusão dessa dimensão na pesquisa é abordada por Comim *et al.* (2006, p. 87), já que “as pessoas pobres, quando desligadas da sociedade, são pobres não apenas materialmente, mas também socialmente. Relações de reciprocidade, confiança e cooperação são perdidas em casos de extrema pobreza”.

A dimensão solidariedade foi a que apresentou a maior média. Para os autores da pesquisa, existe uma heterogeneidade entre o comportamento das pessoas com relação à solidariedade. O estudo não teve o interesse de mostrar as diferenças da natureza das pessoas em cada região, mas sim

*que fatores espaciais ou sociais influenciam e interagem com características dessas pessoas para então gerar determinada situação de privação. O importante aqui é entender a natureza das privações das pessoas pobres que, via de regra, compreende isolamento e exclusão social, não sendo restrita simplesmente a fome, por pior que esta possa ser (COMIM et al., 2006, p. 107).*

Na última dimensão analisada, liberdade e satisfação, as diferenças das médias entre regiões (Tabela 3) podem indicar a percepção de cada pessoa quanto à satisfação na região em que vivem. Nota-se que as mulheres e os negros e pardos, estratos que têm maiores desigualdades em muitos indicadores sociais do país, apresentaram as menores médias, tanto no indicador liberdade quanto no indicador satisfação (Tabela 2).

Na Tabela 3, visualizam-se as médias das oito dimensões por regiões do município. Essa agregação das médias possibilita uma ampla compreensão das possíveis carências de determinadas regiões da cidade.



Tabela 3 – Média das Dimensões de Bem-Estar do Índice Multidimensional da Pobreza de Porto Alegre, por Regiões do Orçamento Participativo e Região Metropolitana – 2006

Região	Saúde	Nutr.	Educ.	Conhec.	Particip.	Amiz. Confian.	Solidar.	Liberd. Satisfa.	Indicador Agregado
1.Humaitá Navegantes/ Ilhas	0,5450	0,6764	0,3379	0,4871	0,3807	0,3902	0,8368	0,6716	0,5407
2.Noroeste	0,5852	0,8167	0,5620	0,8636	0,1708	0,4417	0,8631	0,6624	0,6207
3.Leste	0,6107	0,8069	0,4448	0,6641	0,3618	0,4327	0,9057	0,6667	0,6117
4.L. do Pinheiro	0,6316	0,7622	0,4011	0,8123	0,3569	0,5048	0,7689	0,7745	0,6265
5.Norte	0,6450	0,7362	0,4329	0,9050	0,3500	0,4867	0,8800	0,6860	0,6402
6.Nordeste	0,5779	0,6923	0,3247	0,6723	0,4308	0,5600	0,7834	0,6740	0,5894
7.Partenon	0,6421	0,8044	0,4923	0,8731	0,3195	0,5803	0,8207	0,6223	0,6443
8.Restinga	0,5833	0,7667	0,2894	0,7267	0,3356	0,4834	0,7417	0,5590	0,5607
9.Glória	0,5382	0,6743	0,5281	0,6940	0,3295	0,4903	0,8182	0,6997	0,5965
10.Cruzeiro	0,5106	0,6270	0,3412	0,6935	0,3423	0,4008	0,8095	0,5887	0,5392
11.Cristal	0,5556	0,7928	0,3698	0,7002	0,4054	0,4280	0,7925	0,6283	0,5841
12.Centro-Sul	0,6026	0,6988	0,4359	0,7136	0,3414	0,4872	0,7831	0,5304	0,5741
13.Extremo-Sul	0,5885	0,8087	0,3711	0,6938	0,4028	0,4753	0,8519	0,7739	0,6208
14.Eixo-Baltazar	0,6036	0,8018	0,4499	0,6919	0,2522	0,5179	0,7889	0,5676	0,5842
15.Sul	0,5817	0,7319	0,3493	0,5870	0,2975	0,3590	0,8696	0,4783	0,5318
16.Centro	0,6216	0,8184	0,4882	0,7190	0,2798	0,5011	0,8345	0,5785	0,6051
17.Metropolitana	0,6133	0,7813	0,4389	0,6933	0,2620	0,5205	0,8222	0,6148	0,5933
Geral	0,5942	0,7653	0,4274	0,7070	0,3146	0,4759	0,8221	0,6636	0,5963

Fonte Comim *et al.* (2006, p. 108).

Na média total dos indicadores agregados, as regiões Partenon e Norte apresentaram as melhores médias de bem-estar. Em situação oposta, as regiões Sul e Cruzeiro obtiveram as piores médias totais. Analisar as carências por regiões é importante para a focalização de políticas públicas, podendo se obter tanto um resultado favorável mais rápido no combate à determinada carência quanto uma diminuição nos custos da implantação de políticas, pois essas estarão focadas diretamente na região que se encontra mais vulnerável a uma privação social. Por exemplo, na dimensão educação, a região Restinga apresentou a pior média. Assim, políticas de melhoria educacional, seja no acesso ou na qualidade, embora devam contemplar a cidade inteira, podem ser direcionadas para a região com maior carência.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse estudo teve como objetivo analisar a pobreza na cidade de Porto Alegre, por uma ótica multidimensional. Primeiramente, procurou-se esclarecer, através de algumas abordagens, o que é estar num estado de pobreza, apontando algumas definições para esse tema. A questão da pobreza abre um debate amplo na literatura. Usualmente, a renda é a variável mais utilizada para se construir indicadores de pobreza ou de extrema pobreza, porém, a utilização desse indicador gera diversas discussões quanto a sua abrangência em termos de bem-estar da população.

Rocha (2003) relata que a pobreza pode ser observada por diversos aspectos, isto coloca a renda, ou qualquer outra medida única, em dificuldades em razão das diversas características que a pobreza apresenta, como, por exemplo, desde condições sociais até geográficas. Esse mesmo argumento é dado por Sen (2000) quando aborda a pobreza não apenas em termos de uma insuficiência de renda, mas ressaltando que a renda é apenas um reflexo de toda uma multidimensionalidade de fatores de privação.

Este artigo, ao focar a pobreza de forma multidimensional, não se restringiu apenas aos dados quantitativos das linhas de pobreza. Procurou-se abordar o tema, principalmente, através do Índice Multidimensional da Pobreza de Porto Alegre. Esse Índice possibilitou analisar o desempenho das regiões do município frente às dimensões e seus respectivos indicadores (que contemplaram o Índice), dando uma visão social da cidade por regiões, gênero e raça.

Das oito dimensões pesquisadas, educação, participação e amizade e confiança apresentaram as piores médias totais. Analisando-se as médias por gênero, as mulheres apresentaram médias inferiores aos homens nas oito dimensões da pesquisa. No estrato por raças, os negros e pardos só obtiveram média superior aos brancos na dimensão participação. As médias inferiores para as mulheres e



para os negros e pardos em alguns indicadores evidenciam um fator negativo social do país, as desigualdades. Nas médias por regiões, a região Sul foi a que apresentou a pior média, 0,5318, porém, sua média está relacionada com o peso de alguns indicadores, não significando que essa região apresentasse a pior média em todas as dimensões, uma vez que em determinados indicadores ela esteve à frente de outras regiões, como, por exemplo, no indicador nutrição.

Esses cruzamentos de dados apresentados no Índice de Pobreza Multidimensional de Porto Alegre, sejam por gênero, raça ou regiões, possibilitam tanto um conhecimento amplo das regiões mais vulneráveis a determinadas carências no município quanto a formulação e implantação de políticas públicas combativas a determinadas privações.

## REFERÊNCIAS

ALARCÓN, D. **Medición de las condiciones de vida**. Washignton, D.C.: BID, 2001. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org>. Acesso em: 6 jun. 2007.

ATLAS. **Atlas do desenvolvimento humano da Região Metropolitana de Porto Alegre**. Porto Alegre: Prefeitura Municipal/Secretaria de Coordenação Política e Governança Local; Metroplan; PNUD; Fundação João Pinheiro, 2008.

BANCO MUNDIAL. **Para um orçamento participativo mais inclusivo e efetivo em Porto Alegre**. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2008. Relatório No 40144 - BR.

BID. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **Para salir de la pobreza**. El enfoque del Banco Interamericano de Desarrollo para reducir la pobreza. Washington, D.C.: BID, 1998.

CELA, J. **La otra cara de la pobreza**. 2ª ed. Santo Domingo: Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo, 1998.



COMIM, Flávio et al. **Pobreza**: da insuficiência de renda à privação de capacitações: uma aplicação para a cidade de Porto Alegre através de um indicador multidimensional. Porto Alegre: UFRGS, 2006. Disponível em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/observatorio/default.php?p\\_secao=87](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/observatorio/default.php?p_secao=87). Acesso em: 3 set. 2007.

FERES, J. C.; MANCERO, X. **Enfoques para la medición de la pobreza**. Breve revisión de la literatura. Santiago de Chile: Serie estudios estadísticos y prospectivos CEPAL, 2001. Disponível em: <http://www.eclac.org/>. Acesso em: 2 jul. 2007.

FGV. Fundação Getúlio Vargas. 2007. Disponível em: <http://www.fgv.br/>. Acesso em: 7 nov. 2007.

IETS. INSTITUTO DE ESTUDOS DO TRABALHO E SOCIEDADE. 2007. Disponível em: <http://www.iets.org.br/>. Acesso em: 15 out. 2007.

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília: IPEA, 2007.

KAGEYAMA, A.; HOFFMANN, R. Pobreza no Brasil: Uma Perspectiva Multidimensional. **Economia e Sociedade**, v. 15, n. 1 (26): 79-112, 2006.

LUSTIG, N; DEUTSCH, R. **El Banco Interamericano de Desarrollo y la reducción de la pobreza: visión geral**. Washington, D.C.: BID, 1998. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=366445>. Acesso em: 3 ago. 2007.

NARAYAN, D. **La voz de los pobres** ¿Hay alguien que nos escuche? Washington, D.C.: Banco Mundial, 2000. Disponível em: <http://www1.worldbank.org/prem/poverty/spanish/voices/vol1.htm>. Acesso em: 8 ago. 2007.

OMS. ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Informe sobre la salud en el mundo 2008**: la atención primaria de salud, mas necesaria que nunca. World Health Report: Genebra, 2008.



ROCHA, S. **Pobreza no Brasil**: afinal do que se trata? Rio de Janeiro: FGV, 2003.

SALAMA, P.; VALIER, J. **Pobrezas e desigualdades no terceiro mundo**. São Paulo: Nobel, 1997.

SANÉ, P. Pobreza, a próxima fronteira na luta pelos direitos humanos. In: WERTHEIN, J.; NOLETO, M. (org.). **Pobreza e desigualdade no Brasil**: traçando caminhos para a inclusão social. Brasília: Unesco, 2004.

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

SEN.A. K. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SEN.A. K. Entrevista ao Programa Roda Viva, TV Cultura de São Paulo. In: SUPLICY, E. M. **Renda de cidadania**: a saída é pela porta. São Paulo: Cortez/Fundação Perseu Abramo, 2002.

