

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

**SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E O PROGRAMA
FOME ZERO**

Rosaura Wieser da Rosa

Porto Alegre
2004

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

**SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E O PROGRAMA
FOME ZERO**

Rosaura Wieser da Rosa

Orientador: Prof. Dr. Flávio Vasconcellos Comim

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial de obtenção do Grau de Mestre em Economia, modalidade Profissionalizante.

Porto Alegre

2004

Dedico este trabalho ao Guilherme, Letícia e
Ivan e a minha amada mãe.

AGRADECIMENTOS

Nesta trajetória foram muitas pessoas que compartilharam comigo momentos de angústia e alegrias, que me encorajaram e me ajudaram a desempenhar essa missão.

Ao meu orientador Prof. Dr. Flávio Vasconcellos Comim, pela atenção, dedicação, esclarecimentos e por compartilhar comigo seus conhecimentos.

Aos professores do curso, citados em ordem alfabética: Eugenio Lagemann, Fernando Ferrari Filho, Gentil Corazza, Gilberto de Oliveira Kloeckner, Jorge Paulo Araújo, Marcelo Savino Portugal, Paulo Dabdab Waquil, Pedro Cezar Dutra Fonseca e Roberto Camps de Moraes por suas riquíssimas contribuições aos alunos do curso.

Aos colegas de Curso, pelos bons momentos de convivência, pelas trocas de experiências e conhecimentos. Aqui foi iniciado e também fortalecido laços de amizade que espero serem muito duradouros.

Aos meus colegas de trabalho pela motivação e estímulo no sentido de conquistar os objetivos almejados, especialmente a Lauro Aloysio Marmitt, que com sua vibração, me incentivou a aceitar o desafio de cursar o Mestrado e esteve sempre ao meu lado, me apoiando.

À equipe de apoio da Universidade, em especial, às funcionárias Cláudia, Iara e Raquel, pela disposição em sempre bem atender-nos.

De modo muito especial, à minha amada família, pela paciência e compreensão de meus muitos momentos ausentes, pela dedicação e incentivo para enfrentar esta caminhada; e a Deus, minha fonte de fé, esperança e força.

Um galo sozinho não tece uma manhã:
Ele precisará sempre de outros galos.
De um que apanhe esse grito que ele
e o lance a outro; de um outro galo
que apanhe o grito que um galo antes
e o lance a outro; e de outros galos
que com muitos outros galos se cruzem
os fios de sol de seus gritos de galo,
para que a manhã, desde uma teia tênue,
se vá tecendo, entre todos os galos.

E se incorporando em teia, entre todos,
se erguendo tenda, onde entrem todos,
se entretendendo para todos, no toldo
(a manhã) que plana livre de armação.
A manhã toldo de um tecido tão aéreo
Que, tecido, se eleva por si: luz balão.

João Cabral de Melo Neto

SUMÁRIO

RESUMO

ABSTRACT

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE SIGLAS, ABREVIATURAS E SÍMBOLOS

INTRODUÇÃO	15
1 JUSTIÇA SOCIAL	18
1.1 Sen e a Teoria de Desenvolvimento como Liberdade.....	18
1.2 O Utilitarismo	20
1.3 A Teoria Rawsiana de Justiça	22
1.4 Crítica de Sen às teorias tradicionais.....	24
1.5 Considerações Finais	26
2 POLÍTICAS SOCIAIS	27
2.1 A política Social Brasileira.....	28
2.2 Considerações Finais.....	34
3 POBREZA	35
3.1 Conceitos de Pobreza.....	35
3.1.1 Pobreza Absoluta e Pobreza Relativa.....	36
3.1.2 Pobreza Crônica e Pobreza Temporal	37
3.2 Abordagens da Pobreza.....	37
3.2.1 Abordagem Monetária.....	37
3.2.2 Abordagem das Necessidades Básicas.....	38
3.2.3 Abordagem da Participação.....	41
3.2.4 Abordagem das Capacitações.....	41

3.3 Medidas de Pobreza e Desigualdade.....	45
3.3.1 Linha de Pobreza e de Indigência.....	45
3.3.2 Incidência versus Intensidade.....	47
3.3.3 Outras Medidas de Pobreza.....	49
3.3.3.1 Índice de Sen.....	49
3.3.3.2 Índice de Foster, Greer e Thorbecke.....	50
3.3.3.3 PQLI.....	50
3.3.3.4 Índice de Desenvolvimento Humano.....	51
3.3.3.5 Índice de Pobreza Humana.....	52
3.3.4 Medidas de Desigualdade.....	52
3.3.4.1 A Curva de Lorenz e o Índice de Gini.....	53
3.3.4.2 Índice T e L de Theil.....	53
3.3.4.3 Índice de Atkinson.....	54
3.4 Considerações Finais.....	54
4 FOME.....	56
4.1 Conceitos de Fome.....	56
4.2 Dimensão da Fome.....	58
4.3 Causas da Fome.....	59
4.4 Intitamentos.....	60
4.5 Fomes Coletivas.....	62
4.6 Como Combater a Fome.....	62
4.7 Considerações Finais.....	64
5 DESNUTRIÇÃO.....	65
5.1 Conceito de Desnutrição.....	65
5.2 Tipos de Desnutrição.....	66
5.2.1 Desnutrição energético-protéica.....	66
5.3 Desnutrição Infantil.....	67
5.4 Classificação da Desnutrição.....	67
5.5. Etiologia e Fisiopatologia da Desnutrição.....	70
5.6 Os indicadores para avaliar o estado nutricional.....	7
5.7 Os males decorrentes da desnutrição.....	72
5.8 Carências Nutricionais Específicas.....	72

5.9 Considerações Finais.....	74
6 A DISTINÇÃO ENTRE POBREZA, FOME E DESNUTRIÇÃO.	76
EVIDÊNCIAS DO BRASIL.....	
6.1 Mensurando a pobreza, a fome e a desnutrição no Brasil.....	77
6.1.1 A pobreza no Brasil.....	78
6.1.2 A fome no Brasil.....	87
6.1.3 A desnutrição no Brasil.....	88
6.2 Considerações Finais.....	89
7 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.....	91
7.1 Evolução dos Conceitos de Segurança Alimentar.....	91
7.2 Conceito de Soberania Alimentar.....	94
7.3 Produção de Alimentos.....	94
7.4 O Conceito de Segurança Alimentar no Brasil.....	95
7.4.1 Consumo de Alimentos no Brasil.....	97
7.4.2 Hábitos de Consumo e Cesta Básica.....	99
7.4.3 O Comércio dos Alimentos.....	99
7.4.4 Programas de Suplementação Alimentar.....	101
7.5 Considerações Finais.....	103
8 PROJETO FOME ZERO – UMA PROPOSTA DE SEGURANÇA	106
ALIMENTAR PARA O BRASIL.....	
8.1 Projeto Fome Zero – Definição de Público Alvo.....	110
8.2 Características do Programa Fome Zero.....	111
8.3 A perspectiva do Programa Fome Zero.....	112
8.3.1 A criação do Bolsa-Família.....	113
8.4 Crítica ao Projeto Fome Zero.....	116
8.4.1 Metodologia utilizada para definição do público alvo.....	117
8.4.2 Cupom de Alimentação.....	117
8.4.3 Ênfase na utilização de políticas assistencialistas.....	118
8.4.4 Morosidade na implementação das ações.....	119
8.4.5 A focalização dos Programas.....	120

8.4.6 O Bolsa Família.....	120
8.4.7 Obstáculos políticos e legais.....	120
8.5 Considerações Finais.....	121
CONCLUSÃO	122
BIBLIOGRAFIA	125

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1	Comparação de alguns métodos para mensuração da pobreza e da Indigência no Brasil.....	81
Tabela 1	Estimativas de indigência e pobreza segundo autores selecionados – Brasil 1990/99.....	82
Tabela 2	Estimativa de pobres no Brasil, segundo as regiões, com imputação do autoconsumo e desconto do aluguel e prestação da casa própria: Brasil, 1999.....	86
Tabela 3	Proporção (%) de pessoas pobres, Brasil: 1999.....	86
Tabela 4	Prevalência da deficiência energética crônica em adultos. Brasil: 1996/97.....	87
Tabela 5	Prevalência (%) de desnutrição na infância. Brasil:1996.....	89
Quadro 2	Políticas do Programa Fome Zero.....	108
Quadro 3	O programa Bolsa Família e os programas Federais de transferência de renda unificados.....	115

LISTA DE SIGLAS, ABREVIATURAS E SÍMBOLOS

A/I	- Altura/Idade
BB	- Banco do Brasil
BNDES	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEPAL	- Comissão Econômica para América Latina
CONAB	- Companhia Nacional de Abastecimento
CONSEA	- Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional
D	- Medida de Desigualdade
DEP	- Desnutrição Energético Protéica
DDI	- Distúrbios por Deficiência de Iodo
DPC	- Desnutrição Protéico Calórica
ENDEF	- Estudo Nacional da Despesa Familiar
FAO	- Food and Agriculture Organization
FAT	- Fundo de Amparo ao Trabalhador
FEBRABAN	- Federação Brasileira dos Bancos
FGT	- Índice Foster, Greer e Thorbecke
FSP	- Food Stamp Program
G	- Coeficiente de Gini
H	- Taxa de Incidência
I	- Insuficiência de Renda
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	- Índice de Desenvolvimento Humano
INSS	- Instituto Nacional de Segurança Social
IPEA	- Instituto de Pesquisa de Economia Aplicada
IPH	- Índice de Pobreza Humana
IPH-1	- Índice de Pobreza Humana – Países em Desenvolvimento
IPH-2	- Índice de pobreza Humana – Países Industrializados
ILO	- International Labour Organization
IMC	- Índice de Massa Corporal
LP	- Linha de Pobreza

MESA	- Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar
MP	- Medida Provisória
NBI	- Necessidades Básicas Insatisfeitas
ONG	- Organização Não Governamental
OMC	- Organização Mundial do Comércio
OMS	- Organização Mundial da Saúde
OSCIP	- Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
P	- Medida de Pobreza
P/A	- Peso/Altura
P/I	- Peso/Idade
PIB	- Produto Interno Bruto
PNAD	- Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios
PNSN	- Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição
PNUD	- Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento
POF	- Pesquisa de Orçamento Familiar
PPP	- Paridade do Poder de Compra
PPV	- Pesquisa sobre Padrões de Vida
PQLI	- Physical Quality of Life Index
SISVAM	- Sistema de Vigilância e Segurança Alimentar
WHO	- World Health Organization

RESUMO

O tema central deste trabalho é a segurança alimentar e nutricional. O objetivo básico é entender porque o Brasil não possui uma política de segurança alimentar capaz de coordenar e integrar as diversas ações nos estados, municípios e sociedade civil para a erradicação da fome. Para atingir este objetivo buscou-se aprofundar conhecimentos sobre segurança alimentar e nutricional, abordar conceitos de justiça social, analisar as políticas sociais brasileiras, examinar a questão da pobreza, fome e desnutrição e avaliar criticamente o Programa Fome Zero apresentado pelo governo como uma proposta de segurança alimentar para o Brasil. A guisa de conclusão pretendeu-se reforçar a importância de considerar os aspectos qualificativos da pobreza na formulação de políticas e a prioridade do enfoque da segurança alimentar como um objetivo estratégico a ser perseguido com base em políticas públicas implementadas com ativa participação da sociedade civil.

ABSTRACT

The purpose of this dissertation is to analyse the issue of nutritional and food security. The main aim is to investigate why Brazil does not have a proper food security policy able to integrate and coordinate a wide range of actions developed at a regional, local and civil level. This dissertation attempted to delve into the issues of food security, social justice, social policy, poverty, hunger and under-nutrition as a way of critically inspecting the programme 'Fome Zero' ("Zero Hunger") put forward by the Brazilian Government. The work concludes by emphasising the importance of considering the qualitative aspects of poverty in the formulation of food security strategies and policies that take into account the potential for active participation of civil society.

INTRODUÇÃO

A Cúpula Mundial da Alimentação de 1996 que reuniu em Roma, representantes de 186 nações comprometeram-se, segundo a Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial, a erradicar a fome de todos os países, tendo como objetivo imediato o de reduzir pela metade, até 2015, o atual número de pessoas desnutridas. Verifica-se, porém, que muito pouco se avançou no cumprimento desse compromisso, o que nos leva ao fato de que não há sinais de uma mudança significativa na taxa de redução da subnutrição, que continua sendo muito baixa e que muito pouco se tem feito para atacar as conseqüências e, principalmente, as causas da fome no mundo.

A fome, a desnutrição e muitos outros problemas relacionados à alimentação retornaram a ser foco de atenção e debate público no Brasil, da mesma forma do que ocorre em vários locais do mundo. Há diversos fatores que justificam a importância atribuída a estas questões, a iniciar pelo motivo de elas atingirem um dos direitos humanos mais elementares: direito à vida. Este direito fica comprometido pela persistência da grave mazela social que é a fome e, também, pelas diversas ocorrências recentes que nos levam a questionar a qualidade dos alimentos que ingerimos e a própria confiabilidade do sistema alimentar do qual eles provêm. Este quadro reforça a necessidade de se adotar o enfoque da segurança alimentar como um objetivo estratégico a ser perseguido com base em políticas públicas implementadas com ativa participação da sociedade civil.

Nesse contexto, o projeto Fome Zero (instituto de Cidadania 2001), lançado em 2003, como principal prioridade social do governo, recrudesceu as discussões a respeito da segurança alimentar no Brasil, da verdadeira dimensão da fome e da desnutrição no país. Mais importante, talvez, o projeto levantou a questão do porque o Brasil não possui uma política de segurança alimentar capaz de coordenar e integrar as diversas ações nos estados, municípios e sociedade civil para a erradicação da fome? E quais medidas seriam as mais eficazes para lutar contra a pobreza, fome e desnutrição e, indo além, promover a segurança alimentar no país? Parte desta discussão se deve ao fato de que, freqüentemente e erroneamente, a fome e a desnutrição são considerados equivalentes entre si e, ainda simplesmente, como sinônimos de pobreza. Outra razão, é que, devido a multidimensionalidade da pobreza, esta não pode ser

vista apenas por insuficiência de renda. Os aspectos qualificativos da pobreza devem ser considerados na formulação de políticas, principalmente quando se fala em política de segurança alimentar.

Este trabalho pretende contribuir para um aprofundamento dos conhecimentos sobre segurança alimentar e das políticas de combate à fome no Brasil e o exame de algumas propostas feitas pelo Projeto Fome Zero. Nesse sentido, buscou-se aprofundar os conhecimentos sobre a questão da segurança alimentar no Brasil, resgatando conceitos de justiça social, examinando as políticas sociais brasileiras, aprofundando os conhecimentos sobre a pobreza, fome e desnutrição pela importância do entendimento destes problemas e da sua natureza distinta para construção de políticas eficazes e, finalmente avaliando criticamente o Programa Fome Zero apresentado pelo governo como uma proposta de segurança alimentar para o Brasil. Para tanto, a elaboração do presente trabalho foi baseada na literatura existente sobre o assunto, por meio de pesquisa bibliográfica em livros, artigos e relatórios.

Este trabalho aborda, no Capítulo 1, uma discussão teórica acerca da Justiça Social no pensamento filosófico liberal propostas por John Rawls e Amartya Sen, dois dos maiores representantes do debate atual sobre princípios de justiça capazes de promover os ideais de igualdade e de liberdade. Pressupõe-se que a proposta de estudo da justiça distributiva é justificada por si própria num país como o Brasil que apresenta desigualdades sociais profundas expostas abertamente pela realidade social brasileira todos os dias. A questão abordada pelos autores aqui tratados torna-se ainda mais relevante porque diz respeito às liberdades individuais e às diferentes concepções do bem e a promoção de um modelo justo de distribuição dos recursos sociais valiosos tão necessária para a análise das políticas sociais brasileiras. O capítulo 2 apresenta uma avaliação geral da política social brasileira no que diz respeito a sua efetividade no combate à extrema pobreza e à desigualdade de renda. O capítulo identifica a má focalização dos gastos sociais sobre a pobreza como a principal razão pela qual estes gastos não são capazes de erradicar ou ao menos reduzir a pobreza de forma acentuada no país.

O capítulos 3, 4, e 5 pretendem contribuir para um melhor entendimento da pobreza, fome e desnutrição delineando conceitos, causas, metodologias. O capítulo 6 procura esclarecer a natureza distinta de cada um desses problemas e o que os distingue conceitualmente, examinando as alternativas disponíveis para operacionalizar os conceitos de

fome, desnutrição e pobreza em estudos empíricos que buscam aferir a frequência desses problemas na população brasileira.

O capítulo 7 trata da segurança alimentar e nutricional. Em primeiro lugar aborda a trajetória de construção dos conceitos, a produção de alimentos, a recente evolução do perfil do consumo de alimentos no Brasil. Discute-se especificamente a noção de hábitos alimentares e cesta básica de alimentos. Aborda o comércio dos alimentos, incluindo-se aí o papel dos serviços de vigilância sanitária e os direitos do consumidor no tocante às suas formas de representação e aos organismos públicos de ‘proteção’ destes direitos e os programas de suplementação alimentar. Com este conhecimento busca-se uma reflexão sobre a política de segurança alimentar no Brasil, levantando-se a necessidade de um novo modelo econômico capaz de coordenar e integrar as diversas ações nos estados, municípios e sociedade civil para a erradicação da fome.

O último capítulo descreve o programa Fome Zero, lançado em 2001, como uma proposta de segurança alimentar para o Brasil. Apresenta-se o programa Fome Zero mediante a análise de suas principais políticas, características, definição de público beneficiário, dos avanços, impasses e críticas que vem marcando sua trajetória e, sobretudo, de como este tem sido capaz de promover resultados para erradicação da fome.

1 JUSTIÇA SOCIAL

O tema deste capítulo trata da questão da justiça social na distribuição dos recursos sociais. Num país como o Brasil, onde as desigualdades sociais fazem parte do dia a dia, discutir sobre liberdades individuais e um modelo justo de distribuição dos recursos sociais é muito relevante. Este assunto será abordado sobre a ótica dos dois maiores representantes do debate atual sobre os princípios de justiça capazes de promover os ideais de liberdade e de igualdade, a saber: John Rawls e Amartya Sen. Esta revisão bibliográfica é fundamental para proporcionar padrões de referência normativos com os quais são avaliadas as políticas destinadas a solucionar o grande dilema da pobreza no Brasil.

1.1 Sen e a Teoria de Desenvolvimento como liberdade

A teoria de Amartya Sen busca promover as liberdades substantivas dos indivíduos através da promoção do “desenvolvimento como liberdade”. Sua proposta está centrada na construção de uma sociedade justa e segundo Ramos (2003:16) “pretende inclusive corrigir determinadas falhas das teorias de justiça tradicionais, como a teoria rawlsiana e a teoria libertarista, tendo sempre o objetivo de promover liberdades substantivas”.

Sen (2000) na concepção de uma sociedade justa não propõe o estabelecimento de um contrato social prévio. Sen analisa e levanta os pontos positivos e negativos das sociedades atuais no que se refere à promoção de liberdades como fim e também como principal meio do desenvolvimento. Ver o desenvolvimento como expansão de liberdades substantivas dirige a atenção para os fins que o tornam importante, em vez de restringi-la a alguns dos meios que, *interalia*, desempenham um papel relevante no processo.(Sen, 2000:17).

Como podemos notar, na concepção de Sen, a visão de desenvolvimento é muito mais abrangente do que apenas a promoção do crescimento econômico - este é um dos meios para o alcance das diversas liberdades importantes para os indivíduos. As liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora são algumas das liberdades enfatizadas por Sen.

As liberdades políticas mencionadas por Sen dizem respeito basicamente aos direitos de liberdade de expressão e eleições livres, comuns em democracias. As facilidades econômicas reportam-se ao mercado de produção e consumo e a liberdade de utilizar os recursos econômicos de produzir, consumir e trocar. As oportunidades sociais referem-se aos serviços que estão à disposição das pessoas nas diversas áreas como educação, saúde, saneamento básico etc. para aumentar a liberdade substantiva dos indivíduos. As garantias de transparência são imprescindíveis para desestimular a corrupção, referem-se às relações de confiança, clareza que são encontradas nas sociedades democráticas. Por último, a segurança protetora refere-se as políticas sociais voltadas à seguridade social como o seguro-desemprego, a renda mínima, vale transporte etc., que tende a atender os menos favorecidos.

Sen considera a prevenção de fomes coletivas, equidade entre os gêneros e vigência de determinados direitos políticos e civis básicas questões relevantes para o desenvolvimento e proteção dos indivíduos quanto privação da liberdade. Sen enfatiza que o ponto central do desenvolvimento é a liberdade justificada por duas razões: *razão avaliatória* onde o progresso deve ser medido de acordo com a quantidade de liberdades reais das pessoas. E a outra razão é a da *eficácia*, onde o desenvolvimento depende “inteiramente da livre condição de agente das pessoas” (Sen, 2000:18). O termo agente é usado por Sen no sentido “de alguém que age e ocasiona mudança e cujas realizações podem ser julgadas de acordo com seus próprios valores e objetivos, independentemente de nós avaliarmos ou não também segundo algum critério externo”. (Sen, 2000: 33).

Com relação à igualdade entre os gêneros, Sen relata que a condição de agente das mulheres, que lhes proporcionam uma maior autonomia e responsabilidade, também faz que elas adquiram determinadas formas de liberdade (como a de poder trabalhar fora) que têm grande peso sobre outras formas (como a de não passar fome ou doença). Segundo Sen há uma ampla constatação de que a alfabetização e a participação econômica das mulheres não apenas fazem delas atores mais importantes na esfera da família, como também contribuem em grandes proporções para a redução da mortalidade infantil e para a redução da taxa de fecundidade.

A condição de agente é consequência da liberdade efetiva das pessoas que depende de uma base informacional ampla concentrada na capacitação dos indivíduos de escolherem a vida que as pessoas com justiça valorizam. Essa base informacional é a essência de uma teoria de justiça.

1.2 O Utilitarismo

O Utilitarismo é uma corrente teórica iniciada por Jeremy Bentham e seguida por John Stuart Mill e outros economistas. Na visão benthamista, o utilitarismo tem três aspectos básicos: I) a ação moral tem por finalidade o bem-estar individual; II) a escolha de cada indivíduo é considerada separadamente; III) a finalidade da ação social é promover maior felicidade para um maior número de indivíduos, ou seja, maximização da utilidade.(Welch,1987).

Em defesa do utilitarismo, John Stuart Mill introduziu então uma hierarquização qualitativa no interior dos prazeres, sustentando que determinados prazeres, os prazeres intelectuais, por exemplo, só acessíveis aos seres humanos, são em si mesmos melhores que outros independentemente da sua quantidade. Assim, segundo Mill, “é melhor ser um homem insatisfeito do que um porco satisfeito; é melhor ser um Sócrates insatisfeito do que um idiota satisfeito”.(1971:13).

Segundo Sen (2000) os três componentes característicos do utilitarismo são o consequencialismo (aspecto que considera a melhor ação aquela que resulta em uma maior utilidade se comparada a possíveis ações alternativas), o welfarismo (que consiste na avaliação das situações de acordo com as utilidades de cada uma) e o *ranking* pela soma (soma das utilidades de diferentes indivíduos para se obter o agregado das utilidades sociais). Juntando-se os três princípios se obtém a medida utilitarista tradicional de julgar cada escolha a partir da soma total das utilidades geradas por meio dessa escolha.

A injustiça, nessa visão utilitarista é definida como “uma perda agregada de utilidade em comparação com o que poderia ter sido obtido. Uma sociedade injusta, nessa perspectiva, é aquela na qual as pessoas são significativamente menos felizes, consideradas conjuntamente, do que precisariam ser”. (Sen 2000:78). Os utilitaristas pretendem determinar a sua concepção da boa vida por meio da agregação das preferências em uma dada sociedade, quaisquer que sejam estas preferências desconsiderando os direitos e as liberdades individuais. Para o utilitarismo, a definição de utilidade é fundamental e pode ser conceituada como “o nível de felicidade ou satisfação que a pessoa obtém de suas circunstâncias”.(Mankiw, 1999:436).

A linha de argumentação crítica desenvolvida por Rawls contra o utilitarismo diz que o utilitarismo deveria ser rejeitado não por ter problemas com a justa distribuição da felicidade, mas sim por julgar que um Estado seria legitimado justamente na medida em que distribui a felicidade. Pois, como escreve Rawls (1971:4), o utilitarismo passa por cima do fato de que “cada pessoa possui uma inviolabilidade fundada na justiça que nem mesmo o bem-estar da sociedade como um todo pode ignorar”. Ao erigir a maximização da felicidade como sendo aquilo cuja promoção o Estado deve garantir, o utilitarismo deixa em aberto a possibilidade de ter de considerar legítima uma ditadura militar, por exemplo, desde que ela fosse capaz de promover um máximo de bem-estar para a coletividade, em comparação com outros ordenamentos políticos alternativos, ainda que para isso estivesse passando por cima dos direitos e, sobretudo, das liberdades individuais. Ou seja, o problema com o utilitarismo é que ele toma a felicidade como bem supremo e incondicionado, em nome da qual tudo mais poderia ser negociado e sacrificado, ao passo que a nossa concepção de justiça parece tomar a liberdade como sendo o bem maior, incondicional e irrenunciável. Pois como escreve Rawls (1971:4), “numa sociedade justa as liberdades da cidadania igual são consideradas invioláveis; os direitos assegurados pela justiça não estão sujeitos à negociação política ou ao cálculo dos interesses sociais”.

Segundo Van Parijs (1997), a economia normativa sempre se baseou no utilitarismo para responder à questão essencial à qual ela se propõe: qual é a melhor organização econômica? Entretanto, o conceito de utilidade pode gerar interpretações diversas, pois tratar do aumento da felicidade não significa a mesma coisa que tratar da satisfação de preferências completas e transitivas. Na ética utilitarista tradicional, define-se “utilidade” simplesmente como felicidade ou prazer e, às vezes, como satisfação dos desejos. No emprego moderno de “utilidade” na teoria de escolha contemporânea, sua identificação como o prazer ou satisfação de desejo tem sido em grande medida abandonada em favor de considerar a utilidade simplesmente a representação numérica da escolha de uma pessoa.

Segundo Sen, as principais críticas feitas ao utilitarismo referem-se ao fato de que conforme esse pensamento existe uma indiferença distributiva, ou seja, a fórmula utilitarista não leva em conta a desigualdade na distribuição do bem estar. Também trata com descaso os direitos e liberdades que só são considerados de forma indireta e somente no grau que influenciam as utilidades. Por último, a abordagem utilitarista é facilmente influenciada por atitudes adaptativas e condicionamentos mentais. O cálculo de utilidades pode ser demasiado injusto com aqueles que se conformam com uma situação de privação simplesmente pela

necessidade de sobrevivência. “A medida mental do prazer ou do desejo é maleável demais para constituir-se em um guia confiável para a privação e a desvantagem”.(Sen, 2000: 82).

1.3 A teoria Rawlsiana de justiça

O objetivo de Rawls (1971) é buscar uma concepção de justiça que ao contrário do utilitarismo, exija uma abordagem de justiça como equidade e que seja amplamente discutida pela sociedade e compreendida como fundamento das instituições sociais. Rawls supõe indivíduos não utilitaristas, ou seja, não simplesmente interessados em satisfazer a seus próprios desejos, mas indivíduos que incorporam uma concepção pública de justiça.

Segundo Ramos (2003) a teoria rawlsiana tem a intenção de formular uma concepção política da justiça adequada para uma democracia constitucional. Sua teoria busca a tolerância entre diferentes doutrinas filosóficas e religiosas sustentadas por pessoas consideradas livres e iguais. A teoria rawlsiana de justiça como equidade é liberal no sentido de valorizar a neutralidade entre diferentes concepções do bem. Segundo Oliveira (2002), a teoria rawlsiana busca melhorar o bem estar dos indivíduos que se encontram à margem da sociedade, ou seja, tem fortes tendências redistributivas. Como os direitos de propriedade estão em segundo plano há uma tentativa de promover um contrato social que assegure a igualdade de oportunidades e dessa forma promova a compensação das desigualdades.

O princípio da igualdade democrática de Rawls (1971) prega que as políticas sociais devem estar atentas ao não favorecimento daqueles que possuem mais oportunidades, talentos ou recursos. Isso significa que os indivíduos dotados de privilégios que os deixariam com maiores benefícios em relação a outros menos favorecidos, deveriam renunciar a estes potenciais benefícios. Outro princípio de Rawls, o princípio da diferença, argumenta que se compensem as desigualdades arbitrárias, pois entende que a distribuição de talentos, oportunidades, recursos, preferências, gostos e ambições constituem uma dotação comum.

Os princípios de Rawls (1971) têm como fundamento primordial o respeito ao indivíduo, o que demonstra sua natureza antiutilitarista. Rawls não aceita que os indivíduos sejam penalizados quando não consultados previamente em relação a alguma ação, mesmo que esta ação tenha objetivos “coletivos”. A principal diferença entre os fundamentos do utilitarismo e da teoria de Rawls está na alocação dos “bens sociais primários” e na igualdade das liberdades fundamentais. Para Rawls (1971), o importante é a distribuição dos bens

primários em benefícios para os desfavorecidos e que todos tenham igualdade de reivindicar e desfrutar das liberdades fundamentais.

Segundo Oliveira (2002) na *Teoria da Justiça* (Rawls, 1971), os dois princípios por ele desenvolvidos devem ser, concebidos segundo um modelo de jogo democrático na medida em que articulam uma liberdade igual e uma igualdade de oportunidades, de forma a viabilizar uma sociedade cada vez mais justa (*fair*) cujas desigualdades são aceitáveis por estabelecerem critérios públicos de justiça, iguais para todos. A primazia do justo sobre o bem, ao contrário do utilitarismo, não permite o sacrifício de indivíduos em suas aspirações racionais, mas assegura que cada um (ou grupo de indivíduos) busque a realização de suas concepções do bem (diferentes e muitas vezes incompatíveis entre si) ao mesmo tempo em que todos compartilham um certo senso de justiça, o mínimo exigido para manter os termos razoáveis de uma cooperação social. Rawls concebe seu modelo de justiça como equidade precisamente para organizar as idéias e os princípios capazes de expressar a própria sociabilidade em termos desses critérios públicos, ou seja, a sociedade passa a ser "concebida como um sistema equitativo de cooperação social entre pessoas livres e iguais, vistos como membros plenamente cooperativos da sociedade ao longo de toda a vida". (Rawls, 2000: 51).

De acordo com Vita (1993:23), a "moralidade política em sentido amplo" contida na teoria de Rawls requer que se concebam princípios de justiça e instituições políticas e sociais deles derivados que sejam valorizados por si próprios e não como meios para alcançar determinados fins. A existência dessas instituições não deve ser vista como tendo simplesmente o propósito de organizar um *modus vivendi*, mas deve ser justificada por argumentos morais.

É importante notar que a teoria rawlsiana teve um impacto profundo na sociedade americana porque foi anunciada na época em que se discutia fortemente alternativas para assegurar maior igualdade às minorias, composta por mulheres, índios e negros. A teoria da justiça como equidade de Rawls, mesmo recebendo muitas críticas, incitou um novo caminho de abordagem e discussão sobre a justiça social e sobre de que forma e em que medida o Estado deve interferir na sociedade para corrigir as desigualdades sociais consideradas injustas. Há toda uma literatura relativa à teoria da justiça como equidade, na qual se discute de forma veemente o potencial revelado por ela em termos de igualdade social e de justiça redistributiva.

1.4 Crítica de Sen às teorias tradicionais

As teorias éticas possuem um conjunto de informações normativas que têm como objetivo avaliar as sociedades. A teoria de desenvolvimento como liberdade de Sen propõe apresentar uma base informacional mais abrangente do que aquelas oferecidas pelo utilitarismo, libertarismo e teoria rawlsiana. A crítica que Sen faz a essas teorias refere-se ao fato de que dão pouca ênfase às liberdades substantivas e que fornecem métricas sujeitas à distorções.

Sen faz diversas críticas ao utilitarismo que corroboram o pensamento de autores neocontratualistas. As principais são: I) a indiferença distributiva, II) o descaso com os direitos, liberdades e outras considerações desvinculadas da utilidade e III) adaptação e condicionamento mental. A primeira crítica diz respeito ao fato do utilitarismo não considerar o grau de desigualdade na distribuição das preferências, ou seja, o cálculo utilitarista tende a não levar em consideração desigualdades na distribuição da felicidade (imposta apenas a soma total, independentemente do quanto sua distribuição seja desigual). Podemos estar interessados na felicidade geral e, contudo, desejar prestar atenção não apenas nas magnitudes agregadas, mas também nos graus de desigualdade na felicidade. A segunda limitação refere-se ao fato do utilitarismo valorizar direitos e liberdades somente na medida que influenciam a utilidade. O último problema refere-se ao fato dos indivíduos pobres tenderem a ter preferências mais modestas, compatíveis com seu estado geral de privação. Deste modo, qualquer avaliação subjetiva feita por indivíduos pobres pode refletir uma métrica distorcida de seus estados de bem-estar.

Segundo Sen, a base informacional do liberalismo limita-se às liberdades formais e a alguns direitos. As liberdades formais são definidas por Sen como aquelas que por lei, os indivíduos têm o direito assegurado. Os direitos de propriedade, portanto, em hipótese alguma, podem ser desrespeitados para beneficiar uma camada social menos favorecida. Sen entende a importância das liberdades formais para a sociedade, e que a transgressão das liberdades de um indivíduo traz consequências e violação da liberdade formal de outro, mas isso não significa que os direitos libertários estão acima das liberdades substantivas.

A crítica de Sen a teoria rawlsiana se prende ao fato de que o conceito de bens primários, sugerido por Rawls, não é suficientemente amplo a ponto de substituir a teoria utilitária de que a renda está diretamente relacionada ao bem-estar. Sen aponta cinco variáveis

que interferem na relação entre renda e bem-estar, ou seja, na transformação de bens primários em liberdades substantivas: “heterogeneidades pessoais, diversidades ambientais, variações no clima social, diferenças de perspectivas relativas, distribuição na família” (Sen, 2000: 90-91). Na visão de Sen, os bens primários definidos por Rawls são apenas meios para se atingir as liberdades substantivas, mas não dão nenhuma indicação a cerca de como os fins podem ser atingidos.

Na perspectiva de Sen, a igualdade de liberdade para buscar os objetivos não pode ser gerada pela igualdade na distribuição de bens primários, como ressalta Rawls. Por este motivo, uma distribuição eqüitativa de bens primários pode resultar numa distribuição desigual de “capacitações”. O conceito de capacitação, segundo Sen é definido como as “combinações alternativas de funcionamentos” possíveis para um determinado indivíduo. A palavra “funcionamento” diz respeito à várias coisas que uma pessoa pode considerar valioso ter ou fazer. Uma das vantagens dessa visão de Sen está na possibilidade de se comparar com maior facilidade os funcionamentos em vez das utilidades. No entanto, também há dificuldades na comparação interpessoal. Um dos aspectos mais ressaltados por Sen em sua teoria é o pluralismo da perspectiva baseada na capacitação e na liberdade:

Nesse sentido, a abordagem da capacitação possui uma amplitude e sensibilidade que lhe conferem grande abrangência, permitindo atentar com finalidades avaliatórias para diversas considerações importantes, algumas das quais omitidas, de um modo ou de outro, nas abordagens alternativas. Essa grande abrangência é possível porque as liberdades das pessoas podem ser julgadas por meio da referência explícita a resultados e processos que elas com razão valorizam e buscam. (Sen, 2000:107)

Na visão de Sen, sua teoria de “Desenvolvimento como liberdade” é capaz de integrar os aspectos positivos que estão presentes nas bases informacionais de outras teorias éticas. Dessa forma, a perspectiva baseada na liberdade pode considerar a prioridade do utilitarismo no bem-estar humano, o enfoque das teorias libertaristas sobre as liberdades valorizadas e os processos de escolha e a abordagem da teoria rawlsiana sobre as liberdades formal e substantiva.

1.5 Considerações Finais

O liberalismo tem na sua essência a valorização da liberdade formal assegurando aos indivíduos viverem conforme suas próprias concepções. Porém, uma teoria da justiça deve estar preocupada de por em prática aquilo que é previsto formalmente, considerando dessa forma não apenas o aspecto formal, mas também a liberdade real.

Segundo as visões liberais de Sen e Rawls a implantação da justiça distributiva depende, fundamentalmente, das políticas sociais. Um dos preceitos básicos para o atingimento dessa prerrogativa consiste em entender que há certos valores que devem ser mantidos e não submetidos à busca de eficiência atribuída ao mercado.

Conforme a teoria de Sen, tem que se levar em conta o papel norteador dos valores de justiça, especialmente do senso de justiça, segundo os quais é impossível formular políticas públicas sem que se tenha em conta o comportamento dos indivíduos que serão por elas atingidos e que determinará sua efetividade e que a promoção de justiça deve ser o objetivo principal a ser alcançado pelas políticas.

Como poderemos verificar no capítulo seguinte, que vai tratar de políticas sociais na sociedade brasileira, é difícil sustentar uma justiça distributiva de recursos advinda simplesmente da eficiência alocatória do mercado. No caso brasileiro, a atuação do Estado ainda é fundamental não apenas para resguardar os excluídos da situação precária a qual são relegados pelo mercado, proporcionando-lhes meios mínimos de sobrevivência, mas também para formular, em conjunto com a sociedade, um projeto de desenvolvimento que priorize o crescimento acompanhado de equidade, justiça social e liberdade.

2 POLÍTICAS SOCIAIS

A Declaração da ONU sobre o Direito ao Desenvolvimento atribui aos estados o direito e o dever de formular políticas nacionais adequadas ao desenvolvimento, que visem ao constante aprimoramento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos, com base em sua participação ativa, livre e significativa e no desenvolvimento e na distribuição equitativa dos benefícios daí resultantes. Entre os meios de o Estado realizar o direito ao desenvolvimento, a Declaração inclui a formulação, adoção e implementação de políticas, medidas legislativas e outras, em níveis nacional e internacional. A Declaração propõe que os Estados devem tomar, em nível nacional, todas as medidas necessárias para a realização do direito ao desenvolvimento e devem assegurar, *inter alia*, igualdade de oportunidade para todos, no acesso aos recursos básicos, educação, serviços de saúde, alimentação, habitação, emprego e distribuição equitativa da renda. A Declaração é enfática na defesa de reformas econômicas e sociais que sejam apropriadas à erradicação de todas as injustiças sociais. Ao se referir ao direito ao desenvolvimento nesses termos, a Declaração das Nações Unidas eleva-o à condição de “direito humano inalienável”.

Segundo Sen (2000), a questão da discussão pública e participação social são questões centrais para elaboração de políticas em uma estrutura democrática. O uso de prerrogativas democráticas – tanto as liberdades políticas como os direitos civis – é parte crucial do exercício da própria elaboração de políticas econômicas, em adição a outros papéis que essas prerrogativas possam ter. Em uma abordagem orientada para a liberdade, as liberdades participativas não podem deixar de ser centrais para a análise de políticas públicas.

Essas liberdades participativas fazem com que as discussões sobre as políticas sociais se reportem a um importante debate: focalização vs universalização dos gastos sociais.

Quando nos referimos à universalização dos programas sociais estamos falando da universalização do acesso mínimo aos serviços sociais, indispensável para a sobrevivência do cidadão ou de universalização do total da oferta de serviços sociais disponíveis para manutenção do padrão de vida de todos os cidadãos. Segundo Delgado (2003) na visão universalista o combate à pobreza não pode ser o objetivo único da política social, mas

produto de um esforço mais geral e concertado da sociedade, no qual políticas de transferência de renda, assim como outras políticas mais estruturais, sejam parte integrante de um projeto mais amplo de inclusão.

Quando falamos em focalização o objetivo dos programas sociais é reduzir as desigualdades na distribuição da renda e da pobreza decorrentes do funcionamento de uma economia de mercado, utilizando os programas de tal forma que fossem igualadas as oportunidades de mercado de trabalho. Nesse contexto, os programas sociais deveriam ser desenhados para atender fundamentalmente, aos grupos relativamente mais pobres da população.

Neste capítulo vamos discutir a política social brasileira enfatizando a necessidade de focalização na população atingida pela extrema pobreza, mas não perdendo de vista a importância da universalização para construção de uma rede de proteção social para todos os cidadãos.

2.1 A política Social Brasileira

A política social brasileira, na última década, passou por importantes transformações estratégicas que levaram à ampliação da quantidade de programas sociais e ao aumento do volume de recursos destinados à erradicação da pobreza. Atualmente nossa política social se caracteriza por uma grande variedade de programas sociais modernos e descentralizados. Entretanto, mesmo com todo estes avanços, a política social do país convive com antigos problemas. A ausência de coordenação entre municípios, estados e governo federal, a falta de integração entre os programas sociais, a dificuldade de focalização na população que apresenta extrema pobreza, a falta de uma política social como instrumento de inclusão social: políticas universalistas e de extensão de direitos sociais às camadas sociais mais pobres da população, além da falta de monitoramento, controle e avaliações de impacto têm impedido o alcance de reduções significativas no grau de desigualdade social do país.

Segundo Rocha (2003) a maioria dos programas sociais brasileiros deixa de atender aos segmentos mais pobres da população, em detrimento dos segmentos não-pobres. A distribuição dos recursos relativos aos vários programas sociais não considera as carências específicas de cada comunidade. Dessa maneira, estados com menor grau de carência

terminam por receber uma parcela de recursos muito superior a sua participação no total das carências nacionais.

Outro fator importante a ser considerado é a baixa eficácia das políticas sociais. Segundo Barros (2003) temos muito pouco conhecimento do impacto dos programas sociais nas comunidades. É necessário um esforço permanente de avaliação, o qual permitiria a concentração de recursos naqueles programas de maior efetividade. Além disso, a avaliação do impacto possibilitaria identificar a heterogeneidade existente em alguns programas, ou seja, verificar como o impacto variaria de acordo com a natureza do benefício e do beneficiário, permitindo redesenhar programas e público-alvo, de maneira a otimizar a eficácia do programa.

Segundo Rocha (2003) para garantir a eficácia de políticas antipobreza é essencial cumprir todas etapas de um planejamento estratégico, que passa pelo conhecimento da situação atual que vai ser modificada, da definição clara de objetivos, de estabelecimento de metas possíveis de serem alcançadas, dos meios gerenciais e financeiros necessários para o atendimento dos objetivos, da delimitação do público alvo a ser atendido e, por último, mas não menos importante, do acompanhamento permanente e avaliação periódica dos resultados obtidos. Uma vez que a população pobre é heterogênea e imensa e os recursos limitados, garantir uma boa focalização nos objetivos propostos é o caminho para que os programas antipobreza sejam bem sucedidos.

Em geral a política social atual opera de forma não integrada, sendo os beneficiários de cada programa selecionados de forma independente. A integração aumenta a eficácia da política social. Integração não significa apenas dar a um mesmo beneficiário acesso simultâneo a uma variedade de programas, mas sim dar a cada beneficiário acesso a um conjunto de benefícios que estejam mais adequados as suas necessidades específicas. Portanto, para integrar as políticas sociais, é necessário contar com equipes treinadas para desempenhar duas funções. Por um lado, devem ser capazes de diagnosticar o grau de carência de cada família pobre. Por outro, precisam ser hábeis para identificar quais os programas mais adequados para uma determinada família além de garantir, a ela, acesso aos programas.

É muito comum encontrar pessoas pobres sem uma clara visão dos programas disponíveis a que teriam acesso. Por vezes, famílias com igual grau de carência acabam tendo acesso completamente diferenciado a determinados programas, dependendo de seu capital

social, principalmente em função das associações de que participa ou participou e de sua experiência anterior com o programa. Assim, enquanto existe um grande número de pessoas que já participou muitas vezes de um programa, existem outras que nunca tiveram acesso a um programa ou sequer sabem de sua existência. A maior igualdade de oportunidades no acesso aos programas sociais requer divulgação muito mais ampla da oferta de serviços existente. Em virtude da complexidade da atual política social, em que coexistem variados programas federais, estaduais e municipais, seria benéfico a unificação e simplificação da política social como um todo. Só assim esta poderia ser percebida e compreendida por todos os seus beneficiários potenciais. É também imprescindível a existência de um único local para o qual cada família carente possa se dirigir, a fim de obter conhecimento sobre todo o leque de programas sociais disponíveis em sua localidade.

Atualmente existe muito pouca coordenação entre as políticas sociais dos três níveis de governo. Essa falta de coordenação gera sobreposições, ineficiências e má distribuição, isto é, casos onde áreas ou famílias estão sendo duplamente atendidas enquanto em outras nenhum atendimento encontra-se disponível. Também existem casos em que a população a qual o programa é destinado não está sendo beneficiada, devido ao clientelismo, questões eleitoreiras e consciência cidadã daqueles que não são público alvo, mas preenchem de forma incorreta os cadastros para obter o benefício. Com isso, o combate à pobreza extrema fica a mercê da falta de controle e de interesses pessoais e eleitoreiros que distorcem os resultados dos programas.

A política social brasileira atual é extremamente ampla em escopo. Existe uma impressionante diversidade de programas. Muitas vezes programas similares recebem nomes tão distintos, que nos custa perceber as similaridades existentes. A ausência de um cadastro nacional de políticas sociais executadas em níveis federal, estadual, municipal ou por ONGs e associações comunitárias aumenta demasiadamente os custos da troca de experiências e da identificação de melhores práticas. A insuficiente documentação das políticas em vigor dificulta também a formulação e o desenho de outras novas. Em suma, a política social brasileira é extremamente rica e variada, representando, assim, um excelente campo para a identificação de melhores práticas. O fato, entretanto, de toda essa experiência estar sendo levada a cabo de uma forma mal documentada e desarticulada faz com que muito do que se poderia aprender com todas essas experiências se perca. Assim, é vital que toda essa experiência seja estruturada de forma registrada, documentada e organizada, para que o desenho de futuras políticas ou o redesenho de antigas possa ser informado pela experiência acumulada.

Os programas federais são, em geral, padronizados e aplicados da mesma forma nas diversas regiões do país, a despeito das enormes disparidades espaciais existentes. Essas disparidades espaciais referem-se tanto à intensidade da pobreza, como a sua natureza e causas. Essa falta de adaptabilidade dos programas federais às condições locais pode reduzir significativamente a efetividade dos mesmos. É, portanto, fundamental flexibilizar o desenho dos programas federais. Quão adequados estão os programas sociais às necessidades locais constitui-se em um fator de extrema relevância para a garantia de eficácia desses programas. Ao longo dos últimos anos, a participação comunitária no desenho da política social vem sendo incentivada através da criação de uma variedade de conselhos e comissões estaduais e municipais, os quais passam a ser responsáveis por uma série de decisões importantes. Outro caminho diz respeito às experiências municipais com a utilização de modelos de desenvolvimento local. No entanto, apesar dos progressos, muito ainda precisa ser aprimorado para que a participação comunitária passe a ser um instrumento efetivo, capaz de garantir maior adequação aos programas.

É nesse contexto que devemos abordar a questão da pobreza. A pobreza é um problema universal que afeta com intensidades distintas todas as regiões do país e do planeta. O combate à pobreza em cada área, em particular nas mais pobres, requer o emprego de recursos federais ou mesmo internacionais. A solução, entretanto, é necessariamente local. A pobreza manifesta-se de forma distinta em áreas distintas. As potencialidades, os recursos e as aptidões locais que podem ser explorados para combatê-la variam de uma área para outra, mesmo quando as carências são similares. Daí decorre a inexistência de soluções padronizadas. Ainda quando as carências de áreas diversas são similares, os instrumentos mais adequados à sua erradicação podem ser variados, posto que a sua efetividade depende das condições socioeconômicas específicas de cada espaço. Em suma, embora a pobreza seja um problema universal, o seu tratamento necessita ser local, precisa respeitar e se adaptar às especificidades do espaço em que procura atuar. Assim, um dos grandes desafios para o governo federal é o de como desenhar a sua política social de uma forma flexível o suficiente para acomodar as especificidades locais. Para atingir tal finalidade, a política social federal teria de se basear num alto grau de descentralização que envolvesse não apenas a operacionalização, mas também a definição de alguns parâmetros dos programas e uma considerável participação comunitária.

A erradicação da pobreza não ocorre simplesmente através da concessão de oportunidades aos pobres. Para que a pobreza seja realmente erradicada, é necessário que os

pobres explorem por sí mesmos as oportunidades disponíveis, no que precisam empenhar muito esforço e ter uma certa ‘agência’, como diria Sen, para enfrentar as soluções de seus próprios problemas. Em suma, a rota de saída da pobreza se baseia, necessariamente, no binômio oportunidades-agência. A agência (ou esforço) sem oportunidades é ineficaz; de igual modo, e as oportunidades sem agência são inúteis. Como o caminho de superação da pobreza não é composto por apenas um passo, mas por vários, diversas oportunidades serão necessárias. Cada família pobre percebe que o esforço necessário em cada passo será significativo e que o resultado desse empenho só será realmente compensador se todos os passos forem percorridos. Assim, se a família não compreende todo o processo, se não percebe com nitidez que terá todas as oportunidades necessárias e que será tratada com justiça ao longo de todos os passos, é natural que o esforço dedicado à superação da pobreza seja pequeno. A redução de esforço despendido por essas famílias diminui a eficácia dos programas e, por fim, a efetividade dos gastos sociais no combate à pobreza. Por tal motivo, qualquer política social que se proponha a auxiliar as famílias pobres em todas as etapas rumo à superação da pobreza deve, necessariamente, ser capaz de transmitir de forma clara esta mensagem a seus beneficiários, qual seja, a de que todas as oportunidades estarão disponíveis. Uma política social pode fracassar simplesmente se não for capaz de convencer as próprias famílias quanto a isso. Vale ressaltar que, após décadas de políticas sociais fragmentadas, que dão aos segmentos pobres um acesso limitado às verdadeiras oportunidades, não é tarefa fácil transmitir a esses segmentos a notícia de que, com a nova política social, todas as oportunidades de que necessitam estarão disponíveis. Para essa tarefa, a consolidação e a integração de toda a política social seriam instrumentos extremamente úteis. Do ponto de vista das famílias pobres, é muito mais fácil compreender um programa que lhes garanta todas as oportunidades de que necessitam do que um amplo leque de programas concedendo oportunidades fragmentadas. Quanto mais consolidada e integrada for a política social, mais fácil será a assimilação de seus objetivos pelas famílias.

Conforme Sen (2000) a política pública tem o papel não só de procurar implementar as prioridades que emergem de valores e afirmações sociais, como também de facilitar e garantir a discussão pública mais completa. O alcance e a qualidade das discussões abertas podem ser melhorados por várias políticas públicas, como liberdade de imprensa e independência dos meios de comunicação (incluindo ausência de censura), expansão da educação básica e escolaridade (incluindo a educação das mulheres), aumento da independência econômica (especialmente por meio do emprego, incluindo o emprego feminino) e outras mudanças

sociais e econômicas que ajudam os indivíduos a ser cidadãos participantes. Essencial nessa abordagem é a idéia do público como um participante ativo de mudança, em vez de receptor dócil e passivo de instruções ou de auxílio concedido.

Na discussão a respeito dos rumos da política social temos que ter como referência a Constituição, base de uma perspectiva universalista e inclusiva. Segundo Delgado (2003), analisando as políticas sociais em termos fiscais onerosos a partir da clivagem inclusão/exclusão em face dos direitos sociais constitucionalmente reconhecidos, pode-se agregar essas políticas, programas e ações em três grupos:

- a) Aquelas que são responsáveis pela garantia dos direitos sociais básicos e apresentam três características: *i*) dependem da iniciativa do cidadão; *ii*) independentemente do governo caracterizam-se como direitos permanentes, e *iii*) estão protegidas de cortes orçamentários, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal (Previdência Básica, SUS-Hospitalização-Consultas, Benefícios e Prestação Continuada da Loas e Seguro-Desemprego);
- b) Aquelas que também são responsáveis pela garantia dos direitos sociais previstos na constituição e que dependem da iniciativa dos governos por meio de ações e programas temporais para que os cidadãos possam exercer seus direitos. Seus recursos orçamentários em geral estão vinculados constitucionalmente, mas não estão protegidos dos cortes, como no grupo “a” (Programa de Reforma Agrária, Projetos Estruturantes do Programa Fome Zero, Ensino Fundamental- Fundef, Programa de Merenda-Escolar, etc.).
- c) Aquelas que correspondem a situações emergenciais e a projetos transitórios, ligados geralmente, ao mandato do dirigente político, e que, em geral, atendem a uma ampla e variada demanda social, ainda não estruturada no aparelho de Estado. Normalmente, não têm recursos orçamentários ou podem estar suscetíveis a cortes orçamentários. A essa demanda variada estão contempladas situações não consideradas nos itens anteriores como riscos e carências sociais não previstas nas situações anteriores, problemas circunstanciais (no tempo e no espaço), grupos sociais excluídos dos atendimentos previstos em “a” e “b” e, por último, como distorção, as ações assistencialistas e de clientelismo político. O grupo “c” comporta uma gama de programas, entre os quais uma grande variedade de programas de renda mínima focalizados na linha da pobreza, que, em parte, atenderam e atendem demandas legítimas, mas cujo corte não é aquele previsto nos tópicos “a” e “b”.

Esses três agrupamentos devem ser observados quando do desenho da política social, tendo-se em vista o alcance e as características de cada um deles. É a partir desse conjunto de

políticas – que conjuga, de forma diferenciada, o atendimento a direitos, a garantia de oportunidades e o enfrentamento de carências e de situações de vulnerabilidades sociais – que a política social poderá atuar como parte de uma efetiva estratégia de combate à pobreza e à desigualdade social. Dessa forma, o grupo “a”, cerne de uma política inclusiva, e o grupo “b”, do mesmo modo composto por programas estruturantes, devem ser acompanhados por programas do tipo “c”, que visam atender às situações de vulnerabilidade, exclusão ou emergência não previstas anteriormente.

Nesse contexto, a política social – como um sistema de proteção social que incorpora os necessários mecanismos de assistência – passa a ser um elemento (importante, por suposto) da estratégia de redistribuição da riqueza em prol de uma sociedade mais justa e equânime.

2.2 Considerações Finais

O desafio da política social brasileira consiste em que a ação pública tenha um escopo mais amplo. O combate à pobreza não pode ser o objetivo único da política social, mas produto de um esforço mais geral e concertado da sociedade, no qual políticas de transferência de renda, assim como outras políticas mais estruturais, sejam parte integrante de um projeto nacional mais amplo de inclusão, à guisa de construção de uma sociedade mais justa.

A ênfase em políticas de cunho assistencialista põe em risco conquistas sociais que não devem ser desprezadas. Apesar da importância dos programas de transferência de renda, sobretudo como complemento de uma política social inclusiva, é necessário reforçar a centralidade dos programas universais e da manutenção e extensão das políticas inclusivas no âmbito da saúde, da previdência, da assistência, do trabalho, da Reforma Agrária, entre outras.

O papel da política social passa a ser estratégico na redistribuição da riqueza em prol de uma sociedade mais justa e de um sistema de proteção social que incorpora mecanismos que conjugam o atendimento aos direitos, a garantia de oportunidades e o enfrentamento das carências que visam o combate à pobreza e à desigualdade social.

Para tanto um estudo mais aprofundado da pobreza, fome e desnutrição se faz necessário para dar embasamento teórico que, num outro momento, será importante para o entendimento da dimensão destes problemas no Brasil.

3 POBREZA

O propósito deste capítulo é examinar os conceitos, abordagens e medidas de pobreza que podem ser utilizadas para analisar a natureza multidimensional da pobreza e servir de referência para compreensão dos assuntos relacionados à fome, desnutrição e segurança alimentar que serão tratados nos próximos capítulos, e, também servir de suporte para a avaliação e formulação de políticas.

3.1 Conceitos de Pobreza

A pobreza é um fenômeno de muitas dimensões e pode ser definida de várias maneiras diferentes, algumas delas levando em conta uma visão mais restrita do problema, outras somente as dimensões econômicas, mas também aspectos políticos. Assim, a pobreza não é apenas insuficiência de renda, para que uma família satisfaça suas necessidades básicas (como moradia, vestuário, alimentação), mas também a privação do acesso aos serviços essenciais (educação, saúde, transporte coletivo, por exemplo) e aos direitos sociais básicos (trabalho, moradia, seguridade social, entre outros).

Para Martinez (1998), a pobreza é uma situação na qual o sujeito não está em condições de satisfazer suas necessidades em termos de sobrevivência física e – também – de seu desenvolvimento como pessoa, como cidadão.

Segundo Andrade (2003), estes diferentes conceitos têm em similaridade, a idéia de que a pobreza está relacionada com a privação de acesso a algum padrão de vida considerado essencial ou básico para uma vida adequada em sociedade. A partir dessa constatação, podemos verificar que as diferenças na definição da pobreza se originam de ponto de vista divergentes sobre o que realmente significa um mínimo padrão de vida adequado. Dentro das diferentes formas de especificar as características desse padrão de vida, uma está ligada à idéia de que pobreza tem uma dimensão absoluta e uma relativa.

3.1.1 Pobreza Absoluta e Pobreza Relativa

Segundo Rocha (2003), a pobreza absoluta está intimamente relacionada às questões de sobrevivência física, ou seja, ao não atendimento das necessidades essenciais para manutenção de um mínimo vital. Por outro lado, a definição de pobreza relativa estabelece uma relação entre as necessidades a serem satisfeitas e a forma de vida predominante na sociedade analisada, agregando a diminuição das desigualdades de meios entre indivíduos como uma meta social. Como consequência, nas sociedades onde o mínimo vital é garantido a todos, o conjunto dos indivíduos relativamente pobres são apartados. Os limites que distinguem pobreza absoluta e relativa são pouco evidentes, principalmente nos experimentos empíricos. Pode-se também constatar esta dificuldade de distinção mesmo quando se trata do atendimento das necessidades essenciais de alimentação, cuja situação está vinculada, fundamentalmente, ao conceito de pobreza absoluta.

Segundo Monteiro (2000) existe uma ampla literatura que discorre sobre a adequação energético-protéica e de outros nutrientes às necessidades nutricionais, levando-se em conta as condições de vida e características individuais das pessoas. Para definir as necessidades nutricionais dos indivíduos, diversos aspectos têm que ser considerados, principalmente os aspectos culturais, portanto o estabelecimento de uma dieta mínima de sobrevivência constitui-se apenas numa simplificação analítica. No entanto, a definição de necessidades alimentares não satisfeitas não implica no estabelecimento de uma dieta mínima, já que existem outros métodos, como a verificação das características físicas da população, para medir a incidência de fome e de subnutrição.

É possível que os aspectos relacionados ao atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital e associados à noção de pobreza absoluta tenham sido continuamente deixadas de lado, uma vez que os estudos de pobreza se desencadearam a partir da dificuldade dos países ricos. A propósito, a abordagem da pobreza adotando como critério à insuficiência de renda se propagou, passando a ser utilizada também nos países pobres, onde, até nos dias de hoje, os indicadores relativos à sobrevivência física ainda são importantes.

3.1.2 Pobreza Crônica e Pobreza Temporal

A pobreza crônica compreende aqueles indivíduos que tem por um período prolongado renda abaixo da linha de pobreza e/ou uma ou mais necessidades básicas insatisfeitas. Este grupo compõe o núcleo mais crítico de pobreza, tratando de pessoas que vivem em condições prolongadas de privação e que, além de não poder adquirir rotineiramente os mínimos bens e serviços, não têm como obter uma vida adequada nem assegurar a todos membros de sua família o acesso à educação, aos serviços de saúde e as oportunidades de emprego.

Já a pobreza temporal inclui os indivíduos que durante um período limitado de tempo tem renda abaixo da linha de pobreza e necessidades básicas insatisfeitas. Trata-se de uma situação que sugere que o déficit de renda não tem sido permanente ou suficientemente prolongado para afetar a satisfação das necessidades de um indivíduo, tais como a desnutrição crônica ou as carências habitacionais, indicando um perda transitória na qualidade de vida dos indivíduos. São indivíduos que estão em risco de cair na pobreza crônica se as oportunidades não os permitirem recuperar sua capacidade de integração social.

3.2 Abordagens da Pobreza

Podemos destacar, quatro formas diferentes de abordagem da pobreza que buscam definir um padrão de vida satisfatório: i) Abordagem monetária, ii) Abordagem das necessidades básicas, iii) Abordagem da participação e iv) Abordagem das capacitações. Uma breve análise dessas abordagens propicia o estabelecimento de uma perspectiva de entendimento de maneiras alternativas de avaliação da pobreza.

3.2.1 A abordagem monetária

A abordagem monetária analisa a pobreza pelo critério da renda, ou seja, a renda total ou gastos necessários à sobrevivência de um indivíduo ou de um grupo, consumindo os bens

nas quantidades consideradas essenciais a este fim. Está implícita nesta abordagem a idéia de um mínimo de bem-estar que pode ser obtido via consumo daqueles bens considerados essenciais.

Segundo Rocha (2003) uma parcela considerável das necessidades dos indivíduos é suprida através das trocas mercantis. Assim, segundo a autora, é normal que a noção de atendimento às necessidades seja efetivada de forma indireta, via renda. Embora a pobreza seja uma síndrome associada a carências diversas, o procedimento mais comum é defini-la como insuficiência de renda, devido às facilidades empíricas que envolvidas em abordagens multidimensionais. O pressuposto conceitual é que, dado um determinado nível de renda, diferentes indivíduos atingiriam o mesmo nível de utilidade. Assim, ao estabelecer um padrão de bem-estar mínimo desejado, os indivíduos cuja renda é insuficiente para atingi-los são considerados como pobres.

Segundo Hofmann (1998) uma dificuldade dessa abordagem é que a renda é uma medida imperfeita para avaliar as condições de vida de uma pessoa ou família, embora seja nas economias monetizadas, a melhor medida isolada dessas condições.

Segundo Sen (2000) essa última relação pode ser especialmente relevante para a erradicação da pobreza de renda. Melhorias na educação básica, serviços de saúde e saneamento básico elevam diretamente a qualidade de vida. Esses fatores também aumentam o potencial dos indivíduos de obter renda e dessa forma livrar-se da pobreza medida pela renda. Quanto maior às ações públicas em educação, saúde e saneamento básico, aumenta a chance dos pobres de saírem das estatísticas de excluídos. No entanto, o principal argumento de Sen é que ênfase na renda como medida de pobreza constitui uma confusão entre os meios e fins do desenvolvimento, dado que precisamos da renda como um *meio* de atingir outros objetivos e não podemos justificar a melhoria desses serviços como meio de atingir rendas mais elevadas, pois rendas não representam um fim em si mesmas.

3.2.2 Abordagem das necessidades básicas

Outra abordagem para definição de pobreza é o conceito da não satisfação de necessidades básicas (Salama & Destremau, 1999). Esta abordagem considera essencial o acesso a alguns bens, de modo que sem estes os “cidadãos” não seriam capazes de usufruírem uma vida minimamente digna. Água potável, rede de esgoto, coleta de lixo, acesso ao

transporte coletivo e educação são bens imprescindíveis para que os indivíduos possam levar vidas saudáveis e tenham chances de inserção na sociedade.

Andrade (2003) destaca que a abordagem das necessidades básicas define a pobreza como o estado dos indivíduos cujo atendimento das necessidades não atinge as metas especificadas em uma estratégia de desenvolvimento visando à abolição da pobreza absoluta. Esta abordagem não tem como parâmetro a determinação de um nível mínimo de renda, como no caso da linha de pobreza. A não satisfação das necessidades básicas automaticamente seleciona os indivíduos como público alvo para os quais se projetam programas sociais específicos visando solucionar o atendimento dessas necessidades¹.

Segundo Rocha (2003) optar pela abordagem de necessidades básicas não satisfeitas é uma escolha que vai além daquelas relacionadas com o atendimento apenas das necessidades ligadas à alimentação para incorporar uma gama mais ampla de necessidades humanas, tais como educação, saneamento, habitação etc.

Conceituar a pobreza fundamentada em patamares mínimos de satisfação dessas necessidades permite diversas possibilidades, diferentemente da abordagem centrada nas necessidades de alimentação. Conforme a situação de cada sociedade podemos definir de forma mais ou menos estrita o que sejam as necessidades básicas. Por exemplo, numa sociedade onde a alfabetização é generalizada, o critério aprender a ler e a escrever não se constitui numa necessidade básica, portanto não seria útil para melhorar a vida dos pobres. Seria importante, então, considerar o critério de educação como uma necessidade básica, porém num nível de escolarização mais elevado – educação fundamental ou educação secundária-, o que mostra que a adoção da abordagem de necessidades básicas leva em conta a noção de pobreza relativa.

Outro exemplo que evidencia o componente relativo da abordagem das necessidades básicas é quando se estabelecem os critérios de habitação ou de saneamento. Para a habitação os critérios para o atendimento das necessidades básicas têm que levar em conta os aspectos culturais, demográficos, climáticos, etc. No caso de saneamento, o espaço geográfico e demográfico tem que ser considerado. Nas áreas urbanas, uma vez que são mais povoadas, é

¹ 1 Streeten e Burki (1978) discutem esta abordagem e sugerem seis áreas que envolvem as necessidades básicas essenciais: nutrição; educação básica; saúde; saneamento básico; abastecimento de água e habitação; e infra-estrutura

primordial o acesso à rede de captação de esgoto sanitário, o que não se faz necessário nas áreas rurais, onde o uso de fossa séptica pode ser adequado.

Como podemos verificar há um vasto campo para julgamentos de valor relacionados à definição das necessidades básicas, à maneira de classificar os pobres em função da quantidade de necessidades não satisfeitas e à relatividade imputada a cada uma das necessidades ponderadas.

Essa abordagem das necessidades básicas como critério para definir pobreza, utilizada com frequência pelos organismos internacionais nos anos 70 (ILO, 1977) diferencia-se da abordagem da linha de pobreza em três aspectos. Primeiro, porque não utiliza a renda como critério de pobreza, uma vez que tem interesse em optar por parâmetros que mostrem soluções efetivas em termos de padrão de vida, e não em termos de insumos ou instrumentos. Dessa forma, não considera como balizador do critério saúde os componentes da estrutura da saúde, mas os resultados efetivos em termos de queda nos índices de morbidade e de mortalidade, e de aumento da esperança de vida.

Em segundo lugar, a abordagem das necessidades básicas se distingue daquela da linha de pobreza porque os resultados e objetivos são mensurados para a sociedade como um todo, sem delimitar um subgrupo de pobres dentro de uma sociedade. Como exemplo vamos considerar o nível de escolaridade de uma população. Este indicador não será avaliado apenas entre os pobres, mas na sociedade como um todo, o que ameniza o resultado, porém traz como consequência eventuais divergências de taxas entre subpopulações. O foco principal da abordagem das necessidades básicas consiste em aplicar parâmetros de análise que estabeleçam comparações entre países e monitorem os avanços no atendimento das necessidades básicas ao longo do tempo para determinada população como um todo.

Em terceiro lugar, em oposição ao critério da renda, a abordagem das necessidades básicas enfatiza uma visão multidimensional da pobreza e a evidência da inter-relação entre as diversas carências. Na prática isso determina o estabelecimento de políticas que busquem eficácia no combate aos diferentes aspectos da pobreza, tendo como meta a melhoria do bem-estar social que deve ser mais do que o resultado da soma de atuações setoriais específicas e desvinculadas entre si.

Segundo Lopes (2003) esta abordagem tem como característica principal a universalidade, uma vez que estas são necessidades de todo e qualquer indivíduo. Mesmo com alguma dificuldade, as Necessidades Básicas Insatisfeitas (NBI) são mensuráveis e sua

satisfação é economicamente benéfica na medida em que aumenta a produtividade dos indivíduos. Porém, há alguma arbitrariedade no cálculo do indicador, posto que é necessário estipular quais são as necessidades além de um piso mínimo para as mesmas.

3.2.3 Abordagem da participação

A abordagem da participação difere da abordagem monetária e das necessidades básicas por não usar os critérios de renda ou necessidades para definir a pobreza. Segundo Townsend (1979) o problema da pobreza deve ser avaliado pela falta dos recursos necessários aos indivíduos para a sua participação e interação social, ou seja, deve ser avaliado pelo nível de consumo de bens e a possibilidade de usufruir atividades que estejam em conformidade com um padrão de vida adequado na sociedade daqueles indivíduos.

Neste aspecto, a abordagem da participação está diretamente relacionada à idéia de direito a um nível mínimo de recursos como apresentado por Atkinson (1989), significando o nível mínimo de renda necessário à participação individual em uma dada sociedade. Conforme Sen (2001) essa avaliação é feita a luz do que é realizado a partir da renda respectiva de uma pessoa, e as realizações constituem o bem estar social agregado. A desigualdade de renda é avaliada em termos de perda de bem estar social como um resultado da desigualdade na distribuição de renda agregada. Segundo Hoffmann (1998), o bem estar de uma pessoa não é afetado pela renda das demais, ou seja, os valores do bem estar social associado a cada pessoa, depende apenas da renda desse indivíduo.

Townsend (1979) discutiu que a pobreza não deve ser compreendida nos termos da subsistência, mas na habilidade das pessoas de participar na vida habitual da sociedade. Os indivíduos, as famílias e os grupos podem ser ditos estar na pobreza quando seus recursos estão seriamente abaixo daqueles comandados pelo indivíduo ou pela família média que estão excluídos de fato dos padrões, dos costumes e das atividades da sociedade.

3.2.4 Abordagem das capacitações

O caráter multidimensional da pobreza leva à necessidade de um indicador que tenha uma correspondente abordagem multidimensional e que leve em consideração a situação auto-

avaliada, ou seja, como o indivíduo percebe sua própria situação social. Esta vertente conhecida como abordagem das capacitações foi originalmente desenvolvida por Sen (1985). Esta abordagem lida com a idéia de capacitação, isto é, com as possibilidades que permitam a um indivíduo ter acesso a um conjunto de capacidades e habilidades, tais como a de sobreviver e ter boa saúde, assegurar a reprodução biológica, interagir socialmente, ter conhecimento e liberdade de expressão e pensamento, entre outras. Esta abordagem, como argumenta Sen (1985), incorpora todas as outras antes citadas mas, do ponto de vista operacional, podemos prever várias dificuldades na quantificação de todas as múltiplas dimensões que ela requer para selecionar aqueles que são pobres em uma sociedade. É verdade que o conjunto de capacidades e habilidades podem ter alguns atributos altamente correlacionados, que podem tornar menos difícil a tarefa de separar os pobres dos não-pobres.

Sen (2000) analisa a pobreza como privação das capacitações dos indivíduos, em vez de simplesmente em razão da baixa renda. Na sua perspectiva, a renda baixa é uma das causas principais da pobreza, uma vez que a falta de renda pode ser a principal razão da privação das capacitações de um indivíduo. Para caracterizar esta visão, Sen (2001) utiliza como exemplo duas pessoas, e.g., 1 e 2. A pessoa 1 tem um nível de renda abaixo de 2. Porém a pessoa 2 sofre de insuficiência renal e tem muitos gastos com hemodiálise e medicamentos e tem uma vida mais empobrecida que a pessoa 1. Qual é a pessoa mais pobre? A pessoa 1, que tem uma renda mais baixa? Ou a pessoa 2 que tem seu conjunto capacitário limitado? Segundo Sen, isto não é só uma questão de semântica. Embora o termo pobreza seja usado de diferentes formas, existem algumas associações claras que restringem a natureza do conceito.

Conforme Sen (2001), pode-se dar à pergunta tanto uma forma descritiva quanto uma relativa a políticas. Na visão descritiva, a pobreza é identificada como uma privação de capacitação. Na segunda visão, a pobreza é identificada como algo que necessita de uma ação pública, ou seja, algo que deve ser feito pela sociedade para combater essas deficiências. A análise descritiva tem que anteceder a escolha de políticas. Assim, o primeiro passo consiste em diagnosticar a privação, determinar o que podemos fazer se tivermos os meios e escolher as políticas reais em conformidade com nossos meios.

Nessa perspectiva, a conceituação da pobreza deve ser vista como privação das capacitações em vez de meramente como baixo nível de renda, que é o critério tradicional de identificação da pobreza. Para corroborar com esta abordagem, Sen (2000:109) faz as seguintes argumentações:

1) A pobreza pode sensatamente ser identificada em termos de privação de capacitações; a abordagem concentra-se em privações que são *intrinsecamente* importantes (em contraste com a renda baixa que é importante apenas *instrumentalmente*).

2) Existem *outras* influências sobre a privação de capacitações – e, portanto, sobre a pobreza real – além do baixo nível de renda (a renda não é o único instrumento de geração de capacitações).

3) A relação instrumental entre baixa renda e baixa capacitação é *variável* entre comunidades e até mesmo entre famílias e indivíduos (o impacto da renda sobre as capacitações é contingente e condicional).

Sen (2000) destaca que a classificação dos grupos populacionais segundo a idade, sexo, cor, localização, condições de saneamento e outras parametrizações sobre as quais as pessoas não podem ter controle ou têm controle limitado, afetam fortemente a relação entre renda e as capacitações básicas dos indivíduos.

Sen (2000) afirma que há também desvantagens entre privação de renda e adversidades na conversão de renda em funcionamentos. Relata que pessoas idosas, enfermas ou com alguma deficiência reduzem sua capacitação de auferir renda e normalmente necessitam de mais renda para cobrir gastos com medicamentos, próteses, etc., em contrapartida tem seu potencial para converter renda em capacitação também reduzido. Isso demonstra que a pobreza real (causada pela privação das capacitações) é mais intensa do que pode parecer no espaço renda. Este fato deve nortear os governos para definir ações públicas diferenciadas para os indivíduos com dificuldades de conversão de capacitações em renda.

Sen (2000) defende que nas famílias onde a renda familiar é utilizada desproporcionalmente no interesse de algum de seus membros em detrimento de outros, o grau de privação dos membros negligenciados pode não se refletir adequadamente pela renda familiar. Esse um fato muito importante em muitas situações; a preferência por um dos sexos é um dos fatores fundamentais na alocação familiar em muitos países da Ásia e da África setentrional. A privação das meninas é mais rapidamente verificada quando se constata a privação de capacitações (morbidez, subnutrição, negligência médica, mortalidade, etc., mais elevadas) do que utilizando a análise baseada na renda.

Segundo Sen (2000:111), “a privação *relativa de rendas* pode resultar em privação *absoluta de capacitações*”. Em países ricos há uma necessidade maior de renda para comprar mercadorias suficientes para realizar o mesmo funcionamento. As dificuldades que alguns

grupos de pessoas têm para participar da vida comunitária, pelas demandas de bens e serviços em um país onde estas necessidades são quase universais, causam exigências severas a um indivíduo relativamente pobre em um país rico mesmo quando ele possui um nível de renda muito mais elevado em comparação com a população de países menos opulentos. Esta abordagem é crucial para qualquer estudo de “exclusão social” e também para explicar o fenômeno controverso da fome em países ricos.

Sen (2000) destaca que a análise da pobreza segundo a perspectiva da capacitação desvia a atenção da renda, que é um fator secundário na busca da liberdade, centrando-se nos fins que as pessoas têm razão para buscar e, correspondentemente, para as liberdades de poder alcançar esses fins. As privações das capacitações são observadas em um grau mais fundamental – mais próximo das demandas informacionais da justiça social. Isso revela a importância da avaliação da pobreza baseada na capacitação.

Sen (2000) enfatiza que apesar da importância em diferenciar conceitualmente a noção de pobreza como privação de capacitação da noção de pobreza como baixo nível de renda, essas duas perspectivas não podem estar desvinculadas, uma vez que a renda é um meio importantíssimo de obter capacitações. E, como maiores capacitações para viver sua vida tenderiam, em geral, a aumentar o potencial de uma pessoa para ser mais produtiva e auferir renda mais elevada, também esperaríamos uma relação na qual um aumento de capacitações conduziria a um maior poder de auferir renda, e não o inverso.

Sen (2000) ressalta que apesar da importância de enfatizar essas relações entre a pobreza de renda e a pobreza de capacitações, não podemos esquecer a noção primordial de que a diminuição da pobreza de renda não pode, em si, ser a motivação suprema de políticas de combate à pobreza. É pisar num terreno frágil analisar a pobreza segundo a perspectiva limitada da privação de renda e querer justificar ações públicas e investimentos em educação, serviços de saúde etc., com a explicação de que são meios eficientes para atingir o fim da redução da pobreza de renda. Segundo Sen (2000:114) “isso seria confundir os fins com os meios”. Os conceitos substantivos conduzem-nos, por argumentos já apresentados, a compreender a pobreza e a privação da vida que as pessoas realmente podem levar e das liberdades que elas realmente têm. O aumento das capacitações humanas ajusta-se nessas considerações básicas. Ressalta-se que a expansão das capacitações humanas também tende a vincular-se com o aumento das produtividades e do poder de obter renda. Essa conexão estabelece um importante encadeamento indireto mediante o qual um aumento de capacitações ajuda direta e indiretamente a enriquecer a vida humana e a tornar as privações

humanas mais raras e menos pungentes. As relações instrumentais, por mais relevantes que sejam, não podem substituir a necessidade de uma compreensão básica da natureza e das características da pobreza.

Segundo Lopes (2003) esta abordagem é mais abrangente que a abordagem das necessidades básicas, pois inclui acesso dos indivíduos à educação, saúde, infra-estrutura (acesso aos bens públicos em geral), além da possibilidade dos indivíduos exercerem sua cidadania e representatividade social. Um indicador de pobreza com estas características pode ser chamado de relativo e subjetivo, ao considerar o sentimento de pobreza percebido pelos indivíduos.

3.3 Medidas de Pobreza e Desigualdade

Conforme Ferreira (2000), o debate em torno da mensuração da pobreza inclui visões de que a pobreza deveria ser vista em termos relativos e visões alternativas, segundo as quais pobreza é um conceito inerentemente distinto do de desigualdade. A característica diferenciadora está relacionada ao axioma do foco da análise de pobreza: Para uma dada linha de pobreza, medidas de pobreza satisfazendo este axioma não mudam se não há alterações nas rendas dos pobres, independentemente do que ocorre com a renda dos não pobres. Segue imediatamente que a escolha da linha de pobreza, que separa os pobres dos não pobres, é crucial e, uma vez determinada, tanto o nível como a natureza da pobreza, só podem ser entendidos em relação a ela. A primeira escolha metodológica é, portanto, se devemos adotar um conceito absoluto ou relativo de pobreza. A maior parte dos estudos têm adotado uma abordagem absolutista da pobreza, utilizando uma linha de pobreza baseada em uma estimativa da renda necessária para suprir as necessidades básicas, em vez de uma fração da renda média ou mediana.

3.3.1 Linha de pobreza e de indigência

A identificação convencional de pobreza amplamente utilizada na literatura empírica sobre pobreza e privação é definida pela “linha de pobreza” Esta medida é largamente

empregada, porque define de forma nítida a proporção total da população que resulta estar abaixo da linha de pobreza (fração da população considerada pobre).

Este conceito da linha de pobreza pode ser modificado e expandido para medir a pobreza relativa, utilizando-se a definição de uma cesta de bens e serviços que seja considerada normal ou mínima em uma dada sociedade, isto é, sem relação com a sobrevivência individual. Sob esta visão Rocha (1997:313) argumenta que:

Pobreza é um fenômeno complexo, para o qual não existe uma definição inequívoca, que está associado à ocorrência de carências relativas aos diferentes aspectos da condição de vida dos indivíduos. Nas sociedades modernas, desde os estudos pioneiros de Rowntree (1901), a forma mais freqüente de determinar quem é pobre consiste em comparar a sua renda com o valor mínimo julgado necessário para se participar adequadamente da vida social num contexto específico. Assim, a chamada linha de pobreza é o parâmetro de renda abaixo do qual as pessoas são consideradas pobres. Esta noção aparentemente simples subestima as dificuldades de se definir o fenômeno em determinada sociedade num dado momento, o que constitui o aspecto essencial para tornar o parâmetro de renda um instrumento útil para medir a incidência de pobreza e caracterizar os pobres. Quaisquer que sejam os procedimentos adotados para a valoração das linhas da pobreza, é importante lembrar que os resultados empíricos obtidos em termos de medições e indicadores de pobreza, assim como suas implicações para a política social devem ser consideradas tendo em mente os pressupostos utilizados como ponto de partida.

Conforme Sen (2000), uma vez reconhecida a importância da renda como principal determinante do nível de bem-estar da população, o parâmetro denominado linha de pobreza (LP) passa a desempenhar papel central na determinação da incidência de pobreza no que ela depende da capacidade de consumo no âmbito privado. Esse parâmetro serve ainda para a caracterização dos pobres em relação a outros aspectos da qualidade de vida não diretamente dependentes da renda, mas que têm papel fundamental na determinação do nível de bem-estar, como as condições de acesso a serviços públicos básicos.

Conforme Hoffmann (1998), para o atendimento das necessidades médias de um indivíduo de uma determinada população existe um custo representado por um valor monetário. Quando se refere a suprir as necessidades alimentares essenciais, de caráter nutricional, esse valor monetário é chamado de linha de indigência, ou de pobreza extrema. Quando se trata do conjunto mais amplo de necessidades, refere-se a chamada linha de pobreza. A renda utilizada como critério serve como parâmetro para diferenciar, na população

total, duas subdivisões, conforme a sua renda, respectivamente, indigentes e não indigentes, no caso da linha de indigência, e pobres e não-pobres, quando se utiliza linha de pobreza. Portanto, pobres são aqueles com renda inferior ao valor estabelecido pela linha de pobreza, impossibilitados de atender ao pacote de necessidades consideradas mínimas naquela sociedade. Indigentes, um subgrupo dos pobres, são aqueles com renda inferior àquela necessária para atender apenas às necessidades nutricionais.

Conforme Rocha (2000) dado um certo nível de renda para uma família, as condições de saúde de seus membros, por exemplo, podem fazer com que ela esteja ou não em condições de pobreza. A falta de um critério claro para estabelecer a linha de pobreza faz com que este valor seja escolhido de forma arbitrária. Este é um outro problema fundamental da obtenção das medidas de pobreza com base em dados sobre renda. Pode-se dizer que a linha de pobreza é o nível de renda que permite aos indivíduos ter uma vida digna.

3.3.2 Incidência versus Intensidade

Segundo Sen (1992) a medida da pobreza pode ser analisada por dois exercícios distintos, porém dependentes: (1) a identificação dos pobres, e (2) a agregação dos parâmetros estatísticos com respeito aos identificados como pobres para derivar um índice global de pobreza. A identificação dos pobres é feita usando a renda relativa à “linha de pobreza” como uma divisão. A agregação é feita simplesmente através da contagem do número de pobres e do cálculo da proporção H – a taxa de “incidência” – de pessoas abaixo da linha de pobreza, isto é, o índice de incidência (H) é a proporção da população que se encontra em agregados familiares cujo nível de consumo per capita é inferior à linha de pobreza. Portanto, este índice mede a incidência de pobreza.

Outro índice agregado utilizado é o chamado “hiato de renda”, que mede a renda complementar que seria necessária para elevar todos os pobres até o nível da linha de pobreza, ou seja, a renda mínima para eliminar totalmente a pobreza na forma de baixa renda. Este “hiato” pode ser expresso em termos per capita, quer dizer, a insuficiência média I de renda dos identificados como pobres com relação à linha da pobreza.

O exercício da agregação feito por intermédio da incidência H não estabelece quantas pessoas podem estar um pouco abaixo da linha, ou muito abaixo e, quanto a distribuição de renda pode ou não ser desigual entre os pobres. Por outro lado, a taxa I é insensível ao número

de indivíduos envolvidos e considera somente a insuficiência média de renda dos pobres com relação à linha de pobreza.

Segundo Hoffmann (1998) as medidas H e I apresentam, portanto, defeitos e qualidades complementares. Enquanto H é insensível à intensidade da pobreza de cada pessoa, medida pela insuficiência de renda, I é insensível à extensão ou incidência da pobreza. Mesmo juntas, estas medidas ainda não são adequadas, uma vez que não consideram a distribuição de renda entre os pobres. Por exemplo, se ocorrer uma transferência de renda de um pobre para um menos pobre, HI não sofreriam alteração, mas verifica-se que a pessoa pobre que transferiu a renda ficou mais pobre intensificando sua privação, que não pode ser compensada pelo aumento de renda da pessoa menos pobre. Portanto é necessária, também, a utilização de um parâmetro estatístico de medida de desigualdade na distribuição de renda entre os pobres.

Sen (2001), salienta que em face da disponibilidade maior de estatísticas de renda em relação a outros dados é difícil de se evitar o uso da taxa de incidência como uma medida de pobreza apenas por ignorar a miséria maior dos “mais pobres” entre os pobres. Os governos tendem a preferir as taxas de incidência, uma vez que a medida se concentra sobre os “mais ricos” entre os pobres, pois este é o modo com que o número de pobres - e a taxa de incidência H – pode ser mais facilmente reduzido.

Segundo Sen (2000) a principal questão no contexto da medida de pobreza no espaço de rendas é incorporar a sensibilização à distribuição e, principalmente, questionar a relevância do próprio espaço de renda para a medição da pobreza. Esse exame crítico aplica-se a todas as diferentes medidas que, de modo compartilhado, se concentram sobre a concepção da pobreza em termos de baixa renda. Todas as medidas baseadas em renda não levam em consideração as outras dimensões de qualidade de vida da pobreza e não consideram a distribuição da pobreza entre os pobres. Além disso, são medidas arbitrárias, uma vez que não consideram a qualidade de vida das pessoas como critério direto de avaliação da pobreza.

A abordagem da capacitação, já tratada neste capítulo, é uma opção de estudar a pobreza, que leva em conta não apenas a quantidade de recursos, mas sim a capacidade que as pessoas têm de transformar os recursos em coisas de valor para suas vidas. Não apenas dirige sua atenção para o volume de recursos canalizados para programas sociais, mas para a forma como os indivíduos são capazes de interagir, de aproveitar, de gastar esses recursos.

3.3.3 Outras Medidas de Pobreza

Segundo Hoffmann (1998) há várias maneiras de medir o grau de pobreza com base em dados sobre a renda das pessoas ou famílias, cabendo destacar o índice de Sen (1976) e o índice de Foster, Greer e Thorbecke (1984) que levam em consideração a incidência e a intensidade da pobreza. São medidas sensíveis à distribuição e que estão associadas à pobreza absoluta.

Também é possível medir a pobreza através de suas manifestações ou conseqüências, como as condições inadequadas de habitação, a mortalidade infantil, a desnutrição, etc. Através da análise de dados antropométricos como peso, altura e idade, podemos avaliar o estado nutricional dos indivíduos². Podemos destacar como índices sintéticos que têm como princípio à abordagem das necessidades básicas o *physical quality of life index* - PQLI (1977), o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH (1990) e o Índice de Pobreza Humana – IPH (1997).

3.3.3.1 Índice de Sen

Diante da necessidade de um outro parâmetro estatístico, que medisse a desigualdade na distribuição de renda entre os pobres foi que Sen (1973c, 1973a) apresentou os axiomas que levam à identificação da medida de desigualdade D da distribuição de renda entre os pobres ao coeficiente de Gini G , e isso produz, portanto, uma medida de pobreza P que depende da taxa de incidência – H , o hiato de renda ou a insuficiência de renda - I e o coeficiente de Gini – G .

Segundo Hoffmann (1998), o índice de Sen é afetado tanto pela extensão (número de pobres) como pela intensidade da pobreza e também leva em consideração a desigualdade da distribuição de renda entre os pobres. Entretanto, o valor de H permanece o mesmo quando um montante da renda é transferido de um pobre para outro, sem que aquele que recebe a

² Segundo Monteiro (1995), o desenvolvimento de uma criança, principalmente nos primeiros anos de vida é muito suscetível a uma alimentação insatisfatória e/ou problemas de saúde que podem levar a um quadro de desnutrição e que normalmente estão relacionados à pobreza. Dessa forma, a proporção de crianças de menos de cinco anos com altura muito baixa pode ser um indicador de pobreza.

renda adicional deixe de ser pobre, tanto o número de pobres como a insuficiência de renda não é alterada.

A despeito do ceticismo de Sen sobre a utilização de indicadores que diagnosticam a pobreza em termos de baixa renda, a contribuição da assim chamada “Medida de Sen” da desigualdade e de várias outras medidas de pobreza sensíveis à distribuição relacionadas, utilizadas em trabalhos empíricos, têm sido relevantes na caracterização da pobreza.

3.3.3.2 Índice de Foster, Greer e Thorbecke

Na família dos índices paramétricos propostos por Foster, Greer e Thorbecke (1984) pode-se destacar o Índice de Proporção de Pobres, o Hiato de Pobreza e o FGT. A grande vantagem deste grupo de medidas é que são aditivamente separáveis e cumprem com o axioma de monotonicidade em subgrupos, o qual é primordial em análises de perfis de pobreza.

O índice FGT nos permite conhecer as condições de pobreza que se encontra a população, assim como as carências nos níveis de consumo individual. Esta medida é uma função da proporção de pobres, da razão de insuficiência de renda e de uma medida da desigualdade da distribuição de renda entre os pobres. Ela consiste em uma ponderação quadrática (ou superior) das diferenças entre a renda dos indivíduos pobres e a linha de pobreza. Fazendo isso, maior ênfase é dada à renda dos indivíduos mais pobres.

3.3.3.3 PQLI

Segundo Rocha (2003) o *physical quality of life index* – PQLI concebido por Morris e Liser (1977) reunia três características fundamentais para refletir qualidade de vida: mortalidade infantil, esperança de vida com um ano de idade e taxa de alfabetização. Para compor o índice, as variáveis eram normalizadas para valores entre um e 100, a partir de valores máximos e mínimos estabelecidos como meta ou observados.

O PQLI além de medir resultados associados a uma vasta gama de aspectos de qualidade de vida nas áreas de nutrição, saúde pública, educação, bem estar ambiental e

também nível de renda, estaria livre de vieses culturais, uma vez que levariam em conta pesos iguais para as três variáveis que o compõem. Porém, ao incorporar a variável alfabetização, o PQLI passa a considerar o progresso cultural, deixando de ser culturalmente neutro. Segundo Sen (1980) o PQLI não leva em conta o sofrimento da fome e de outras privações, o qual não é refletido adequadamente nas estatísticas de mortalidade.

3.3.3.4 Índice de Desenvolvimento Humano

Trata-se de um indicador baseado na média aritmética simples de três indicadores relativos a aspectos fundamentais da condição de vida – a esperança de vida ao nascer, o nível educacional e o PIB per capita. Como, para compor o índice, os indicadores básicos utilizados são expressos em unidades de medidas diversas, o cálculo da média requer a transformação de valores em unidades de medida comparáveis. Os fatores que orientam o IDH têm o mesmo peso na avaliação. A média desses três indicadores tem como resultado o índice que varia entre zero e um. Quanto maior o valor do índice, maior o grau de desenvolvimento. O índice varia de zero (nenhum desenvolvimento humano) a um (desenvolvimento humano total). Países com IDH até 0,499 têm desenvolvimento humano considerado baixo, os países com índices entre 0,500 e 0,799 são considerados de médio desenvolvimento humano e países com IDH superior a 0,800 têm desenvolvimento humano considerado alto.

Para a avaliação da dimensão educação, o cálculo do IDH passa a ser expresso como uma média ponderada da taxa de alfabetização (peso 2) e da taxa de matrícula nos três níveis de ensino (peso 1). Segundo Rocha (2003) essa composição permite estabelecer distinções mais aprimoradas entre países quando a taxa de alfabetização se aproxima do limite máximo.

Para a avaliação da dimensão longevidade, o IDH considera a esperança de vida ao nascer. O indicador de longevidade sintetiza as condições de saúde e salubridade do local, uma vez que quanto mais mortes houver nas faixas etárias mais precoces, menor será a expectativa de vida.

Em 1998, Sen propôs mudanças no cálculo do IDH. A base da mudança está na busca do aumento da renda da população. A alteração de metodologia incorporou a renda per capita do país à fórmula de cálculo. O IDH descarta assim a renda absoluta como parâmetro, que caracteriza a abordagem das necessidades básicas, mas sem utilizá-la como linha de pobreza.

Segundo Rocha (2003), o IDH ainda não é a solução mais adequada para monitorar e comparar a incidência da pobreza nos diversos países. Mesmo desconsiderando a dificuldade de estabelecer parâmetros para diferenças culturais, o IDH esconde a incidência de situações extremas relacionadas à desigualdade de bem estar entre indivíduos, por tratar-se de um índice em que todos os indicadores são compostos por médias.

3.3.3.5 Índice de Pobreza Humana

No Relatório de Desenvolvimento Humano de 1997, o Pnud propôs a criação de um novo índice sintético chamado índice de pobreza humana (IPH), devido às desvantagens do IDH para captar as questões distributivas relativas a cada um dos indicadores que o compõem. Na definição do IPH consideram-se de forma diferenciada os países em vias de desenvolvimento (IPH-1) e os países industrializados (IPH-2).

O IPH –1 é composto de quatro indicadores sociais que são agrupados em três componentes, evitando a variável renda: - percentual de pessoas com esperança de vida inferior a 40 anos, - proporção de adultos analfabetos e - o resultado da média simples da proporção da população sem acesso à água tratada e a proporção de crianças menores de cinco anos com peso insuficiente.

Na composição do IPH –2 consideram-se além dos indicadores esperança de vida e alfabetização, a proporção de pobres (definidos como aqueles com renda per cápita abaixo de 50% da renda mediana do país) e a exclusão social (definida como a dificuldade de inserção no mercado de trabalho), utilizando a taxa de desemprego de mais de 1 ano. Como podemos verificar, a composição do IPH-2 ressalta a importância da renda como questão chave da pobreza nos países industrializados.

3.3.4 Medidas de Desigualdade

Estabelecida uma linha de pobreza, podemos passar a uma breve descrição das possibilidades de medir a desigualdade, utilizando para isso medidas de desigualdade, como a Curva de Lorenz, o Índice de Gini, de Theil (o T e o L) e o índice de Atkinson.

3.3.4.1 A curva de Lorenz e o Índice de Gini

Segundo Rocha (2003) o índice de Gini é o índice mais comumente utilizado para expressar o grau de desigualdade de renda. O índice de Gini, conceitualmente pode estar associado à curva de Lorenz, que é definida pelo conjunto de pontos que, a partir das rendas ordenadas de forma crescente, relacionam a proporção acumulada de renda à proporção acumulada de pessoas.

Segundo Hoffmann (1998) a curva de Lorenz delimita uma área de desigualdade α , que, teoricamente, varia de 0 (caso de perfeita igualdade) a 0,5 (caso de máxima desigualdade). O índice de Gini é definido como o quociente entre a área de desigualdade α verificada, e seu valor teórico máximo de 0,5: $Gini = \alpha / 0,5$. Como já visto, α pode variar entre 0 e 0,5. Portanto, o índice de Gini assume valores entre os limites teóricos mínimo de 0 (nenhuma desigualdade) e máximo de 1 (desigualdade máxima).

3.3.4.2 Índice T e L de Theil

Os índices de Theil-T e Theil-L pertencem a classe de entropia generalizada (Shorrocks, 1980). Conforme Hoffmann (1998), o índice T de Theil corresponde à esperança do valor informativo de uma mensagem incerta que transforma frações da população em frações de renda. Já o índice L de Theil corresponde à esperança do valor informativo de uma mensagem incerta que transforma frações de renda em frações de população.

Entre as vantagens na utilização das medidas de desigualdade de Theil está o fato de que, quando as rendas individuais podem ser agrupadas segundo qualquer critério (por exemplo, regiões), elas podem ser decompostas em medidas de desigualdade dentro dos grupos de interesse e entre os grupos. A utilização mais freqüente do índice de Theil-T é justificada por este ter interpretação válida ainda que as informações apresentem renda nula, não desprezando, portanto, a informação de uma possível parte da amostra. O mesmo não ocorre com o índice de Theil-L, para o qual é necessário desconsiderar as informações com renda zero.

3.3.4.3 Índice de Atkinson

Atkinson (1970) deu origem a um conjunto de indicadores de desigualdade derivados de uma função de bem estar social. Esta função de bem estar social é simétrica uma vez que seu valor não é modificado por mudanças nas rendas das pessoas e é adicionalmente separável porque seu valor é uma soma dos valores do bem estar social associado a cada pessoa, o qual depende apenas da renda desse indivíduo. Cowell (1977) definiu o índice de Atkinson como o nível de rendimento per capita, que se fosse usufruído por toda as pessoas deixaria o bem-estar total exatamente igual ao bem estar total gerado pela distribuição de rendimento real observada.

Segundo Hoffmann (1998), uma das limitações dessa função de bem estar social é que ela não tem espaço para sentimentos sociais, sejam e.g., de inveja ou solidariedade, uma vez que se aceita que o bem estar de um indivíduo não é afetado pelo bem estar dos demais.

O índice de Atkinson é mais sensível à base da distribuição de rendimentos, estando por isso mais correlacionado com a pobreza. Esta medida varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de zero estiver o índice, tanto mais igual é a distribuição de rendimentos. Quanto mais próximo de 1 estiver o índice, tanto mais desigual é a distribuição.

3.4 Considerações Finais

O objetivo deste capítulo foi examinar a pobreza considerando a sua multidimensionalidade. Foram apresentados conceitos, diferentes abordagens e medidas com intuito de despertar a atenção para a importância de avaliar tanto os aspectos quantitativos e qualitativos da pobreza. Deste modo, é básico que as definições utilizadas sejam operacionalizáveis, conforme o sistema de informações estatísticas de que cada país dispõe. Considerando que incidência de pobreza e desenvolvimento de sistemas estatísticos locais são, em geral, inversamente relacionados, é importante especificar conceitos e técnicas de mensuração de modo a tornar o aparato analítico e o de política social dele decorrentes compatíveis com a realidade sobre a qual devem operar.

Enfatizando a opinião de vários autores, citados neste capítulo, cabe ressaltar que a utilização da renda como critério de bem estar nos países em que a pobreza é absoluta

constitui-se, muitas vezes, numa simplicidade conceitual inadequada para os objetivos das políticas sociais. Apesar do papel crucial da renda, foi intenção aqui chamar atenção à questão qualitativa da pobreza, através do exame da abordagem das capacitações. A propósito, não podemos esquecer de adequar o conjunto de conceitos e as formas de mensuração de pobreza a determinado contexto socioeconômico, de desenvolvimento, das privações relacionadas a outras variáveis como desemprego, doença, baixo nível de instrução e exclusão social, liberdades e a disponibilidade de dados estatísticos.

Este marco teórico sobre a pobreza será importante para o entendimento do próximo capítulo que trata da fome, sub-produto da pobreza absoluta, muitas vezes tratados como sinônimos, mas que apresentam características distintas e que serão aprofundadas a seguir.

4 FOME

A fome é um dos mais sérios fenômenos que atinge a humanidade. É uma manifestação concreta de um mundo em crise. Enquanto uma nação não é capaz de dar acesso aos alimentos em quantidade suficiente e qualidade a sua população, não pode ser considerada civilizada, pois se trata da necessidade mais básica e elementar do ser humano -uma pré-condição para o estabelecimento de relações sociais.

A dimensão mais perversa da pobreza absoluta é a fome, entendida como a impossibilidade do acesso ao alimento necessário para uma vida ativa e saudável. Mas fome não é equivalente à pobreza na medida em que os indivíduos podem ser pobres, porém podem não passar fome. Ao mesmo tempo, a pobreza é muito mais que fome, tendo em vista que em alguns países as pessoas não só passam fome como também são privadas da maioria de seus direitos humanos. Neste capítulo serão examinados conceitos, dimensão e causas da fome. Será enfatizada a importância dos intitamentos e das liberdades substantivas para o entendimento da fome e sua erradicação.

4.1 Conceitos de Fome

Segundo Valente (1986), a fome é a deterioração do estado de saúde e/ou desempenho produtivo e social de indivíduos resultante da ingestão de alimentos, em baixa qualidade e quantidade. O indivíduo pode ou não reconhecer a fome. Algumas pessoas afetadas pela fome se sentem famintas, outras não, porque se adaptam a uma ingestão alimentar mais baixa, reduzindo a atividade física. Em outros casos, uma falta de nutrientes específicos causa uma fome que não é sentida pelo indivíduo.

Para Ruel (1998) a fome é um fenômeno que assola as camadas mais vulneráveis da sociedade. Não se limita à cidade ou ao campo. Na cidade, obviamente, as pessoas normalmente não têm a oportunidade de produzir os seus próprios alimentos e dependem, portanto da sua capacidade de adquiri-los no mercado. Acesso a dinheiro é aqui o grande fator

determinante. Quem não tem dinheiro não pode comprar comida e forçosamente passa fome. Porém, este fenômeno não se restringe ao meio urbano. Mesmo no campo, grande parte da população depende pelo menos durante parte do ano do mercado para o seu abastecimento de alimentos. Isto porque a sua própria produção é demasiada baixa para garantir o sustento do agregado durante todo ano ou por falta de capacidade de armazenamento. Camponeses muitas vezes vendem a sua colheita logo depois da ceifa por não terem celeiros ou outros armazéns com volume e/ou segurança suficiente para guardar os alimentos até a próxima colheita. De mesmo modo, os agricultores perdem parte da sua produção depois da colheita, no armazém, devido a ataques por insetos, ou roedores, ou por outros estragos como fungos. Em casos extremos, catástrofes como cheias e incêndios podem provocar a perda de grande parte do estoque.

Normalmente, a primeira coisa que lembramos quando se fala em fome é que isto significa que não há alimentos suficientes. Isto é parcialmente correto: se uma pessoa passa fome significa que uma pessoa não consegue comer a quantidade de alimentos de que necessita para viver. Porém, fome também tem um aspecto qualitativo: Uma pessoa não só precisa de uma quantidade suficiente de alimentos, ela também precisa de alimentos com qualidade. Segundo a Organização Mundial da Saúde, mediante uma dieta adequada em quantidade e qualidade o organismo adquire a energia e os nutrientes necessários para o bom desempenho de suas funções e para a manutenção de um bom estado de saúde. A alimentação deve oferecer uma quantidade adequada de calorias e deve estar balanceada em termos de açúcares, amido, gordura, proteínas, minerais, vitaminas, fibras, etc. Assim, uma pessoa mesmo recebendo calorias suficientes pode sofrer de uma deficiência alimentar porque lhe faltam alguns nutrientes essenciais. Experimentos e estudos observacionais têm evidenciado estreita relação entre características qualitativas da dieta e ocorrências de enfermidades crônico-degenerativas, como as doenças cardiovasculares, diabetes, câncer, etc. (WHO, 1990). O reconhecimento de que as características da dieta possam exercer influência decisiva sobre o estado de saúde dos indivíduos determinou que a Organização Mundial de Saúde (OMS) estabelecesse guias alimentares que definiram limites seguros para o consumo de gorduras, colesterol, açúcar, entre outras substâncias (WHO, 1990).

Conforme Monteiro (2003), devemos distinguir a fome aguda, momentânea, da fome crônica. A fome aguda equivale à urgência de se alimentar, a um grande apetite. A fome crônica permanente ocorre quando a alimentação diária, habitual, não propicia ao indivíduo energia suficiente para a manutenção do seu organismo e para o desempenho de suas

atividades cotidianas. Nesse sentido, a fome crônica resulta em uma das modalidades de desnutrição: a *deficiência energética crônica*. As dificuldades técnicas em se medir de forma confiável a ingestão alimentar habitual dos indivíduos e suas correspondentes necessidades energéticas tornam difícil a mensuração direta da extensão da fome ou da deficiência energética crônica em uma população. De modo mais prático, essa aferição é feita a partir da avaliação das reservas energéticas dos indivíduos, mais especificamente avaliando-se a relação entre peso e altura, admitindo-se que o percentual de indivíduos com insuficiente relação peso/altura, portanto emagrecidos, expresse razoavelmente bem a magnitude da deficiência energética crônica na população. Uma vez que a deficiência energética crônica pode apresentar um componente sazonal importante e variar intensamente de ano para ano, em função de variações no clima e na produção e disponibilidade de alimentos, recomenda-se que, em áreas de risco, a avaliação das reservas energéticas dos indivíduos seja feita de modo contínuo, sob a forma de sistemas de monitoramento.

4.2 Dimensão da Fome

Segundo Monteiro (2003), a aferição da dimensão da fome ou da deficiência energética crônica em uma população pode ser feita a partir da avaliação das reservas energéticas dos indivíduos ou, mais especificamente, a partir da proporção de indivíduos emagrecidos. Embora a deficiência energética crônica seja um evento essencialmente familiar, acometendo simultaneamente crianças e adultos, sua aferição se torna mais específica quando feita sobre indivíduos adultos – crianças podem responder à deficiência energética com a redução do crescimento linear, enquanto adultos sempre respondem com o emagrecimento. Consideram-se magros os adultos que têm relação peso/altura (Índice de Massa Corporal) inferior a 18,5 kg/m². Em populações onde se sabe não existir fome, adultos magros não ultrapassam 3% a 5% da população, considerando-se proporções acima desses valores como indicativas de risco de deficiência energética crônica. A OMS classifica proporções de adultos magros entre 5% e 9% como indicativa de baixa prevalência de déficits energéticos, o que justificaria a necessidade de monitorar o problema e estar alerta para sua eventual deterioração. Proporções entre 10% e 19% caracterizariam prevalência moderada da deficiência energética crônica enquanto proporções entre 20% e 29% e proporções iguais ou

superiores a 40% caracterizariam, respectivamente, prevalências altas e muito altas (WHO 1995).

4.3 Causas da Fome

Sen (1981) a partir do estudo das catástrofes da fome na Índia (em 1943, devido a más colheitas provocadas por um ciclone seguido de fortes cheias), na Etiópia (entre 1972 e 1974, devido a um período de seca que prejudicou as colheitas), nos países do Saara (entre 1968 e 1973, também com origem nas secas do ano de 1968) e em Bangladesh (em 1974, provocado por um período de cheias), definiu algumas causas da fome em épocas, regiões e com origens e soluções governamentais diferentes. Segundo Sen (1981), as principais causas da fome não se relacionam somente à produção de alimentos e a expansão agrícola, mas também ao funcionamento de toda a economia. Ratifica essa idéia Delpeuch (1989: 23), que declara: “o nível de produção agrícola não é a causa. O que se precisa [se] observar é a repartição do poder de compra”.

Vários autores identificam as causas da fome como de origem natural e humana. Destacam como causas naturais no desencadeamento da fome, o clima, a seca, as inundações, os terremotos, as pragas de insetos e as enfermidades das plantas. Entre as causas humanas, estão: a instabilidade política, a ineficácia e a má administração dos recursos naturais, as guerras, os conflitos civis, o difícil acesso aos meios de produção pelos trabalhadores rurais, pelos sem-terras ou pela população em geral, a deficiente planificação agrícola, a injusta e antidemocrática estrutura fundiária, marcada pela concentração da propriedade das terras nas mãos de poucos, o contraste na concentração da renda e da terra num mundo subdesenvolvido, a destruição deliberada das colheitas, a utilização da diplomacia dos alimentos como arma nas relações entre os países, a relação entre a dívida externa do Terceiro Mundo e a deteriorização cada vez mais elevada do seu nível alimentar.

Ao procurar as causas da fome, tem que se reconhecer que a fome não é uma doença, ou um estado biológico simples, mas sim um problema individual, causado pela ingestão inadequada de alimentos. Sob este ponto de vista, a fome é causada pela escolha limitada das quantidades de alimentos básicos disponíveis ao consumidor individual. De forma mais generalizada, a fome está interligada ao conjunto de processos de produção e consumo de produtos agrícolas, de transformação destes produtos e da venda aos consumidores (Timmer,

1999). Assim, de modo geral, fome deve-se a três fatores: (1) a incapacidade de adquirir alimentos, (2) a incapacidade de produzir alimentos e (3) a incapacidade de conservar alimentos.

Se a necessidade alimentar da população rural é satisfeita em média em 70% pela sua própria produção, ela é forçada a procurar outras fontes para obter os 30% que não consegue produzir. Uma das fontes é o mercado. Lá pode satisfazer as suas necessidades se tiver acesso a fontes adicionais de rendimento monetário. Outra fonte pode ser a área não cultivada. Uma produção agrária insuficiente pode ser uma razão para recorrer ao mercado. Em adição, falta de capacidade de armazenamento ou a simples necessidade de dinheiro para obter outros bens que não são produzidos pelo próprio agregado, muitas vezes obrigam o camponês a vender parte da sua colheita e ficar com um estoque demasiado pequeno para sobreviver. Devido à subida de preços ao longo do ano em função do esgotamento dos estoques, a partir de uma certa altura já não tem fundo suficiente para comprar os alimentos que precisa, e passa fome.

O terceiro grupo de fatores a tomar em consideração é constituído de aspectos técnicos: a baixa qualidade dos celeiros e outros armazéns onde os alimentos são guardados é um aspecto técnico, que já surgiu na discussão sobre a dependência de agregados familiar do mercado. A baixa produtividade é outro fator importante: baixa fertilidade de solo, um clima nem sempre favorável à agricultura, variedades com baixa produtividade, e a ocorrência de doenças e pragas são outros tantos fatores que contribuem à falta de alimentos devido à baixa produção obtida.

4.4 Intitamentos

Como já foi citada anteriormente, a fome não se relaciona apenas à produção adequada de alimentos, mas também a políticas económicas, públicas e sociais que permitam ao indivíduo adquirir alimentos e obter saúde e nutrição. Este é o ponto crucial, segundo Sen ([1981] 2000) na avaliação das causas da fome. Uma pessoa passa fome quando seu *intitamento* não inclui nenhum pacote de bens que contenha uma quantidade adequada de alimentos. A palavra intitamento é empregada por Sen, como o conjunto de pacotes alternativos de bens que podem ser adquiridos por uma pessoa mediante o uso de vários canais legais de aquisição facultados a essa pessoa. Em uma economia de mercado com propriedade privada, o conjunto de intitamentos de uma pessoa é determinado pelo pacote

original de bens que ela possui (denominado dotação) e pelos vários pacotes alternativos que ela pode adquirir, começando com cada dotação inicial, por meio do comércio e produção.

Sen (2000) afirma que o intitlamento de uma família depende de influências distintas. Uma delas é dotação, ou seja, a propriedade de recursos produtivos e de riqueza que têm um preço no mercado. A maioria das pessoas têm como única dotação a força de trabalho, uma vez que possuem poucos recursos para compor esta cesta de ativos, normalmente composta do trabalho, terra e outros recursos como qualificação e experiências. A outra influência não menos importante é a das possibilidades de produção e de seu uso. É aqui que se destaca o papel da tecnologia que determina as possibilidades de produção e que influencia o conhecimento disponível e potencial das pessoas para organizar seus conhecimentos e dar-lhes um uso efetivo. Os indivíduos, em sua maioria, não produzem diretamente os alimentos que irão consumir, mas utilizam sua força de trabalho empregando-se na produção de mercadorias que podem ser comerciais, industriais ou agrícolas, ou ainda na prestação de serviços variados. Destas diversas ocupações adquirem o potencial para comprar seus alimentos recebendo uma renda em forma de salários. Na análise das fomes coletivas, esta interdependência é muito importante, segundo Sen, pois um número elevado de pessoas pode perder seu potencial para dispor de alimentos, devido a uma queda de produção de outros bens, o que pode levar a uma perda do emprego, e assim, de renda, para adquirir os alimentos para sua subsistência.

Uma outra influência que determina a geração de intitlamento são as condições de troca: o potencial para vender e comprar bens e a determinação dos preços relativos de diferentes produtos. Como afirma Sen, uma mudança repentina nos preços relativos ocasionados por calamidades, como inundações, secas, falta de empregos, podem ocasionar fomes coletivas. Em uma crise econômica, alguns preços relativos podem ser mais atingidos que outros, e as pessoas têm de vender alimentos caros, como os de origem animal, para comprar alimentos mais baratos, como os grãos. Uma queda no preço dos produtos de origem animal em relação ao dos grãos pode acarretar uma perda lastimável para pessoas que produzem alimentos de origem animal.

4.5 Fomes Coletivas

As fomes coletivas, segundo Sen (2000), podem ocorrer sem nenhuma queda na disponibilidade de alimentos. Um indivíduo pode ser levado a passar fome devido à falta de emprego, combinado com a ausência de um sistema de seguridade social que forneça recursos como o seguro desemprego. Os preços dos alimentos podem disparar devido a um aumento do poder aquisitivo de alguns grupos ocupacionais e, em consequência, outros grupos que precisam comprar alimentos podem ser arruinados porque o real poder de compra de suas rendas monetárias declinou acentuadamente. Uma fome coletiva deste tipo pode ocorrer sem haver declínio de demanda corrente, e não por causa de uma queda na oferta total. Um outro exemplo: alguns trabalhadores podem descobrir que suas ocupações “desapareceram” porque a economia mudou e os tipos e locais das atividades remuneradas são outros. Uma alteração nas condições climática e ambiental pode modificar a vida de trabalhadores que outrora eram produtivos e que perdem seu trabalho ou remuneração e, na ausência de sistemas de seguridade social, não tem a quem recorrer na falta de alimentos. As fomes coletivas são fenômenos altamente divisores. As tentativas de compreendê-las em função da disponibilidade média de alimentos per capita podem ser absolutamente enganosas. É raro encontrar uma fome coletiva que afete mais de 5% a 10% da população.

4.6 Como combater a fome

Para Sen (2000) existe no mundo um pessimismo tácito que entende que a fome não pode ser sanada e que no longo prazo pode se agravar, principalmente com o aumento da população mundial. Não há fatos concretos para supor que a fome não possa ser vencida. Ele argumenta que através de medidas econômicas, políticas e sociais é possível erradicar as fomes coletivas e reduzir a subnutrição crônica. Segundo Sen, para erradicar a fome temos que ir além da relação produção de alimentos x população. Uma das estratégias mais utilizadas no combate a fome é o aumento da produção de alimentos. No entanto, essa estratégia pode se mostrar ineficaz, uma vez que ter disponibilidade suficiente de alimentos para toda a população de um país não resolve o problema da fome daqueles que não tem acesso aos alimentos, por não poder produzir ou comprar. O prioritário ao analisar a fome é a liberdade substantiva do indivíduo e da família para estabelecer condições de acesso a uma

quantidade adequada de alimento que possa ser cultivada ou adquirida. Em outras palavras, uma pessoa pode passar fome, mesmo que exista abundância de alimentos ao seu redor, se ela perder a condição de adquirir este alimento, isto é, se ela não tiver renda suficiente, em consequência do desemprego ou do colapso do mercado dos produtos que esta pessoa produz e vende para se sustentar. Mesmo quando ocorre um declínio acentuado no estoque de alimentos de um país é possível evitar as fomes coletivas, com medidas econômicas e políticas públicas que visem uma melhor divisão dos alimentos disponíveis.

A fome é um problema que também atinge o meio rural, por isso, aumentar a produtividade das pequenas áreas rurais e reforçar sua capacidade de reação às perturbações é muito importante. Reduzir a incidência da fome aumentando a disponibilidade de alimentos das famílias camponesas e nos mercados locais, criando oportunidades de emprego e promovendo a expansão econômica faz parte de uma estratégia contra a fome que respeita o papel dos intitamentos.

Os governos que propõem políticas macroeconômicas perversas à criação de intitamentos e que, ao mesmo tempo, estão comprometidos a erradicar a fome devem compensar essa ineficácia do mercado facilitando o acesso aos alimentos e aos meios de aumentar a produção mediante uma combinação equilibrada de ajustes de política e medidas práticas bem orientadas que respondam as necessidades e oportunidades locais.

Segundo a FAO (2001) a meta de erradicar a fome somente poderá ser alcançada se as ações se basearem num compromisso entre a população das cidades e aldeias, onde está a fome, e as pessoas que trabalham nos organismos internacionais e nacionais que devem responder as suas exigências.

Portanto, para erradicar a fome é necessária a combinação de várias medidas. A composição e o equilíbrio entre essas medidas não pode ser determinado a priori, sem que se estabeleça localmente um diagnóstico participativo das causas subjacentes da fome, assim como as opções para afrontá-las, numa evolução participativa da capacidade institucional, da disponibilidade de recursos e do enfoque na liberdade substantivas dos indivíduos e famílias. As soluções globais para erradicar a fome necessitam quase sempre de medidas redistributivas, que tratem da distribuição de bens (especialmente de terras de qualidade apropriada) e ingresso para a compra de alimentos. Deste modo, estas medidas podem reforçar a autonomia da comunidade e a dignidade individual, ajudar a remediar as desigualdades entre homens e mulheres, criar bens produtivos (por exemplo, construção de

sistemas de irrigação, conservação de solos, reflorestamento) e contribuir para o bom funcionamento dos mercados e aumentar a demanda de produtos alimentícios.

4.7 Considerações Finais

Não padecer de fome é um direito humano fundamental, proclamado na Declaração Universal dos Direitos Humanos e reafirmado em diferentes tratados internacionais. Se um indivíduo não tem este direito, não pode desfrutar de nenhum outro. Todas as pessoas têm direito a alimentos suficientes e inócuos e os governos devem respeitar, proteger e fazer que este direito seja uma realidade. A responsabilidade principal de assegurar o acesso a alimentos suficientes recai, no entanto, na pessoa, sua família, seu círculo social mais amplo e as comunidades em que vive. Em consequência, os esforços para erradicar a fome devem dirigir-se a potencializar a capacidade dos indivíduos, das famílias, dos grupos e das comunidades para conseguir uma seguridade alimentar global, promovendo um maior grau possível de autonomia.

Este capítulo ocupou-se em examinar conceitos, causas da fome, mas principalmente analisar o problema da fome e sua erradicação com o enfoque nos intitulamentos e nas liberdades substantivas dos indivíduos e famílias. O conceito de autonomia, defendido pela abordagem das capacitações, passa a ser central para o entendimento da pobreza e da fome, pois coloca no agente a responsabilidade para a solução de suas privações.

Da mesma forma que a fome está intimamente ligada à pobreza extrema, a fome crônica resulta em uma das modalidades de desnutrição. Por conseguinte, o assunto que veremos no próximo capítulo será a desnutrição. Aprofundamos assim um pouco mais a questão geral da pobreza e da fome, vendo as questões específicas que norteiam a desnutrição.

5 DESNUTRIÇÃO

Svedberg (2000) afirma que desnutrição, morbidade, mortalidade e analfabetismo, são manifestações de pobreza difundidas na maior parte do mundo subdesenvolvido. A desnutrição não pode ser resolvida somente através da disponibilidade de alimentos; doenças fatais não podem ser eliminadas por intermédio de vacinação e cuidados básicos com a saúde. A Alfabetização, por si só, não é suficiente para assegurar uma boa nutrição e saúde.

Segundo Svedberg (2000), o padrão nutricional de uma família é afetado pelo acesso ao alimento, mas também pelo cuidado com a saúde e educação. O estado de saúde é afetado pela prevenção dos serviços médicos, mas também pela nutrição e educação. A educação depende, por sua vez, da nutrição e estado de saúde. Em resumo, todos os indicadores importantes de privação humana são parte e parcela dos mesmos problemas globais: baixa renda e a má distribuição, pelo governo, dos escassos recursos públicos.

Segundo Monteiro (1995) toda fome leva necessariamente à desnutrição, mas nem toda desnutrição se origina da deficiência energética, principalmente na população infantil. Por conta disso, considera-se que a desnutrição está mais associada à pobreza do que à fome, devido a carências globais a que a criança está submetida. Para clarificar melhor estas diferenças, neste capítulo, o assunto desnutrição será abordado de forma detalhada com o objetivo de se enfatizar a importância deste conhecimento para definição de metodologias e público alvo de políticas públicas.

5.1 Conceito de Desnutrição

Segundo Dutra-de-Oliveira (1998), a desnutrição é definida como um estado patológico de diferentes graus de intensidade e variadas manifestações clínicas. É produzida pela deficiente assimilação dos componentes do complexo nutriente. A desnutrição pode ser o resultado de pouca alimentação ou alimentação excessiva. Ambas as condições são causadas por um desequilíbrio entre a necessidade do corpo e a ingestão de nutrientes essenciais, ou

seja, um inadequado estado nutricional. Essa inadequação pode ser um excesso, como no caso da hipernutrição ou um déficit que seria chamado de subnutrição.

A subnutrição é uma deficiência de nutrientes essenciais e pode ser o resultado de uma ingestão insuficiente devido a uma dieta pobre; de uma absorção deficiente do intestino dos alimentos ingeridos (má absorção); do consumo anormalmente alto de nutrientes pelo corpo; ou da perda excessiva de nutrientes por processos como a diarreia, sangramento (hemorragia), insuficiência renal. A hipernutrição é um excesso de nutrientes essenciais e pode ser o resultado de comer demais (ingestão excessiva), que pode levar a obesidade; ou do uso excessivo de vitaminas ou outros suplementos.

Segundo Mahan (1998), a desnutrição se desenvolve em fases: primeiro ocorrem alterações na concentração de nutrientes no sangue e nos tecidos, a seguir acontecem alterações nos níveis de enzimas, depois passa a ocorrer mal funcionamento de órgãos e tecidos do corpo e então surgem sintomas de doença que podem levar à morte.

Conforme Dutra-de-Oliveira (1998) o corpo necessita de mais nutrientes durante certas fases da vida, especialmente na infância e adolescência; durante a gravidez; e enquanto a mãe está amamentando. Na velhice as necessidades alimentares são menores, mas a capacidade de absorver os nutrientes também está frequentemente reduzida. Assim, o risco de subnutrição é maior nestas etapas da vida, e ainda mais entre pessoas economicamente desprovidas.

5.2 Tipos de Desnutrição

5.2.1 Desnutrição energético-protéica

A FAO/OMS (1991) definiu desnutrição energético-protéica como o espectro de situações patológicas que provêm da falta, em várias proporções, de proteínas e calorias ocorrendo, mais frequentemente, em pré-escolares e comumente associado a infecções. Nesse conceito são compreendidas, além das formas graves de desnutrição energético-protéica, como o marasmo e o kwashiorkor, suas formas intermediárias ou moderadas e a deficiência de outros nutrientes (vitaminas e minerais), muitas vezes associada ao déficit calórico-protéico.

Conforme Dutra-de-Oliveira (1998) a desnutrição energético-protéica é uma síndrome que compreende uma série de doenças, cada uma das quais tem uma causa específica relacionada com um ou mais nutrientes (por exemplo, proteínas, iodo ou cálcio) e se caracteriza pela existência de um desequilíbrio celular entre o fornecimento de nutrientes e energia por um lado, e por outro, a demanda corporal para assegurar o crescimento, manutenção e funções específicas. É causada por uma ingestão inadequada de calorias, resultando em uma deficiência de proteínas e micronutrientes (nutrientes necessários em quantidades pequenas, como vitaminas e alguns minerais). O crescimento rápido, uma infecção ou uma doença crônica pode aumentar a necessidade por nutrientes, particularmente nas crianças que já são subnutridas. Ocorre mais facilmente em crianças em fase de amamentação, e menores de 5 anos.

5.3 Desnutrição Infantil

A desnutrição infantil é uma doença multifatorial, resultado de uma soma de fatores, que passa principalmente pelas condições sócio-econômicas e culturais da população e acesso aos alimentos adequados e também pela alta incidência de infecções e doenças (respiratórias, gastrointestinais, neurológicas e metabólicas) que ocorrem a partir dos 4 a 5 meses de idade (SISVAM, 1999).

Segundo Monteiro (2000), a desnutrição infantil pode ser prevenida e reduzida com sucesso por meio de uma combinação de fatores, como adequada assistência pré-natal, práticas apropriadas de alimentação na primeira e segunda infância, prevenção e controle de infecções, consumo adequado e balanceado de alimentos e exercícios regulares. A maioria dos programas nacionais contra a desnutrição infantil inclui a promoção e proteção da amamentação, promoção da alimentação complementar oportuna e adequada, inócua e apropriada, monitoramento do crescimento, controle das carências de micronutrientes, e nutrição da gestante e lactante.

5.4 Classificação da Desnutrição

Conforme Marcondes (2003), quanto ao tipo de deficiência que origina a desnutrição, esta pode ser:

1. Específica: quando falta um nutriente bem determinado, caracterizando síndromes específicas. (Exemplo anemia por deficiência de ferro; escorbuto por deficiência de vitamina C, raquitismo, por deficiência de vitamina D, etc.).
2. Global: quando faltam vários nutrientes. Exemplo clássico constitui a desnutrição protéico-calórica (DPC) em que a deficiência nutricional é global, mas cujo nome enfoca dois aspectos fundamentais: o déficit protéico e o déficit calórico.

Segundo Mahan (1998) quanto à etiopatogenia, pode ser:

- 1 Primária: quando há oferta inadequada de alimentos (déficit de ingestão) em virtude de condições sócio-econômicas desfavoráveis.
- 2 Secundária: quando o aproveitamento inadequado dos alimentos ocorre por fatores independentes da oferta, a qual é feita de forma correta como na estenose hipertrófica do piloro e na síndrome de má absorção

Quanto à intensidade da DPC, podemos dividi-la em graus (Classificação de Gómez (1946)):

1º grau ou leve: déficit de peso de mais de 10% até 25%

2º grau ou moderada: déficit de peso de mais de 25% até 40%

3º grau ou grave: déficit de peso superior a 40%.

Em termos populacionais há um predomínio da desnutrição de 1º grau, onde o organismo adapta-se a uma alimentação abaixo de suas necessidades, que, em geral, predomina por toda vida. Com isso, há uma parada no crescimento dos indivíduos. É por isso que em estudos populacionais a estatura é tão valorizada, sendo encarada como indicador do estado nutricional atual ou, principalmente, progresso.

Segundo Dutra-de-Oliveira (1998) a desnutrição grave pode ainda ser subdividida em tipos, de acordo com a diversidade de quadros clínicos:

Marasmo – desnutrição seca, com depleção energética, mesmo com adequada oferta de nutrientes.

Kwashiorkor – desnutrição protéica, que leva a edema e apresenta quadro de pobreza extrema.

Pode ser chamada de desnutrição úmida ou molhada.

Formas intermediárias – apresentam características mistas das duas formas anteriores.

Conforme Mahan (1998) o tipo seco, chamado marasmo, é resultante da fome quase total. A criança que tem marasmo ingere muito pouca comida, freqüentemente porque a mãe não pode amamentar e é extremamente magra devido a perda de músculo e gordura corporal. Quase invariavelmente desenvolve alguma infecção. O marasmo se origina das categorias moderadas da desnutrição (subnutrição) que continuaram sofrendo uma deficiência global de energia. Acomete crianças geralmente abaixo dos 12 meses.

Segundo Dutra-de-Oliveira (1998) o tipo molhado é chamado *kwashiorkor*, uma palavra africana que significa "primeira criança-segunda criança". Vem da observação de que a primeira criança desenvolve *kwashiorkor* quando a segunda criança nasce e substitui a primeira criança no peito da mãe. A primeira criança, desmamada, passa a ser alimentada com uma sopa de aveia que tem baixa qualidade nutricional comparada com o leite de mãe, assim a criança não se desenvolve. A deficiência de proteína no *kwashiorkor* é normalmente mais significativa que as deficiências calóricas, resultando em retenção fluida (edema), doença de pele, e descoloração do cabelo. Como as crianças desenvolvem *kwashiorkor* depois que são desmamadas, elas são geralmente mais velhas do que as que tem marasmo. O *kwashiorkor* origina-se de formas leves e moderadas que sofreram deficiência de proteína com adequada ingestão de energia em qualquer idade.

Conforme Dutra-de-Oliveira (1998), o tipo intermediário de desnutrição protéico-calórica é chamado *kwashiorkor*-marasmático. Crianças com esse tipo retêm algum fluido e tem mais gordura corporal do que as que tem marasmo. O *kwashiorkor* é menos comum do que o marasmo e normalmente acontece como *kwashiorkor*-marasmático. Tende a ser limitado a algumas partes do mundo (África rural, Caribe, Ilhas do Pacífico, e Sudeste da Ásia) onde o alimento utilizado para desmamar os bebês -como inhame, mandioca, arroz, batata-doce e bananas verdes - são deficientes em proteína.

A deficiência de proteína enfatiza Dutra-de-Oliveira (1998), prejudica o crescimento do corpo, a imunidade, a cicatrização e a produção de enzimas e hormônios. Tanto no marasmo quanto no *kwashiorkor* a diarreia é comum. A forma seca pode se transformar na edematosa e vice-versa em certas condições: aumento de perdas protéicas fecais, ocorrência de doenças infecciosas. O desenvolvimento comportamental pode ser extremamente atrasado na criança severamente subnutrida e pode acontecer retardamento mental. Normalmente, uma criança que tem marasmo é mais severamente afetada do que uma criança mais velha que tem *kwashiorkor*.

5.5 Etiologia e Fisiopatologia da Desnutrição

Segundo Monteiro (2000), os fatores etiológicos mais importantes da desnutrição são o baixo nível sócio-econômico (pobreza-privação nutricional) e seus acompanhantes intrínsecos: más condições ambientais, que freqüentemente levam a infecções e hospitalização, e baixo nível educacional e cultural, que muitas vezes leva à negligência infantil.

Conforme Monteiro (2003), a desnutrição é uma manifestação da pobreza e decorre de três fatores: alimentar (déficit de nutrientes), infeccioso (diarréias e infecções respiratórias repetidas) e psicológico (falta de estimulação e de apoio afetivo). A baixa ingestão calórica condiciona uma correspondente diminuição da atividade física, sendo esta a primeira adaptação decorrente do processo de depleção. A segunda adaptação é a parada de crescimento (falta de ganho de peso e altura).

Conforme Dutra-de-Oliveira (1998), a desnutrição energético-protéica (DEP) provoca uma série de respostas clínicas adaptativas. Somente mais tarde, pela persistência das condições adversas nos seus mais variados graus, a adaptação se transforma em má adaptação, pondo em evidência as manifestações clínicas decorrentes. Vários mecanismos fisiopatológicos são instalados, determinando adaptações metabólicas de variadas intensidades, desencadeados e mantidos por controles hormonais.

Segundo Marcondes (2003) o organismo passa a lançar mão de vários mecanismos para sobreviver: gliconeogênese, glicogenólise e lipólise, passando a ser consumidas gradativamente a musculatura esquelética (reservatório protéico) e a gordura corporal, às custas da manutenção da homeostase. Em resposta às baixas concentrações de glicose e aminoácidos, os níveis de insulina diminuem. Em contrapartida, ou por um stress infeccioso ou pela própria restrição calórico-protéica, a adrenal cortical passa a secretar quantidades aumentadas de cortisol, com conseqüente liberação de aminoácidos pelo consumo muscular, a fim de serem usados por órgãos nobres como fígado, pâncreas e intestino. Essa integridade visceral às custas desse consumo é característica do marasmo. Quando há insuficiência da adrenal e da utilização do músculo, ocorre quebra do mecanismo de adaptação, condicionando o kwashiorkor. Há elevação da secreção do hormônio de crescimento e de epinefrina, condicionando a lipólise, que libera ácidos graxos e corpos cetônicos como combustíveis para o metabolismo cerebral. As anormalidades bioquímicas e manifestações clínicas começam a

se intensificar e predominar no quadro clínico-laboratorial da desnutrição após a falência do processo adaptativo. Somente a partir deste estágio é que surgem as formas graves da desnutrição.

5.6 Os indicadores para avaliar o estado nutricional

Para avaliar o estado nutricional em uma população, conforme Dutra-de-Oliveira (1998), utiliza-se o inquérito nutricional que pode se dividir em quatro níveis: 1) inquérito sócio-econômico e de hábitos alimentares; 2) inquérito alimentar ou dietético; 3) inquérito bioquímico; 4) inquérito clínico.

Os inquéritos sócio-econômico e dietético, segundo Oliveira (1998), analisam o problema no período pré-patogênico, avaliam os fatores que existem na população e o risco a que ela está exposta. Essa metodologia apenas descreve o risco dessa população estar desnutrida. É necessário complementar-se com os demais componentes do inquérito nutricional, ou seja, os inquéritos bioquímicos e clínicos. O inquérito bioquímico é particularmente útil, quanto ao metabolismo protéico. Este estudo pode indicar diferentes condições, como níveis sanguíneos ou de excreção urinária de vários nutrientes ou de seus metabólitos, podendo assinalar a situação das “reservas orgânicas”. No entanto, é necessário lembrar que a maior contribuição dos estudos bioquímicos se observa para as carências específicas de micronutrientes, como por exemplo, na hipovitaminose A e na anemia ferropriva. Os inquéritos clínicos, incluindo a antropometria, objetivam demonstrar a existência de alterações anatômicas, ou seja, sinais clínicos bem definidos e característicos e doenças nutricionais.

Conforme Mahan (1998), entre os indicadores antropométricos, para o adulto, o mais indicado é o IMC - Índice de Massa Corporal (Body Mass Index ou BMI), obtido pela divisão do peso, em quilos e pelo quadrado da altura, em metros ($IMC = \text{peso (kg)} / \text{altura (metros)}^2$). IMC alto indica sobrepeso ou obesidade. IMC baixo indica subnutrição.

Outros indicadores antropométricos são utilizados para averiguação do crescimento infantil e indiretamente como indicador nutricional. Segundo Mahan (1998) entre eles destacam-se: altura/idade (A/I), peso/idade (P/I) e peso/altura (P/A). Um baixo índice de altura/idade indica lentidão no crescimento e reflete o passado de vida da criança (associação de desnutrição e história de infecções). Baixa taxa de peso/altura indica perda de peso, recente

ou continuada. Baixo peso/idade pode significar baixo peso isolado ou associado à baixa estatura ou ainda apenas ser decorrente de baixa estatura para idade. Nas crianças, como nos adultos uma alta taxa de peso/altura pode ser decorrente de sobrepeso ou obesidade.

Segundo Marcondes (2003) o médico se vale também de sinais clínicos, como pele áspera e seca, panículo adiposo escasso, cabelo sem brilho e quebradiço, pouca força muscular. Pode haver ainda palidez, devido à anemia, edemas principalmente nas mãos e pés, ulcerações na córnea etc. Finalmente pode-se apelar para os testes de laboratório, como dosagem sanguínea de hemoglobina, de colesterol, de proteínas do plasma e de vitamina. Valores inferiores aos considerados normais podem indicar desnutrição.

5.7 Os males decorrentes da desnutrição

Segundo a FAO/OMS (1991) a desnutrição é a principal causa direta ou indireta de mortalidade entre crianças com menos de 5 anos de idade. A desnutrição é responsável por um atraso tanto no desenvolvimento físico, como mental da criança. Como é durante a vida intra-uterina até os seis primeiros meses de idade que ocorre a maior parte do desenvolvimento do cérebro, a má alimentação da gestante pode ser responsável por lesões cerebrais permanentes no cérebro da criança. Estas lesões, irão se refletir mais tarde num desempenho intelectual abaixo do normal, com diminuição na capacidade de aprendizagem da criança na escola, aumentando a evasão escolar.

Segundo Marcondes (2003), a má nutrição predispõe também o indivíduo à doenças infecciosas e parasitárias, uma vez que diminui a taxa de anticorpos do sangue. Instala-se assim um triste círculo vicioso, pois o indivíduo doente passa a ter necessidades alimentares maiores, que compensem a espoliação pelo parasita, agravando-se assim, seu problema nutricional.

5.8 Carências Nutricionais Específicas

Conforme Cunha (1998) os micronutrientes, também denominados de “elementos traços”, são minerais necessários em pequenas quantidades diárias (miligramas ou microgramas) para manutenção da normalidade metabólica e funcionamento adequado das células. Segundo

Dutra-de-Oliveira (1998) a carência de determinados micronutrientes pode provocar uma série de doenças e seqüelas. Os principais micronutrientes cuja falta no organismo pode levar a graves conseqüências à saúde são:

Iodo - é essencial para o funcionamento da tireóide, a glândula que produz os hormônios do crescimento e de controle calórico. Os Distúrbios por Deficiência de Iodo (DDI) constituem a principal causa de problemas cerebrais evitáveis no feto e na primeira infância e de desenvolvimento psicomotor retardado em crianças pequenas. Se a mulher não recebe iodo antes de engravidar, ela corre o risco de dar luz a crianças com as formas mais graves de DDI, como o cretinismo. A carência de iodo também provoca o bócio, expansão da tireóide, popularmente conhecida como "papo". Estima-se que, no mundo, 740 milhões de pessoas sofram de DDI.

A principal estratégia da OMS para o controle da DDI é a iodação do sal, que foi adotada pela Assembléia Mundial da Saúde em 1993 e definida como meta da Cúpula Mundial da Criança em 1995. O sal foi escolhido por várias razões, entre as quais o fato de ser amplamente consumido e de o custo da iodação ser baixo, em torno de US\$ 0,05 por pessoa por ano. Em 1990, apenas 46 países tinham programas de iodação do sal, número que subiu para 93 em 1998.

Ferro - é o mineral necessário para o transporte de oxigênio no sangue. A carência de ferro é o distúrbio nutricional mais comum em todo o mundo, afetando tanto os países industrializados quanto as nações em desenvolvimento. A anemia por deficiência de ferro (anemia ferropriva) prejudica o desenvolvimento psicomotor, a coordenação e o aproveitamento escolar, além de diminuir a atividade física e a capacidade de trabalho. Em mulheres grávidas, a carência de ferro leva à anemia, que é associada a maiores riscos de morbidade e mortalidade maternal e fetal, além de crescimento intra-uterino retardado.

Vitamina A - é necessária para várias funções no organismo, incluindo a visão e a proteção contra infecções. A hipovitaminose A, ou deficiência de vitamina A, é a principal causa de cegueira evitável no mundo. Também aumenta consideravelmente o risco de doenças e mortes por infecções comuns na infância, como diarreias e sarampo.

Cálcio - o consumo inadequado de cálcio na dieta está associado a um grande número de distúrbios médicos crônicos, dos quais o mais comum é a osteoporose. O cálcio é importante para o crescimento e para o desenvolvimento do esqueleto e sua necessidade é maior na adolescência, na gravidez e lactação e na velhice. A osteoporose é o resultado de uma

complexa série de eventos nos quais a importância de uma dieta rica em cálcio não está bem certa. A literatura científica contém referências conflitantes sobre a eficácia da suplementação do cálcio na prevenção e no combate à doença. Para complicar ainda mais o assunto, existe a hipótese de que o consumo extra de cálcio poderia acarretar efeitos biológicos adversos. A situação também é pouco clara vista sob uma perspectiva global. De toda a maneira, com o crescimento acelerado da população de terceira idade em todo o mundo e a grande prevalência de fraturas de cólo de fêmur, de coluna e bacia, devido a osteoporose, especialmente em mulheres que já passaram pela menopausa, estuda-se a suplementação de cálcio como medida a ser considerada de maneira global.

Vitamina D: Constitui um dos reguladores fundamentais do metabolismo do cálcio, sendo importante para o fortalecimento dos ossos. Ela é obtida a partir de um precursor derivado do colesterol que se encontra na pele e é convertido em vitamina D3. Sua deficiência ocorre quando as pessoas vivem em regiões frias, em ambientes fechados, com baixa exposição ao sol. A deficiência de vitamina D em criança produz o raquitismo

Ácido fólico: é uma vitamina do complexo B. Mulheres grávidas com carência de ácido fólico têm maior probabilidade de dar luz a bebês com má formação do tubo neural (como por exemplo, a espinha bifida). Como o desenvolvimento do tubo neural ocorre nas primeiras semanas de vida intra-uterina, a prevenção da deficiência de ácido fólico deve ser feita na mulher em idade fértil. O tratamento durante a gestação pode ser tardio.

Segundo Cunha (1998), embora já se tenha definido a essencialidade de alguns micronutrientes para o ser humano, incluindo o ferro, zinco, selênio e outros, ainda se discute a necessidade alimentar de outros, como estanho, vanádio e silício. A fonte exógena de micronutrientes deve ser uma alimentação balanceada constituída por alimentos variados. A suplementação excessiva ou a exposição acidental a grandes cargas de determinados micronutrientes pode ser tóxica.

5.9 Considerações Finais

Neste capítulo foram discutidos os conceitos relacionados à desnutrição, sua classificação quanto à origem, etiopatogenia e intensidade, os fatores etiológicos e fisiológicos, as formas de avaliação do estado nutricional, os males decorrentes da desnutrição e as carências específicas de micronutrientes. Este estudo se faz necessário na medida que o

entendimento mais aprofundado da desnutrição colabora para buscar políticas públicas mais eficazes.

De fato, a desnutrição reflete de forma explícita o baixo consumo prolongado de energia e proteína ou o inadequado consumo de nutrientes. Um bom estado nutricional depende do atendimento das necessidades básicas humanas, associadas ao acesso à educação, saúde, moradia e também, a uma alimentação adequada. Essas questões serão discutidas na seqüência deste trabalho.

6 A DISTINÇÃO ENTRE POBREZA, FOME E DESNUTRIÇÃO. EVIDÊNCIAS DO BRASIL

Nos capítulos anteriores discorremos sobre os assuntos pobreza, fome e desnutrição. Vamos lembrar, resumidamente, estes conceitos e destacar porque quando falamos destas questões precisamos esclarecer a natureza distinta de cada um desses problemas e suas diferenças conceituais.

Segundo Monteiro (2003), o problema mais fácil de conceituar talvez seja o da pobreza, que é a situação de não atendimento às necessidades básicas como alimentação, moradia, vestuário, educação, saúde, etc. Subsequentemente, para conceituar fome, primeiramente, temos que diferenciar a fome aguda da fome crônica. A fome aguda, momentânea, é aquela urgência em alimentar-se. Já a fome crônica, permanente, é quando a alimentação do dia-a dia não é suficiente para suprir as necessidades energéticas dos indivíduos para a manutenção do seu organismo e de suas atividades diárias. A desnutrição é decorrente da ingestão de alimentos em quantidade e qualidade insuficientes para gerar energia e nutrientes, e/ou ainda, o aproveitamento biológico inadequado dos alimentos ingeridos ocasionados por doenças, principalmente, doenças infecciosas.

A distinção entre pobreza, fome e desnutrição pode ser evidenciada quando analisamos algumas situações. Por exemplo, uma pessoa pode ser pobre, mas não ter fome, quando sua pobreza é devido a outras carências básicas que não seja a falta de comida. Por outro lado, um indivíduo que tem fome, normalmente é pobre. Só em casos de catástrofes ou guerras que o problema da fome pode estar dissociado da pobreza. Fome e desnutrição se distinguem, uma vez que, embora o problema da fome leve a um quadro de desnutrição do tipo energético crônica, nem toda a desnutrição é causada pela falta de ingestão de alimentos. São causas comuns da desnutrição, o desmame precoce, as deficiências de micronutrientes, a falta de higiene na preparação dos alimentos e as manifestações das doenças infecciosas. A pobreza e a desnutrição, embora conceitualmente não equivalentes, são problemas que apresentam várias causas em comum, ou seja, um bom estado nutricional depende do atendimento de diversas necessidades básicas humanas, como assistência à saúde, boas condições de moradia, acesso à educação, e não somente ao aporte alimentar adequado. Dessa

forma, normalmente, onde existe pobreza, há, freqüentemente, um quadro de desnutrição infantil.

Segundo Rocha (2003) é freqüente no Brasil, associar a pobreza à fome. Porém, muitas vezes, esta associação não é verdadeira, uma vez que a pobreza e a indigência no Brasil comumente é conceituada a partir da insuficiência de renda e não a partir do estado nutricional dos indivíduos. Isto quer dizer que os pobres e indigentes que não são capazes de adquirir com sua renda uma alimentação adequada, não são necessariamente subnutridos. Felizmente, utilizar a linha de indigência para delimitar a população que passa fome é superestimar o tamanho do problema. No entanto, não podemos desconsiderar que entre os indigentes há aqueles que passam fome. Estimar este número depende de indicadores antropométricos e não da renda.

Combater o problema da fome e desnutrição depende naturalmente da renda, mas especificamente de políticas sociais voltadas para saúde dos indivíduos mais vulneráveis, como as gestantes, crianças com menos de 5 anos e suas mães. Como podemos verificar, a pobreza, fome e desnutrição, embora apresentem algumas causas, características e vítimas em comum são problemas distintos que necessitam de políticas sociais específicas.

6.1 Mensurando a pobreza, a fome e a Desnutrição no Brasil

Como já discutimos no capítulo 3, 4 e 5 há diferentes formas de mensurar a pobreza, a fome e a desnutrição. Conceitos operacionais estabelecem como pobres as famílias cuja renda seja inferior à linha da pobreza e indigentes aqueles cuja renda é inferior a uma linha monetária estabelecida a partir do custo de uma alimentação mínima. Segundo Monteiro (2003), dimensionar a fome ou a deficiência energética crônica de uma população é uma tarefa difícil uma vez que existem problemas técnicos para mensurar de forma confiável o consumo alimentar habitual das pessoas e suas correspondentes necessidades energéticas. A mensuração das reservas energéticas é feita através da relação entre peso e altura dos indivíduos, portanto a deficiência energética protéica de uma população é expressa a partir do percentual de indivíduos com insuficiente relação peso/altura. Tendo em vista que a deficiência energética crônica é vulnerável a sazonalidade, devido às variações no clima, na produção e disponibilidade de alimentos, faz-se necessário que nas áreas críticas, as reservas energéticas dos indivíduos sejam avaliadas periodicamente, sob a forma de sistemas de

monitoramento. Segundo Oliveira (1998), as carências nutricionais são normalmente diagnosticadas através de exames clínicos e laboratoriais. O principal indicador de risco de desnutrição de uma população é mensurado a partir do percentual de crianças com retardo no crescimento, uma das primeiras e mais precoces manifestações de desnutrição na infância.

6.1.1 A pobreza no Brasil

Segundo Del Grossi (2001) a maior parte das pesquisas relacionadas ao problema da indigência e/ou pobreza tanto no Brasil como em organismos internacionais como a CEPAL e o Banco Mundial estabelece um parâmetro de valor, baseado no custo estimado para aquisição das necessidades humanas básicas e calculam o número de famílias cuja renda é inferior a esta linha. Os critérios operacionais de definição da linha de indigência/pobreza e os métodos de regionalização e de atualização monetária produzem estimativas divergentes nas diversas pesquisas realizadas no Brasil. Entre os principais, destacam-se aqueles que definem o valor a partir de uma determinada renda, única para o país, geralmente como proporção do salário mínimo, ou aqueles que partem da estrutura de consumo das famílias. Mesmo quando são semelhantes e fundados na mesma fonte de dados, os diversos métodos baseados na insuficiência de renda apresentaram resultados discrepantes devido a diferenças nos critérios adotados.

Conforme Hoffmann (1998), entre os métodos que definem a linha de indigência ou pobreza utilizando o parâmetro renda destacam-se aqueles que se utilizam da proporção do salário-mínimo. Esta metodologia é muito utilizada, uma vez que, supostamente, o salário mínimo deveria suprir não só as necessidades básicas, mas também da moradia, vestuário, etc. Os valores normalmente utilizados como linha de pobreza são de $\frac{1}{4}$ ou $\frac{1}{2}$ do salário mínimo.

Outro parâmetro utilizado pelo Banco Mundial calcula a proporção de pobres ou extremamente pobres no mundo, utilizando como indicador a renda per capita de um dólar por dia como forma de unificar a capacidade de compra em nível mundial através de uma mesma moeda. Segundo relatório do Banco Mundial (2000) os dados de 1998 demonstram que, 2,8 bilhões de habitantes, dos seis bilhões de habitantes do mundo, vivem com menos de 2 dólares por dia, e 1,2 bilhão, com menos de 1 dólar por dia. No Brasil, os dados de 1997 indicam que 5,1% da população vivem com menos de um dólar por dia (Banco Mundial, 2000). Essa baixa proporção de pobres deve-se ao fato de que nossa moeda real esteve

artificialmente sobrevalorizada em relação ao dólar durante os anos de 1994 a 1998, o que faz com que essa proporção de 1997 esteja fortemente subestimada.

Segundo Rocha (2003) o método de definir a linha de indigência/pobreza pela estrutura de consumo surgiu como uma opção para a utilização da proporção do salário mínimo combinando pesquisas de estrutura de consumo das famílias, como o ENDEF (1974/75) e a POF – Pesquisa de Orçamento Familiar, realizada nos anos de 1987/88 e 1995/96.

Basicamente, trata-se de definir uma cesta básica de alimentos, a partir das necessidades nutricionais³, de acordo com a estrutura de consumo e preços regionais. Definindo-se o custo desta cesta, considera-se indigente a população cuja renda familiar per capita não alcance o valor desta cesta alimentar; e como pobres, as pessoas que não atingem a renda necessária para adquirir a cesta de alimentos mais os bens não alimentares básicos (moradia, transporte, etc).

Rocha (2000a) analisou os diversos estudos e metodologias que partem da estrutura de consumo para definir a linha de indigência e pobreza. Segundo a autora, existe uma série de passos que envolvem certas “arbitrariedades” até chegar à definição da população indigente e pobre. Isso faz com que cada cálculo seja único e incomparável com outras formas de cálculo (a autora calculou que, dependendo das medidas adotadas, a linha de indigência calculada pode variar 50% e a linha de pobreza pode variar em até 127%).

Essas diferenças resultam das opções adotadas para definição das linhas de indigência e pobreza em relação a:

- a) Definição das necessidades calóricas recomendadas;
- b) Definição da cesta alimentar de menor custo;
- c) Estimativa do consumo não alimentar;
- d) Estimativa das diferenças de custos de vida para as regiões do país;
- e) Atualização dos valores monetários das linhas de indigência e pobreza.

O Quadro 1 apresenta, segundo Del Grossi (2001), alguns métodos utilizados para aferição de linhas de pobres e indigência, descrevendo, sucintamente, as principais vantagens

³ Segundo Rocha (2003) as necessidades nutricionais, estabelecidas pela FAO, em relação a proteínas, calorias e demais nutrientes, conforme sexo, idade, atividade, etc, é aceita universalmente para estabelecimento das necessidades nutricionais de populações específicas, no caso, famílias na base de distribuição de rendas.

e desvantagens. Como se pode verificar, dentro de uma pequena quantidade de estudos, existem resultados divergentes. Entre os extremos, observa-se para o mesmo ano de 1999, os dados de Rocha apontam para 8,7% da população abaixo da linha de indigência, enquanto que Camargo & Ferreira (2001) estimaram em 29%.

Na Tabela 1, comparam-se as estimativas de indigentes e pobres obtidas em quatro estudos recentes. Devido as diferentes metodologias utilizadas pelos autores verificam-se estimativas bem distintas. Verifica-se que os valores de Ferreira et al são os mais elevados e os de Rocha são sempre os menores. Os valores de Árias e Hoffmann apresentam-se como intermediários.

Uma proposta metodológica a partir dos dados das PNADs foi apresentada por Takagi, Graziano da Silva & Del Grossi (2001). Neste estudo foi adotado o valor da renda familiar per capita de US\$1,00 por dia como linha da pobreza. Esse valor foi empregado originalmente pelo Banco Mundial no Relatório do Desenvolvimento Mundial de 1990 e teve como base os preços internacionais de 1985, ajustados para moedas locais pela PPP (paridade do poder de compra), que leva em consideração os preços locais de bens e serviços, especialmente aqueles não comercializados internacionalmente. A LP de US\$ 1,00 foi considerada como a linha de pobreza extrema, por ser representativa da linha de pobreza encontrada entre os países mais pobres do mundo, em 1985. Em 1993 o Banco Mundial estimou novamente os valores da PPP e obteve um valor de US\$ 1,08 para a linha de pobreza, que é o equivalente ao US\$ 1,00 com base na PPP de 1985⁴.

⁴ Segundo o Banco Mundial, a linha de US\$ 1,08 é equivalente à linha de pobreza esperada para o país mais pobre de uma amostra de 33 países selecionados em função de disponibilidade das informações requeridas, a maioria deles da Ásia e África (Chen & Ravallion, 2000).

Quadro 1
 Comparação de alguns métodos para mensuração da pobreza e da indigência no Brasil

Método	Vantagens	Desvantagens	Dados mais recentes	Fonte
% da população abaixo da Linha de Pobreza				
% da população com renda familiar per capita <1/4 s.m. (R\$ 46,15 em setembro de 1999)	Medição mais prática e transparente	– valor do s.m. não é uma medida adequada das necessidades básicas da população – mesma linha para o país	18,1% da população em 1999	Hoffmann (2001)
% da população com renda < US\$ 1,00 por dia	Permite comparações internacionais diretas	– não leva em consideração a diferença de custo de vida entre países e dentro do país – taxa de câmbio pode ter grande variação ao longo do tempo	5,1% da população em 1997	Banco Mundial (2000)
% da população abaixo da Linha de Indigência				
Linha de indigência da Cepal		– valor não atualizado (fonte dos dados é o Endef de 1974/75). – diferença da LI entre áreas rurais e metropolitanas únicas e arbitrárias (25%)	1990: 31.679.095 pessoas ou 21,94% da população	IPEA / Mapa da Fome
Linha de indigência comissão composta por IBGE, IPEA e Cepal	Estudo bastante detalhado, buscando suprir as deficiências dos demais métodos	– valor não atualizado. Para áreas urbanas e rurais foi calculada a média simples da cesta do Endef (de 1974) com a cesta metropolitana calculada com base da POF 1987/88	1997: 13% da população	Árias (1999b)
Linha de Indigência de Sônia Rocha (linha em 1999 varia de R\$ 20,37 – Centro-Oeste rural a R\$ 41,86- RMRJ)	Série histórica longa, bastante detalhada, sendo referência nacional para os estudos de pobreza	– utiliza mesma estrutura de consumo regional de entre áreas urbanas e rurais do Endef de 1974/75.	1999: 13,6 milhões ou 8,7% da população	IPEA/Sônia Rocha
Linha de Indigência de Ferreira, Lanjouw & Néri (2000) e Camargo e Ferreira (linha em 1999 de R\$ 75,00) ⁽¹⁾	Utilizaram dados mais atuais para estrutura regional de consumo	– utilizam a PPV, que teve baixa abrangência amostral (só regiões Nordeste e Sudeste e só 5.000 domicílios) e questionários e metodologias com restrições.	1999: 29% das pessoas	Ferreira, Lanjouw & Néri e Camargo & Ferreira (PUC-RJ, Banco Mundial e FGV)

⁽¹⁾ Em julho de 2001 a FGV lançou o Mapa do Fim da Fome (www.fgv.br), com uma linha de R\$ 80,00 referente à Região Metropolitana de São Paulo, chegando ao valor de 49,8 milhões de pobres ou 29,3% da população. O trabalho quantifica a pobreza nos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes.

Obs.: POF – Pesquisa de Orçamento Familiar; PPV – Pesquisa sobre Padrões de Vida.

Fonte: Takagi, Graziano da Silva & Del Grossi (2001).

Tabela 1 – Estimativas de Indigência e pobreza segundo autores selecionados – Brasil 1990/99

(milhões de pessoas)

Anos e Áreas	% pobres Hoffmann (2001) ^(a)	% indigentes Rocha (2000) ^(a)	% indigentes Arias (1999)	% indigentes Ferreira et al. (2000)
1990 – Total		17,4	23,4	
Metropolitana		11,7	13,4	
Urbana não metrop.		13,5	19,2	
Rural		33,3	47,3	
1993 – Total	24,7	16,1	20,2	
Urb. Metropolitana	13,8	12,1	12,9	
Urbana não metrop.	21,2	12,9	16,5	
Rural	49,6	30,0	39,3	
1995 – Total	17,9	10,4	15,5	
Metropolitana	8,2	7,1	7,9	
Urbana não metrop.	14,8	8,5	12,7	
Rural	40,1	20,3	33,7	
1996 – Total	18,9	10,2	13,9	22,6
Metropolitana	8,8	6,8	7,1	7,47 a 10,07 ^(c)
Urbana não metrop.	16,0	8,3	11,3	10,22 a 30,82 ^(d)
Rural	42,1	20,3	30,8	52,0
1997 – Total	18,6	9,4	13,0	
Metropolitana	9,2	6,6	6,7	
Urbana não metrop.	15,4	7,6	10,4	
Rural	41,5	18,6	29,8	
1998 – Total	18,1	9,1		
Metropolitana	9,4	7,0		
Urbana não metrop.	14,8	7,3		
Rural	40,2	17,0		
1999 – Total	18,1	8,7		29,0
Metropolitana	10,1	7,1		
Urbana não metrop.	15,1	7,3		
Rural	38,5	15,3		

^(a) LI = renda familiar per capita igual ou inferior a 1/4 s.m. de agosto de 1980;

^(b) Dados cedidos pela autora, que são utilizados para o cálculo de % de pobres em Rocha (2000a);

^(c) Proporção de indigentes para Região Metropolitana Central (7,47%) e metropolitana periférica (10,07%);

^(d) Proporção de indigentes para áreas urbanas de grandes cidades (10,22%) e pequenas cidades (30,82%).

Fonte: Takagi, Graziano da Silva & Del Grossi (2001).

É interessante notar que a linha de indigência, além de acrescentar mais controvérsias à linha de pobreza, pressupõe que uma família gastaria toda sua renda disponível em alimentos como se não tivesse outras despesas igualmente compulsórias tais como limpeza, transportes, saúde, etc. Além disso, abre caminho para políticas públicas que estabeleçam uma hierarquização dos mais aos menos pobres, abrindo mão da noção de um conjunto de direitos fundamentais básicos do cidadão, entre os quais o direito a uma rede social digna (o que pressupõe uma alimentação adequada) incompatível com a pobreza em qualquer dos seus níveis.

Segundo o Banco Mundial (2000) os principais problemas desta metodologia são a utilização de uma única linha de pobreza sem considerar as diferenças de custos de vida entre áreas urbanas e rurais e entre as regiões dos países e a não-quantificação do auto-consumo alimentar, além das doações alimentares e de outros bens em espécie recebidas pelas famílias pobres. Procurando minimizar estes problemas, Del Grossi (2001) adotou uma regionalização da linha de pobreza de US\$ 1,08 per capita, convertido pelo câmbio do dólar diário médio de setembro de 1999, com base nos índices de preços regionais de custo de vida de Ferreira, Lanjouw & Néri (2000), que utilizaram os dados da PPV (Pesquisa sobre Padrões de Vida de 1996)⁵.

Segundo Del Grossi (2001) as PNADs abrangem quase todo o território nacional e embora se constituam hoje na melhor fonte de dados disponível para se estimar a pobreza e a indigência no país, apresentam várias limitações, entre as quais se destacam:

- a) Não têm informações sobre o consumo, ou seja, não se tem dados precisos do destino da renda das famílias. Esta lacuna é suprida apenas pela POF, que é feita apenas a cada 10 anos e só nas regiões metropolitanas, mas esta também só tem dados de despesas, mas não de ingestão alimentar;
- b) Só abrange as famílias residentes em domicílios particulares. Ou seja, não entra na pesquisa a parcela da população mais vulnerável e desprovida de condições, que é aquela sem moradia fixa, para a qual não se dispõe de nenhuma estimativa para o país;
- c) Exclui a população rural da região Norte (exceto do Estado de Tocantins) uma das áreas mais pobres do país;
- d) Não inclui bens de consumo provenientes de doações ou programas governamentais, nem o auto-consumo das famílias agrícolas.

Assim, Del Grossi (2001), antes de comparar as rendas médias per capita das famílias com as linhas de pobreza, acrescentou o valor do auto-consumo para as famílias agrícolas e descontou o aluguel e/ou o valor da prestação da casa própria, conforme os procedimentos

⁵ Com relação a utilização para definir a Linha de Pobreza baseada no PPP, Del Grossi (2001: 10) faz as seguintes considerações: “Gostaríamos de deixar claro, portanto, que a metodologia que adotamos para definir a Linha de Pobreza não se baseia na fictícia PPP (paridade do poder de compra) do Banco Mundial. Vale ressaltar que a PPP é uma moeda teórica feita para comparar o PIB dos diversos países e não para fazer comparações internacionais de pobreza. Prova disso é que a variação da "taxa de câmbio" implícita na conversão do dólar de 1999 para a PPP passou de 1,429 no Relatório do Banco Mundial de 2000/01 para 2,050 no relatório de 2001/02. Como adotamos o dólar comercial - que era aproximadamente o dobro da PPP em 1999 - pode-se dizer que nossa linha de pobreza se aproxima da linha de dois dólares PPP estimados pelo Banco Mundial em seus relatórios.”

descritos em Takagi, Graziano da Silva & Del Grossi (2001). Para a tipologia das famílias adotou os conceitos do Projeto Rurbano (Campanhola & Graziano da Silva, 2000) que utiliza o conceito de família extensa: todas as pessoas que vivem sob o mesmo teto, mesmo que tenham constituído outra família (marido, mulher e filhos) e os agregados, excluindo apenas as empregadas domésticas que residem no local de trabalho e os pensionistas (pagam pensão ao chefe do domicílio). As famílias extensas foram classificadas ainda em: famílias de empregadores; de conta-própria (sem contratação de trabalhadores); de empregados; e de não ocupados, conforme classificação da posição da ocupação, respeitada a seguinte ordem hierárquica: se pelo menos um membro da família é classificado como empregador, a família também é classificada como empregadora. Caso não haja nenhum empregador, mas tenha pelo menos um trabalhando por conta-própria, a família é considerada como de conta própria; caso não haja também nenhuma conta-própria, a família é classificada como de empregados; e caso não haja nenhuma das opções anteriores, é classificada como de não ocupados.

A partir desta classificação, as famílias ainda foram subdivididas em agrícolas, pluriativas e não-agrícolas de acordo com o tipo de atividade realizada por seus membros. Caso todos os membros da família estivessem ocupados em atividades agrícolas, a família foi classificada como agrícola; caso houvesse membros agrícolas e não-agrícolas, foi considerada pluriativa, e caso todos os membros estivessem ocupados em atividades Não-agrícolas, a família foi classificada como não-agrícola seguindo a metodologia do Projeto Rurbano. Foram excluídas dos pobres as famílias de empregadores por considerar que, se alguém na família pode ter empregados permanentes (não domésticos), é um indicativo de um nível incompatível de renda que possa incluí-las no grupo de pobres. O fato da renda registrada destas famílias pela PNAD ser baixa deve-se mais provavelmente a erros de sub-declaração. Estas famílias (cerca de 70 mil) foram incluídas no conjunto de famílias não pobres. Como a PNAD não levanta dados da população rural da região Norte (só para o estado de Tocantins), foi realizada uma estimativa desta população, tendo por base a proporção da população rural em cada estado obtida no Censo Demográfico de 2000 da população urbana corrigida (população sem empregadas domésticas e pensionistas). Sobre esta população rural total estimada, foi aplicada a mesma proporção de pobres da área urbana em cada estado da região Norte, exceto Tocantins (Takagi, Graziano da Silva & Del Grossi, 2001). Apenas 314 mil famílias agrícolas (1,397 milhões de pessoas) foram incluídas no conjunto de pobres, 57% das quais residentes na região rural do Nordeste, muito embora as PNADs registrem 5,637 milhões de famílias com alguma forma de autoconsumo no universo de 7,581 famílias

agrícolas ou pluriativas (74,3%). Já o desconto do aluguel e da prestação da casa própria somou ao conjunto de pobres 761 mil famílias ou 2,710 milhões de pessoas, representando um aumento das famílias pobres de apenas 1,8% da população, proporção essa que variou de 2,5% nas áreas metropolitanas para 2% nas áreas urbanas não metropolitanas (pequenas e médias cidades) e apenas 0,2% nas áreas rurais. Os resultados das correções, embora surpreendentemente pequenos como ajuste no número final de pobres, mostraram-se importantes no sentido de corrigir a distribuição reativa dos mesmos, reduzindo significativamente a pobreza estimada nas áreas rurais, especialmente da região Nordeste e aumentando a das regiões metropolitanas. Foi efetuada uma estimativa dos pobres para as áreas rurais dos estados da região Norte não cobertos pelas PNADs (Acre, Amazonas, Roraima, Amapá e Pará), utilizando a proporção da população rural das estimativas preliminares do Censo Demográfico de 2000 e considerando a mesma proporção de pobres calculada para as áreas urbanas desses estados. Conforme apresentado na Tabela 2 o resultado final indicou a existência de 9,324 famílias pobres ou 44,043 milhões de pessoas em 1999 no Brasil, o que representava 21,9% das famílias e 27,8% da população total, sendo 19,1% das áreas metropolitanas, 25,5% das áreas urbanas não metropolitanas e 46,1% da população rural. a maioria delas formada de aposentados e pessoas procurando emprego.

Del Grossi (2001) conclui que se fossem transferidos dos não pobres existentes em 1999, em torno de R\$ 12,00 por mês para os pobres, o Brasil não teria mais nenhuma pessoa sobrevivendo com uma renda per capita de menos de um dólar por dia. Segundo essas estimativas, como podemos verificar na tabela 3, na distribuição regional da pobreza, o Nordeste apresenta o maior percentual de indivíduos abaixo da linha da pobreza (48,8%), seguido da região Norte com 36,2%. As regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste apresentam, respectivamente, 17,0%, 18,3% e 22,3%. Analisando a pobreza rural em todas as regiões observa-se que a frequência de pobres é sistematicamente maior no meio rural do que no meio urbano. Segundo Monteiro (2003), o maior contraste no país é verificado entre a população urbana do Sudeste, onde apenas um em cada sete indivíduos é pobre, e a população rural do Nordeste, onde três em cada cinco indivíduos são pobres.

Tabela 2 - Estimativa de Pobres no Brasil, segundo as Regiões, com imputação do autoconsumo e desconto do aluguel e prestação da casa própria: Brasil, 1999.

Regiões	Pobres ^(a)			Não Pobres			População total ^(b)		% pessoas pobres	% famílias pobres
	N. pessoas (1.000)	N. famílias (1.000)	Renda média disponível per capita (R\$)	N. pessoas (1.000)	N. famílias (1.000)	Renda média disponível per capita (R\$)	N. pessoas (1.000)	N. famílias (1.000)		
Norte Total	3.813	725	31,43	6.725	1.707	196,74	10.537	2.432	36,2	29,8
Metropolitana	285	57	43,76	657	161	334,24	942	217	30,3	26,1
Urbana não metrop.	2.394	453	41,92	4.225	1.071	253,54	6.619	1.524	36,2	29,7
Rural* ^(c)	219	44	31,91	187	57	171,94	407	101	53,9	43,7
Rural total	1.133	216	40,00	1.843	475	250,17	2.976	691	38,1	31,2
Nordeste	21.873	4.455	37,40	22.919	6.517	237,60	44.793	10.972	48,8	40,6
Metropolitana	2.981	639	40,57	5.361	1.511	324,35	8.343	2.150	35,7	29,7
Urbana não metrop.	9.440	2.013	40,67	11.177	3.159	248,25	20.617	5.172	45,8	38,9
Rural	9.452	1.803	33,14	6.381	1.847	146,05	15.833	3.650	59,7	49,4
Sudeste	11.491	2.583	39,04	56.289	16.480	364,81	67.780	19.062	17,0	13,5
Metropolitana	4.436	1.064	39,74	25.802	7.601	423,07	30.238	8.665	14,7	12,3
Urbana não metrop.	4.632	1.035	39,50	25.845	7.554	335,07	30.477	8.589	15,2	12,1
Rural	2.423	483	36,87	4.642	1.325	206,53	7.065	1.808	34,3	26,7
Sul	4.402	993	38,43	19.661	5.969	341,34	24.062	6.962	18,3	14,3
Metropolitana	897	213	41,10	4.876	1.509	427,72	5.773	1.722	15,5	12,4
Urbana não metrop.	2.122	487	37,30	11.294	3.447	341,90	13.415	3.934	15,8	12,4
Rural	1.383	293	38,43	3.491	1.013	218,88	4.874	1.306	28,4	22,4
Centro-Oeste	2.463	568	39,66	8.587	2.508	332,76	11.050	3.076	22,3	18,5
Metropolitana	403	94	42,72	1.522	428	584,74	1.925	522	21,0	18,0
Urbana não metrop.	1.439	336	38,49	5.859	1.696	293,22	7.297	2.032	19,7	16,5
Rural	621	138	40,39	1.207	384	206,95	1.827	522	34,0	26,5
BRASIL* ^(c)	43.129	9.152	38,18	112.525	32.762	344,58	155.653	41.914	27,7	21,8
Metropolitana	9.003	2.067	40,41	38.218	11.210	414,72	47.221	13.277	19,1	15,6
Urbana não metrop.	20.027	4.324	40,03	58.399	16.927	309,68	78.427	21.251	25,5	20,3
Rural	14.098	2.762	34,13	15.907	4.625	176,86	30.006	7.387	47,0	37,4
BRASIL	44.043	9.324	38,34	114.180	33.180	327,67	158.223	42.504	27,8	21,9
Metropolitana	9.003	2.067	40,41	38.218	11.210	414,72	47.221	13.277	19,1	15,6
Urbana não metrop.	20.027	4.324	40,03	58.399	16.927	309,68	78.427	21.251	25,5	20,3
Rural	15.012	2.933	34,60	17.563	5.044	184,60	32.575	7.977	46,1	36,8

(a) Pobres: renda média familiar disponível per capita até US\$ 1,08 por dia (câmbio médio de setembro de 1999) com imputação do autoconsumo e deduzidas as despesas com aluguel e prestação de casa própria;

(b) Exclui a população sem declaração de renda e sem declaração de aluguel ou prestação. Exclui empregados domésticos que moram no local de trabalho e pensionistas;

(c) Exclui a população rural de RO, AC, AM, RR, PA e AM.

Fonte: Tabulações especiais da PNAD (1999) realizadas pelo Projeto Urbano (junho 2001).

Tabela 3 – Proporção (%) de pessoas pobres*. Brasil: 1999.

Região	Area		Total
	Urbana	Rural	
Norte	35,4	38,1**	36,2
Nordeste	42,9	59,7	48,8
Sudeste	14,9	34,3	17,0
Sul	15,7	28,4	18,3
Centro-Oeste	20,0	34,0	22,3
Brasil	23,1	46,1	27,8

* Pessoas com renda familiar inferior às linhas de pobreza regionais estabelecidas pelo "Projeto Fome Zero".

** Inclui apenas o Estado de Tocantins.

Fonte: Instituto Cidadania 2001.

Segundo Rocha (2003), séries históricas sobre a frequência da pobreza no país indicam declínios substanciais nos anos 70 e 80 (período do "milagre econômico") e oscilações ao longo da década de 1980, em função dos movimentos de expansão e retração econômica

típicos do período. Na década de 90 houve uma forte queda da incidência da pobreza, devido ao sucesso do plano de estabilização econômica de 1994, o Plano Real. Em particular, a redução drástica da inflação em 1994 permitiu uma sensível redução na incidência da pobreza, a qual se estabilizou num novo patamar entre 1995 a 1999.

Já a concentração de renda no Brasil, uma das mais elevadas do mundo, pouco se modificou ao longo das três décadas. O coeficiente de Gini manteve-se nas últimas décadas em torno de 0,60. Segundo Barros (2000) séries históricas de 1977 a 1999 analisadas revelam um cenário de concentração de renda em que os indivíduos que correspondem a parcela dos 20% mais ricos da população se apropriam de uma renda média entre 24 e 35 vezes superior aos 20% mais pobres; os 10% mais ricos, por sua vez, dispõem de uma renda que oscila entre 22 e 31 vezes acima do valor da renda obtida pelos 40% mais pobres da população. Resumindo, os 10% mais ricos se apropriam de 50% do total da renda das famílias e, os 50% mais pobres possuem cerca de 10% da renda. Além disso, 1% mais rico da população detêm uma parcela da renda superior à apropriada por metade de toda população brasileira.

6.1.2 A fome no Brasil

Conforme comentado anteriormente, a mensuração da extensão da fome ou da deficiência energética crônica em uma população pode ser feita a partir da proporção de indivíduos emagrecidos, ou seja, a partir da avaliação das reservas energéticas dos indivíduos. Segundo Monteiro (2003), a tabela 4 apresenta dados sobre a frequência e distribuição da prevalência da deficiência energética crônica em adultos no Brasil conforme a Pesquisa sobre Padrões de Vida – PPV, realizada pelo IBGE entre 1996 e 1997. A PPV foi restrita às regiões Nordeste e Sudeste, as quais abrigam cerca de 70% da população total do país.

Tabela 4 – Prevalência da deficiência energética crônica em adultos*. Brasil: 1996/97

Região	Área		Total
	Urbana	Rural	
Nordeste	5,5	7,1	6,1
Sudeste	4,0	5,4	4,2
Nordeste + Sudeste	4,5	6,4	4,9

* Adultos com 20 ou mais anos de idade com Índice de Massa Corporal inferior a 18,5 kg/m².

Fonte: Instituto de Cidadania 2001

Segundo Monteiro (2003) em 1996/97, indivíduos com IMC inferior a 18,5Kg/m² correspondiam a 4,9% do contingente populacional de adultos das regiões Nordeste e Sudeste, proporção que fica dentro (ainda que próxima do limite superior) do intervalo admitido para o indicador em populações teoricamente não expostas à deficiência energética crônica (3% a 5% de indivíduos magros). A estimativa aponta o Sudeste urbano como área livre da deficiência energética crônica (4,0% de indivíduos magros). Já o sudeste rural (5,4%), o Nordeste urbano (5,5%) e, principalmente o Nordeste rural (7,1%) são apontadas como áreas marginalmente atingidas pelo problema, onde o monitoramento da deficiência energética crônica estaria justificado.

Conforme Monteiro (2003), nas estimativas provenientes de três inquéritos realizados pelo IBGE em 1974/75 (ENDEF), 1989 (PNSN) e 1996/97 (PPV) são observadas tendências decrescentes do indicador da deficiência energética crônica nos inquéritos em todas as regiões do país. Esses declínios aproximam o Nordeste urbano e o Sudeste rural da condição de região livre da deficiência energética crônica já observada no Sudeste urbano. Segundo estes inquéritos, a projeção das taxas anuais de declínio do indicador no período 1989-1996/97 indicaria que, por volta do ano 2000, toda a região Sudeste e as áreas urbanas do Nordeste teriam alcançado o virtual controle da deficiência energética crônica (menos de 5% de adultos magros) enquanto a mesma condição ocorreria no Nordeste rural no ano de 2006. Segundo Monteiro (2003) essas projeções estão sujeitas aos componentes sazonais dadas às variações cíclicas que podem ocorrer na frequência da deficiência energética crônica, principalmente em áreas rurais, devido a variações no clima e na produção e disponibilidade de alimentos, não contempladas nas estimativas.

6.1.3 A desnutrição no Brasil

Conforme já referido, as crianças constituem o grupo indicador preferencial para o estudo da presença da desnutrição em uma população, por serem mais vulneráveis a deficiências nutricionais. A Organização mundial da Saúde (WHO 1995) recomenda como indicador internacional para estimar a desnutrição infantil a altura das crianças abaixo de dois desvios-padrão da altura média esperada para idade e sexo. Segundo Monteiro (2003), a Tabela 5 está baseada no último inquérito nutricional (PNDS,1996) e mostra estimativas sobre a frequência e distribuição da desnutrição infantil no Brasil (exceto o Norte rural). A pesquisa

mostra que do total da população infantil brasileira em 1996, 10,4% eram de crianças desnutridas. Regionalmente, a desnutrição infantil no Nordeste (17,9%) e Norte (16,2%) do país se apresenta com maior intensidade. Crianças com baixa estatura aparecem com mais frequência na área rural brasileira (18,9%), em comparação com as regiões urbanas do país. O Centro-Sul que engloba as regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul apresenta o menor indicador de desnutrição infantil (5,6%) do país. Os maiores contrastes de risco de desnutrição se observam entre o Nordeste rural (25,2%) e o Centro Sul Urbano (4,6%).

Tabela 5 – Prevalência (%) de desnutrição na infância*. Brasil: 1996

Região	Área		Total
	Urbana	Rural	
Norte	16,6	-	-
Nordeste	13,0	25,2	17,9
Centro-Sul**	4,6	9,9	5,6
Brasil	7,7	18,9	10,4

* Crianças entre zero e cinco anos de idade com altura aquém de dois desvios padrão da média esperada para idade e sexo de acordo com o padrão internacional de crescimento.

** Inclui as regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul.

Fonte: Monteiro et al 2000.

6.2 Considerações Finais

Neste capítulo foi discutida a importância de se reconhecer as diferenças nos conceitos, metodologias e dimensões da pobreza, da fome e da desnutrição, confirmando a natureza distinta e a necessidade de utilizar esses conhecimentos para definir prioridades, objetivos, metodologias e foco de ações públicas voltadas ao combate desses problemas.

Segundo os estudos apresentados a pobreza, medida pela insuficiência de renda atinge 27,8% da população brasileira e se dissemina em todas as regiões do país, mas é na região rural do Norte e Nordeste que a pobreza alcança os patamares mais extremos. A fome, medida pela deficiência das reservas energéticas alcança estimativas limitadas no país. Na área rural do nordeste há uma baixa incidência do problema e ausência virtual nas demais regiões. Vimos que a desnutrição, estimada pelo retardo do crescimento infantil, atinge 10% das crianças brasileiras. A região mais atingida é o nordeste rural com $\frac{1}{4}$ da população infantil desnutrida. Na zona urbana, $\frac{1}{3}$ das crianças desnutridas se concentram na região norte e nordeste.

Segundo Rocha (2003), é consenso entre diversos estudos de pobreza que as políticas públicas governamentais devem ser direcionadas para ações que resultem em aumento de renda dos mais pobres, em um maior crescimento econômico com melhor distribuição de renda e que proporcione o aquecimento da economia, a geração de empregos e ao arrefecimento da reforma agrária. O combate eficiente da pobreza complementado com investimentos na educação, saúde, saneamento são primordiais para eliminação da desnutrição infantil incluindo a detecção precoce, controle e monitoramento desse problema. Já as ações específicas de combate à fome de cunho emergencial, como é o caso da distribuição de alimentos -bem focalizadas nas populações onde a fome ainda prevalece- são essenciais para a erradicação do que resta desse problema no Brasil.

Por isso a importância do tema segurança alimentar e nutricional que vai ser tratado no capítulo a seguir, que amplia o debate sobre a pobreza, fome e desnutrição para um espaço que envolve uma discussão desses problemas por toda a sociedade, com enfoque nos aspectos econômicos da distribuição de renda, acesso a alimentos adequados em quantidade e qualidade, e da cultura e educação alimentar das famílias.

7 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

7.1 Evolução dos Conceitos de Segurança Alimentar

O termo "Segurança Alimentar" surgiu no final da Primeira Guerra Mundial, em decorrência da preocupação de que um país poderia dominar outro, se tivesse o controle sobre seu fornecimento de alimentos. A preocupação com a escassez de alimentos na Europa frente a uma população cada vez mais numerosa e dependente da importação de alimentos das antigas colônias americanas (principalmente no caso da Inglaterra em relação aos Estados Unidos) marca a Europa desde o final do século XIX. Esta preocupação está muito presente, dentre outros textos, no artigo "A Europa antes da Guerra", escrito por Keynes (1919). Em suas palavras:

Muito mais poderia ser dito numa tentativa de retratar as características econômicas da Europa de 1914. A fim de selecionar sua importância, selecionei os três ou quatro principais fatores de instabilidade - a instabilidade de uma população excessiva, dependente para sua sobrevivência de uma organização complexa e artificial; a instabilidade psicológica das classes trabalhadoras e capitalistas; e a instabilidade dos direitos da Europa, acoplada à sua completa dependência do fornecimento de alimentos pelo Novo Mundo. (Keynes, 1919: 5)

A traumática experiência da guerra havia demonstrado, mais uma vez, que um país poderia dominar o outro caso controlasse seu fornecimento de alimentos. Os Estados Nacionais davam-se conta de estar frente a uma poderosíssima arma, uma vez que populações inteiras não poderiam sobreviver sem alimentação e, diante desta situação, um país poderia ser submetido a outro país, por motivos políticos ou econômicos, a uma grave forma de dominação. Assim, fortaleceu-se a idéia de que a soberania de um país também dependia da sua capacidade de auto-suprimento de alimentos. A alimentação adquiriu um significado estratégico de segurança nacional, impondo a necessidade a cada país de assegurar por conta própria o suprimento da maior parte dos alimentos que sua população consome, fazendo inaugurar um conjunto de políticas específicas, entre as quais a formação de estoques de

alimentos. Como acentua Menezes (1998), o termo “Segurança Alimentar” é em sua origem, um termo militar. Tratava-se, quando da sua origem, de uma questão de segurança nacional para todos os países. Apontava para a exigência de formação de estoques estratégicos de alimentos e fortalecia a visão sobre a necessidade de busca de auto-suficiência por cada país.

Uma consequência dessa preocupação foi o fortalecimento da noção de que a questão alimentar de um país estava estritamente ligada à sua capacidade de produção agrícola. Tal noção, que acabava excluindo outros aspectos da questão, manteve-se até quase o final da década de 1970. Nos primeiros anos dessa década, vivia-se um momento delicado, em que os estoques mundiais de alimentos estavam bastante escassos, com quebras de safra em importantes países produtores e consumidores. O caso mais grave era o da antiga União Soviética, que, atravessando invernos extremamente rigorosos, viu reduzir-se drasticamente sua capacidade de produção de trigo e outros grãos, recorrendo ao mercado internacional com compras vultosas e esgotando ainda mais os estoques já reduzidos desses produtos.

Na Conferência Mundial de Alimentação, promovida pela FAO, em 1974 ficou bem claro que o conceito de segurança alimentar estava naquele momento essencialmente ligado à produção agrícola. Dessa forma, o rumo das discussões foram encaminhadas para as políticas agrícolas, reafirmando a dependência da segurança alimentar, principalmente, de uma política de armazenamento estratégico, tendo como objetivo o aumento dos estoques e a garantia de alianças internacionais sobre diferentes produtos agrícolas. Neste contexto, as empresas de marketing ligadas à indústria de agro-químicos, investiam pesadamente em propagandas para divulgar para todo o mundo o processo que ficou conhecido como Revolução Verde. Através da mídia, buscavam convencer a todos que o problema da fome e da desnutrição no mundo seria solucionado com o aumento substancial da produção agrícola. Isto seria garantido com a utilização de um modelo agrícola baseado nas monoculturas desenvolvidas em grandes propriedades e no emprego maciço de insumos químicos, como fertilizantes e agrotóxicos. Com estas iniciativas a produção mundial de alimentos teve um incremento, ainda na década de 1970 e os preços dos alimentos, tiveram uma queda substancial. Entretanto, mesmo com a recuperação dos estoques mundiais e a baixa dos preços dos alimentos, o flagelo da fome e os riscos da desnutrição, continuaram a castigar uma grande parte da população mundial.

É diante deste contexto que as organizações do mundo começaram a compreender que mais importante que os estoques de alimentos regulados era o problema crucial para a insegurança alimentar por parte das populações. Como podemos verificar, esta nova compreensão está presente na definição apresentada pela FAO, em 1982, que afirma que o

objetivo final da segurança alimentar mundial é assegurar que todas as pessoas tenham, em todo momento, acesso físico e econômico aos alimentos básicos que necessitam -mesmo assim fazendo menção a necessidade de ter quantidade e regulação dos estoques de alimentos satisfatórios. Não podemos desconsiderar que problemas na capacidade de produção de alimentos podem gerar crises agudas de insegurança alimentar. Quando ocorrem os estados de guerra, bloqueios econômicos ocasionados por grandes potências militares e econômicas e catástrofes naturais há, conseqüentemente uma desarticulação na capacidade de produção, prejudicando a distribuição e estoque de alimentos. O controle sobre o fornecimento de alimentos, portanto, é uma arma poderosa, principalmente quando utilizado por uma potência sobre um país mais fraco no plano militar.

A definição clássica de segurança alimentar estabelecida pela FAO (1996) determina que haja uma situação na qual todos os indivíduos, durante todo o tempo, possuam acesso físico, social e econômico a uma alimentação suficiente, segura e nutritiva, que atenda a suas necessidades dietéticas e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável. Nota-se, portanto, que a questão do acesso aos alimentos está na base da definição. De nada adianta haver superávit na disponibilidade de alimentos em um determinado país se uma parte da sua população não tem renda para consumir esses alimentos ou, em casos extremos, se esses alimentos, culturalmente, não fazem parte de sua dieta.

Segundo Sen (2000) a insegurança alimentar não se resolve apenas no equilíbrio entre alimentos e população. O importante ao analisar este assunto é verificar a liberdade substantiva dos indivíduos e das famílias de ter a possibilidade de acesso a uma quantidade adequada de alimentos através do seu próprio cultivo, ou ter renda para adquiri-lo no mercado. Uma pessoa pode passar fome, mesmo tendo abundância de alimentos em seu país, caso tenha perdido seu potencial de comprar alimentos, por exemplo, devido ao desemprego. Num outro enfoque, uma comunidade com problemas de estoques de alimentos pode ser salva da falta de alimentos, se os estoques disponíveis forem bem distribuídos. Conforme afirma Sen (2000: 189):

O enfoque tem de ser sobre o poder econômico e a liberdade substantiva dos indivíduos e famílias para comprar alimento suficiente, e não apenas sobre a quantidade de alimento disponível no país em questão.

A utilização do conceito de segurança alimentar nos remete a toda uma discussão sobre como desencadear as políticas de combate à fome. Não se trata apenas de produzir os

alimentos e resolver problemas ligados ao abastecimento e à comercialização. Trata-se de uma discussão mais ampla, que envolve aspectos econômicos da distribuição de renda, cultura e educação alimentar das famílias.

Como afirma Sen (1981), a questão alimentar tem impactos sobre interesses diversos e até contrários, o que faz com que a definição do significado da segurança alimentar se transforme em um espaço de disputa muitas vezes árduo, e o enfrentamento das questões relativas aos alimentos, um espaço de conflitos constantes.

7.2 Conceito de Soberania Alimentar

Não se pode deixar de mencionar que também o conceito de segurança alimentar está em discussão e que, mais modernamente, já se fala em soberania e sustentabilidade alimentar. A noção de soberania alimentar começa a se impor com força no próprio ano de 1996. Durante a Cúpula Mundial da Alimentação, no foro paralelo da sociedade civil, também realizado em Roma, a reivindicação da soberania alimentar aparece com grande destaque. Esse conceito procura dar importância à autonomia alimentar dos países e está associada à geração interna de emprego e à menor dependência das importações e flutuações de preços do mercado internacional. A soberania alimentar atribui uma grande importância à preservação da cultura e aos hábitos alimentares de um país. Já a sustentabilidade incorpora conceitos ligados a preservação do meio ambiente, não utilização de agrotóxicos e da produção extensiva em monoculturas.

7.3 Produção de alimentos

Segundo Menezes (1998), a oferta interna de alimentos é satisfatória quando esses são suficientes para atender o consumo interno. Essa qualificação abrange não somente aqueles adquiridos no mercado, mas o conjunto de alimentos necessário para atender a totalidade da população. Ao lado desse atributo de suficiência aparecem outros de importância equivalente. São eles: a estabilidade da oferta ao longo do tempo; o grau de autonomia ou auto-suficiência garantido pela capacidade de produção de alimentos do país, e a sustentabilidade econômica e ecológica dessa produção.

Conforme Maluf (1999) a ênfase conferida às condições de acesso aos alimentos pelas famílias como condicionante para a segurança alimentar não significa dar como equacionada a questão da produção agro-alimentar, principalmente quando se vai além da mera oferta ou disponibilidade de alimentos para considerar os aspectos sociais, econômicos, espaciais e ambientais da produção e do abastecimento alimentar. Além do que, ambos os aspectos - acesso e disponibilidade- estão presentes, conjuntamente, quando se trata da agricultura realizada em bases familiares ou comunitárias (indígenas e outras), e dos pequenos empreendimentos urbanos fornecedores de alimentos.

Segundo Menezes (1998), o fato das atividades agro-alimentares concentrarem parte significativa da atividade econômica e da população ativa na maioria dos países quer dizer que também é grande a contribuição das referidas atividades às características perversas de suas sociedades. Como exemplo pode-se mencionar a concentração da propriedade da terra e a extensão da miséria rural, as precárias condições vigentes nos pequenos e médios empreendimentos comerciais e industriais urbanos, os salários médios relativamente mais baixos da indústria alimentar, e os impactos ambientais do padrão tecnológico predominante.

Conforme Maluf (2000) as condições em que se dá o acesso aos alimentos pela população é também determinada pelas formas sociais sob as quais os alimentos são produzidos e ofertados - tipo de exploração agrícola, grau de concentração econômica do processamento agroindustrial e da distribuição comercial, padrões de concorrência nos mercados de alimentos, etc.

Segundo Sen (2000), embora o crescimento da produção de alimentos seja importante, a questão principal relaciona-se ao crescimento econômico global, pois os alimentos podem ser comprados no mercado mundial. É preciso atentar para a necessidade de incentivos geradores de crescimento na produção e nas rendas. Isso requer que se planejem incentivos de preços sensatos, mas também que se peçam medidas que encorajem e aumentem a mudança técnica, a especialização de mão-de-obra e a produtividade, tanto na agricultura como em outras áreas.

7.4 O conceito de segurança alimentar no Brasil

O conceito de segurança alimentar no Brasil foi discutido inicialmente em 1986, no Ministério da Agricultura, por técnicos e consultores que estavam elaborando um documento

para uma política de abastecimento. Nesta ocasião, também foi proposta a criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar, que estaria ligado diretamente ao gabinete da Presidência da República. A definição de segurança alimentar elaborada pelos técnicos era semelhante àquela utilizada pela FAO, que falava sobre o acesso aos alimentos, mas principalmente, sobre a auto-suficiência de produção e estoques de alimentos. Segundo Maluf (1994), esta concepção de segurança alimentar valorizava o papel estratégico da agricultura camponesa, num modelo de desenvolvimento endógeno com ênfase no mercado interno.

Na Primeira Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, ocorrida ainda em 1986, foi concebida pela primeira vez a relação entre a segurança alimentar e a nutricional relevando a segundo plano, o conceito ligado estritamente à produção e abastecimento. Teve destaque nesta conferência, o diagnóstico que uma grande parte da população brasileira não tinha acesso aos alimentos.

Segundo Maluf (1994), o crescimento da capacidade de produção e os ganhos de eficiência ocorridos nas duas décadas anteriores não devolveram o poder de compra as populações mais pobres, seja por redução de preços ou pela maior capacidade de aquisição desses alimentos. Isso sugere que a pobreza e o desemprego são as causas principais da fome. Para alcançar uma melhor condição de segurança alimentar o país deveria buscar como meta, a retomada do crescimento econômico com maior equidade, e como política, a necessidade de regulação dos preços. Junto a isso, a descentralização e a diferenciação regional das políticas também constituíam pontos importantes dessa proposta.

Na Primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar, realizada em Brasília, em julho de 1994 iniciou-se a construção de uma proposta de segurança alimentar para o país. O principal diagnóstico levantado nesta conferência foi a de que a concentração da renda e da terra era o principal determinante da situação de fome e insegurança alimentar no Brasil. A partir dos resultados da conferência se consolidaram duas percepções. A primeira se refere ao fato que a segurança alimentar e nutricional universal depende do processo de desenvolvimento econômico-social do país. A segunda percepção foi a comprovação, na prática, da exigência de uma articulação entre sociedade civil e governo para avançar na busca das condições de segurança alimentar, respeitadas todas as diferenças de papéis próprios de cada parte. O conceito de segurança alimentar é muito abrangente, segundo Menezes (1998: 73), mas comporta:

Noções do alimentar e do nutricional; enfatizando os aspectos do acesso e da disponibilidade em termos de suficiência, continuidade e preços estáveis e compatíveis com o poder aquisitivo da população; ressaltando a importância de qualidade; valorizando os hábitos alimentares adequados e colocando a segurança alimentar e nutricional como uma prerrogativa básica para a condição de cidadania.

7.4.1 Consumo de alimentos no Brasil

Segundo Maluf (2000) qualquer proposta de análise sobre o consumo de alimentos no Brasil deve levar em conta a enorme heterogeneidade social que caracteriza o País, devido à elevada desigualdade de renda. Essa questão implica, em primeiro lugar, que as despesas com alimentação têm um peso muito diferente na composição dos gastos das famílias nos diversos estratos de renda. Para manter uma alimentação adequada e regular, as famílias que estão nos estratos de renda mais baixa, absorvem boa parte da renda familiar para o consumo de alimentos em detrimento de outros bens e serviços necessários para levar uma vida digna.

Em segundo lugar, dificuldades no acesso aos alimentos por razões de renda ocasionam graves problemas por insuficiência de alimentação que coexistem com padrões de consumo das camadas médias e superiores análogos aos encontrados nos países de renda mais elevada. Em terceiro lugar, argumenta Maluf, é fato que existe uma estratificação do consumo de alimentos que leva à segmentação dos mercados segundo o valor agregado aos produtos através da diferenciação ou do maior grau de elaboração dos mesmos. Contudo, há vários produtos elaborados que são consumidos indistintamente nos diferentes estratos de renda, com frequência e volumes obviamente diversos entre eles. Conseqüentemente, torna-se difícil sustentar a associação que é usualmente feita entre bens de consumo generalizado e produtos básicos se a estes últimos atribui-se o sentido de essenciais ou, menos ainda, de serem pouco elaborados. Em quarto lugar, todos os aspectos antes mencionados carregam importantes questões quanto à adequabilidade ou inadequabilidade dos padrões de consumo e aos direitos do consumidor .

Iniciamos a apresentação do perfil do consumo de alimentos com uma referência à chamada alimentação fora do domicílio realizada em bares, em restaurantes, nas redes de alimentação ligeira (*fast food*) e mesmo em vendedores ambulantes. Fica clara a presença de

um padrão de alimentação em que a refeição fora do domicílio e a utilização de alimentos preparados tem grande ou crescente importância. Entretanto, segundo Maluf (2000) a afirmação de que a alimentação fora do domicílio tenha uma baixa qualidade nutricional em relação à refeição caseira, pode ser questionada. Mesmo sabendo que o aumento do consumo de salgados e sanduíches caracteriza uma alimentação de baixa qualidade, seria oportuno analisar o impacto da maior variedade de alimentos a preços acessíveis que está à disposição dos consumidores pela recente difusão das refeições por peso.

Podemos notar este mesmo padrão alimentar que se verifica no consumo crescente de alimentos como refrigerantes e biscoitos. Esta combinação quase consensualmente vista como expressão de hábitos pouco salutar desde os pontos de vista nutricional e cultural, tem sido uma alternativa, para os segmentos de baixa renda, provavelmente estimulada pelo custo relativamente mais baixo dos biscoitos frente a uma refeição regular.

Conforme Tartaglia (1998), não há grandes mudanças quanto à composição principal do cardápio alimentar dos brasileiros, mesmo considerando-se a ligeira redução do consumo de arroz-feijão. Houve nesta dieta o crescimento do consumo de carnes, principalmente da carne de aves, sobretudo, por razões de preço e o início de uma diversificação na direção de caprinos e ovinos em regiões como o Nordeste. O consumo de frutas, legumes e verduras, em que o incremento de consumo se faz necessário, parece enfrentar uma forte restrição de renda, mais do que apenas de hábitos alimentares, mesmo porque o preço relativo dos produtos é um dos determinantes desses hábitos.

Finalmente, como afirma Dutra-de-Oliveira (1998) é importante lembrar a questão básica de segurança alimentar que persiste há tempos, qual seja, a limitação do acesso suficiente e adequado aos alimentos por razões de renda, da qual resultam significativas disparidades na condição alimentar das famílias dos vários estratos de renda. A plena consideração desta questão envolveria várias outras questões ligadas a políticas econômicas e sociais, como são a criação de oportunidades de trabalho e de renda, a política salarial (em especial, a do salário-mínimo), a regulação dos mercados agro-alimentares e outros instrumentos que atuam na direção de assegurar a todos o acesso regular e adequado aos alimentos e de reduzir o peso dos gastos com alimentação na renda das famílias integrantes dos segmentos sociais inferiores.

7.4.2 Hábitos de consumo e Cesta básica

Entende-se por básicos os produtos de consumo generalizado, considerados essenciais à reprodução de um dado padrão alimentar aceito como expressão da cultura de um povo, e que tenham pequeno ou nenhum grau de elaboração ou transformação. No Brasil, os exemplos que melhor ilustram esta concepção são o arroz, o feijão e a farinha de mandioca.

Segundo Dutra-de-Oliveira (1998) as mudanças econômicas e sociais, a evolução tecnológica e a força dos meios de comunicação principalmente através dos impactos de poderosos instrumentos de propaganda têm levado a que se modifique a forma de aquisição e de consumo dos alimentos e a própria composição da cesta habitual de compras. As crescentes preocupações quanto à adequação nutricional do consumo de certos alimentos fazem com que se questione a essencialidade de vários produtos presentes, de forma generalizada, nos hábitos de consumo dos diferentes segmentos sociais.

Trata-se de um tema tão mais importante quando se lembra que a noção de cesta básica é indispensável à execução de ações e programas públicos voltados para o acesso e o consumo de alimentos e mesmo a políticas mais gerais como a do salário-mínimo. Registre-se, contudo, a utilização da denominação ‘cesta básica’, empregada para fazer referência a qualquer conjunto de alimentos independente dos critérios que levaram à sua constituição, tornando o tema ainda mais complexo. A noção de cesta básica tem aplicabilidade tanto direta em programas de distribuição de alimentos, como indireta para mensurar e avaliar rendas monetárias em geral, especialmente, para fixar o salário-mínimo e a chamada linha oficial de pobreza.

7.4.3 O comércio dos alimentos

Levando-se em conta as informações mais recentes e mais abrangentes disponíveis sobre os locais em que as famílias compram os alimentos, obtidas da Pesquisa de Orçamentos Familiares do IBGE, pode-se afirmar que os supermercados permanecem como o principal local de compra de alimentos em geral, notando-se um pequeno recuo de 45,7% para 44,9% das compras totais neles feitas entre 1987 e 1996. Provavelmente, argumenta Maluf (2000),

esta redução foi causada pela maior participação dos armazéns (nos casos dos cereais, das farinhas e massas e dos açúcares), uma vez que os indivíduos de baixa renda têm levado as famílias optarem pela compra a prazo que são normalmente facilitadas por este tipo de estabelecimento.

Na visão de Maluf (2000), o comércio varejista de pequena escala tem ao menos duas implicações importantes: em primeiro lugar, os pequenos e médios empreendimentos comerciais contribuem na geração de empregos e oportunidades de trabalho; em segundo lugar, estes estabelecimentos conseguem entender melhor a diversidade de hábitos alimentares no âmbito de circuitos regionais de produção, distribuição e consumo de alimentos, nos quais participam os pequenos agricultores e suas associações. É fato que os últimos integram-se também às cadeias agroalimentares onde pontificam grandes redes de supermercados.

Entretanto, buscar a aproximação deste tipo de agricultor com os pequenos e médios estabelecimentos constitui-se num caminho que possibilita uma inserção mercantil na qual os agricultores podem apropriar-se de um maior valor pelos produtos que fazem. Daí que o desafio consiste em empreender ações promotoras da passagem de pequenos produtores e fornecedores ao mercado formal, em paralelo à educação alimentar e à defesa dos direitos do consumidor.

Um outro ponto importante a destacar, segundo Maluf (2000), é a legislação sobre o registro dos alimentos e a estrutura e modo de atuação dos serviços de vigilância sanitária de alimentos ligados ao Ministério da Saúde. Podemos notar que o enfoque dos mecanismos legais de registro de alimentos tem uma forte característica cartorial e pouca preocupação em assegurar a qualidade dos alimentos. Ademais, as exigências efetuadas burocratizam e não são adequadas à realidade dos pequenos fornecedores que, muitas vezes não têm empresas constituídas, e não possuem a quantidade de papéis requeridos.

Outro tema de extrema relevância é a regulamentação e o funcionamento dos serviços de vigilância sanitária. Como Maluf (2000) enfatiza, estes se constituem num elemento essencial ao tema da qualidade dos alimentos, principalmente quando se adota a perspectiva de promover atividades de produção desses bens em bases mais equitativas. A participação dos consumidores na vigilância sanitária dos alimentos envolve, obviamente, um componente informativo e educativo fundamental. Por outro lado, há um componente educativo que deveria enfrentar o importante problema do desconhecimento quanto às formas mais

adequadas de utilização e conservação dos alimentos presente num grande número de domicílios, e que implicam tanto problemas de saúde como de desperdício.

A propósito do tema do desperdício, tratar do comércio de alimentos implica trazer à tona, inevitavelmente, a questão do elevado índice de perdas que se verifica no Brasil, que começa nas atividades de colheita e se estende pelo transporte, processamento e por toda a comercialização. Perdas comerciais têm também o sentido de desperdício de toneladas de alimentos -como se verifica nos entrepostos de abastecimento que terminam por servir de fonte de alimentação para os que não dispõem de renda para adquiri-los. São alimentos que são descartados por não terem valor comercial, embora tenham valor de consumo, mas que se perde ao serem lançados ao lixo.

Finalmente, há que se fazer menção aos intentos de descentralização e municipalização dos serviços de vigilância, aspecto de grande relevância. Entretanto, à semelhança do que ocorre com o sistema de vigilância sanitária, são muitas as dificuldades enfrentadas, sobretudo, por pequenos produtores em relação aos critérios adotados pelos serviços de inspeção e, por vezes, pela falta de coerência entre os critérios adotados pelos diferentes órgãos públicos.

7.4.4 Programas de Suplementação Alimentar

Os programas e as ações públicas que integram o universo das iniciativas voltadas a suplementar carências alimentares e nutricionais são comumente qualificadas como *medidas assistenciais de natureza compensatória*. Elas se destinam aos grupos populacionais que não conseguem suprir, por meios próprios e adequadamente, suas necessidades alimentares e nutricionais. Segundo Lavinias (1998, 2000) os programas compensatórios estão baseados em valores de solidariedade, primordiais nas sociedades atuais onde estão enraizadas as sementes da desigualdade, pois permitem reduzir os efeitos da pobreza propiciando um aumento do bem-estar comum. Entretanto, estes programas, não incorporam valores de equidade. Dessa forma, costumam ser, focalizados e não universais, ou seja, na busca de maior equidade, estas políticas sociais estão comprometidas em atender uma clientela específica, a dos pobres. Segundo Maluf (2000), tais iniciativas sempre foram objeto de muita crítica justamente por serem compensatórias, isto é, por apenas amenizarem os efeitos perversos das situações de injustiça social e, para alguns, por dificultarem o enfrentamento e a superação dos fatores

promotores da injustiça. Deste modo, o assistencialismo constitui oportunidade propícia para ações populistas e demagógicas, para o desvio de recursos e para a corrupção. Portanto, só podemos admitir a utilização destes programas com ressalvas, ou seja, sua existência é necessária, mas que sejam utilizados provisoriamente, por tempo limitado. Não há dúvidas que a necessidade de ações e programas com estas características tornou-se mais permanente do que se poderia desejar. Os motivos pelos quais isto acontece refere-se, na maioria das vezes, à contínua geração de desigualdade e de pobreza, e por razões estruturais como as que geram o desemprego urbano e o êxodo rural

Segundo Valladares (1995), com base em estudos efetuados por Draibe, Castro e Azeredo (1995) existem vários importantes programas compensatórios criados a nível federal desde os anos 40, com o objetivo de combater a fome e a desnutrição. Lavinias (2000) aponta que a distribuição de cestas de alimentos aos mais necessitados é o modo institucional mais banalizado do viés compensatório da segurança alimentar cuja finalidade é assegurar o acesso, às pessoas mais carentes, que não tem renda suficiente para adquirir de forma regular uma dieta calórica e protéica adequada. Podemos notar que a utilização constante dos programas de cunho mais emergencial denota o quanto o problema é persistente e sua abordagem ineficaz. As políticas públicas, no final dos anos 90, começaram a criar programas de tipo mais estrutural, como a merenda escolar, o fornecimento de gêneros alimentícios para a rede de saúde e assistência social, o subsídio da comercialização de alimentos ou refeições.

Lavinias (2000) enfatiza que os programas compensatórios são considerados ineficazes e muito ineficientes agregando muito pouco para mudar a situação de indigência e de risco nutricional que possa melhorar o bem estar destes grupos sociais de risco. Segundo Maluf (2000), existe, ainda, as situações mais perversas em que o assistencialismo faz parte de uma estrutura de dominação política e econômica das populações mais pobres. Entretanto, as medidas de natureza compensatória, que recrudescem a pobreza e garante um patamar básico de cidadania, ainda não podem ser descartadas diante do quadro de extrema pobreza que ainda existe em algumas localidades do País.

Diante do fato, conforme apresenta a Tabela 5, onde existe quadro de desnutrição infantil, principalmente no nordeste rural, e da urgência de resolver os problemas causados, quando está em jogo riscos nutricionais e carências alimentares, pode-se lançar de programas compensatórios. O direito elementar a vida, colocado em risco diante de uma alimentação inadequada e insuficiente que pode levar à morte, reflete a importância dos programas alimentares como uma condição essencial para a existência dos que dependem deles. Neste

enfoque é imprescindível desenvolver uma nova visão para estes programas. Como observa Maluf (2000: 24),

O princípio que atribui à ação pública o papel de assegurar o direito universal à alimentação sustenta-se mesmo no caso dos programas em que é conveniente buscar uma maior focalização nos respectivos beneficiários. A disjuntiva ‘universalização versus focalização’ dos programas públicos, muito difundida atualmente, implica tomar de fato a focalização sinônimo de descompromisso público com direitos universais, como fica por vezes sugerido nas formulações e práticas de órgãos oficiais e agências internacionais.

A implementação de programas e ações públicas de suplementação alimentar deve ser focalizado em âmbito local. Isto é relevante porque nas instâncias locais temos um maior conhecimento das carências dos grupos populacionais podendo agir desta forma com maior foco e ações específicas. Por este motivo é que se verifica uma tendência, na implementação descentralizada de programas alimentares federais e estaduais.

7.5 Considerações Finais

Neste capítulo podemos verificar, a evolução do conceito de segurança alimentar ao longo dos anos e a sua importância para a definição das políticas públicas. Inicialmente o conceito de segurança alimentar estava vinculado diretamente a oferta de alimentos. O foco da segurança alimentar estava nas estratégias que os países adotavam para serem auto-suficientes em alimentos. Com o passar do tempo, e a observação de que a oferta de alimentos não era suficiente para resolver o problema do flagelo da fome e desnutrição, foi agregado ao conceito de segurança alimentar a necessidade dos indivíduos de terem acesso aos alimentos na quantidade, qualidade e preços adequados. No Brasil, a construção do conceito de segurança alimentar veio tardiamente.

Foi na década dos anos 80 que se iniciaram as discussões sobre esse assunto, dando enfoque muito semelhante ao da FAO, para a definição de segurança alimentar, que estaria baseado na oferta adequada, acesso universal aos alimentos e o desenvolvimento da agricultura para atender a demanda interna. Na Primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar realizada em julho de 1994, em Brasília, nas discussões realizadas ficou diagnosticado que a insegurança alimentar e nutricional tinham como causas principais a

concentração da renda e da terra. Nesta conferência consolidou-se que o processo de desenvolvimento econômico e social de um país tem que garantir a segurança alimentar e nutricional para todos.e que a sociedade civil o governo tem que estar articulados para avançar na busca de uma política de segurança alimentar eficaz e eficiente.

Outro conjunto de questões tratadas neste capítulo diz respeito ao consumo de alimentos propriamente dito. Receberam bastante destaque as marcantes diferenças entre os segmentos sociais estratificados segundo o nível de renda no Brasil, no que se refere à capacidade de acesso aos alimentos, aos hábitos alimentares e ao desrespeito do direito básico à alimentação. A verificação das tendências do consumo alimentar no Brasil permitiu constatar os problemas efetivos e os riscos colocados pela aparente conformação de um padrão alimentar que em vários aspectos contrasta com o que seria recomendável em termos de práticas alimentares saudáveis, ou de um padrão de consumo sustentável.

Foi dada atenção especial noção de cesta básica de alimentos, em termos do seu significado, composição e utilização como instrumento de políticas públicas. Ainda foi comentado sobre o papel positivo que pode ser desempenhado pelos pequenos e médios fornecedores de alimentos tais como agricultores familiares, pequenas agroindústrias, indústrias urbanas e pequeno comércio. Esse papel tem várias dimensões, as principais delas referindo-se à promoção de atividade econômica com equidade social, à oferta de alimentos típicos com qualidade e ao estímulo à diversidade cultural, todas essenciais à implementação de uma estratégia de desenvolvimento com segurança alimentar. Vale lembrar que esse destaque veio acompanhado dos problemas verificados nos circuitos que reúnem fornecedores em condições precárias e consumidores de baixa renda. Na verdade, aqui se localizam algumas das principais demandas e possibilidades de ações públicas locais e regionais voltadas à oferta e ao consumo de alimentos com segurança alimentar. Nunca é demais lembrar que ações públicas não querem dizer ações exclusivamente governamentais.

Como podemos verificar o tema segurança alimentar tem participado da agenda nacional na última década. Porém para por em prática o conceito de segurança alimentar apresentado na cúpula mundial de alimentação⁶ se faz necessário a alteração do modelo de desenvolvimento do país.

Essa alteração incluiria o aumento da disponibilidade de alimentos a preços acessíveis e a recuperação da capacidade de regulação pública das atividades econômicas. Para tanto é

⁶ Ver capítulo 7.4, p. 97

necessário tomar o sistema agroalimentar e a Segurança Alimentar como elementos estratégicos do modelo de desenvolvimento, o que implica, desde logo considerar a política de segurança alimentar parte integrante do núcleo central da política econômica, das políticas sociais e dos debates da sociedade civil.

A partir dessas mudanças seria possível buscar uma política de segurança alimentar capaz de coordenar e integrar as diversas ações nos estados, municípios e sociedade civil para a erradicação da fome. Essa tentativa de erradicar a fome através da mudança do modelo de desenvolvimento do país será tratado no próximo capítulo com a apresentação do Projeto Fome Zero -uma proposta de segurança alimentar e nutricional para o Brasil que pretende criar mecanismos, emergenciais e estruturais que integrados garantam a erradicação da fome e da pobreza.

8 PROJETO FOME ZERO – UMA PROPOSTA DE SEGURANÇA ALIMENTAR PARA O BRASIL

O Projeto *Fome Zero* foi lançado em 16 de outubro de 2001, Dia Mundial da Alimentação, como uma iniciativa suprapartidária cujo eixo principal é o de associar o objetivo de segurança alimentar a estratégias permanentes de desenvolvimento econômico e social com crescente equidade e inclusão social. Para chegar a este objetivo principal, os autores do projeto Fome Zero levaram em conta as conclusões do estudo realizado pelo IPEA – Mapa da Fome (Peliano, 1993) que diagnostica que a questão da fome no Brasil têm três dimensões fundamentais: i) a insuficiência de demanda, decorrente da concentração de renda existente no país, dos elevados níveis de desemprego e subemprego existentes e do baixo poder aquisitivo dos salários pagos à maioria da classe trabalhadora; ii) a incompatibilidade dos preços atuais dos alimentos com o baixo poder aquisitivo da maioria da sua população; e iii) a exclusão daquela parcela da população mais pobre do mercado, muitos dos quais trabalhadores desempregados ou subempregados, velhos, crianças e outros grupos carentes, que necessitam de um atendimento emergencial.

No Fome Zero, são apresentados três conjuntos de políticas articuladas entre si, tendo como foco a segurança alimentar, entendida como a garantia a todos os brasileiros de acesso a uma alimentação adequada à sobrevivência e à saúde em termos de quantidade, qualidade e regularidade. Políticas estruturais voltadas para as causas profundas da fome e da pobreza; políticas específicas direcionadas para atender diretamente as famílias no que se refere ao acesso ao alimento e políticas locais que podem ser implantadas por prefeituras e pela sociedade. No total, são 25 políticas integradas por mais de 40 programas destinados a melhorar a qualidade, a quantidade e a regularidade de alimentos necessária para as famílias que serão beneficiadas. As principais políticas a serem implementadas se revestem de ações que tem o objetivo a melhoria na renda, barateamento da alimentação para a população de baixa renda, aumento de oferta de alimentos básicos. Os três níveis de propostas encontram-se no quadro 2 abaixo, com um detalhamento sobre os programas sugeridos.

Segundo Maluf (2001) a aplicação de uma política de segurança alimentar exige considerar o caráter multidimensional e intersetorial inerente a este tema, superando um

entendimento equivocado de reduzi-la à produção e distribuição de alimentos e, em consequência, tendo sua política definida no limite restrito do planejamento agrícola. Recomenda-se, ao contrário, a elaboração e execução dessas políticas por meio de intensa articulação nos diferentes campos de intervenção do Estado, como o agrícola, a saúde, a educação, o trabalho, a tecnologia, o ambiental e no atual contexto de globalização, as relações internacionais, entre outros.

Uma outra premissa relevante, segundo Silva (2004) é que tais políticas devem articular necessariamente ações de natureza emergencial com ações estruturais, rompendo com dicotomias baseadas na separação entre o econômico e o social, que produzem a concentração da riqueza e a pobreza e depois administram políticas “sociais” para atenuarem esta última.

Algumas das propostas apresentadas pelo Projeto Fome Zero são gerais, no sentido de que se aplicam a toda as populações vulneráveis à fome, enquanto outras estão discriminadas segundo três espaços diferentes: para as regiões metropolitanas, para as demais regiões urbanas do país e para as regiões rurais. Os diferentes grupos da população demandam políticas específicas para enfrentar a questão da fome, especialmente no horizonte temporal de curto e médio prazo.

O Programa Fome Zero, segundo Velloso (2003) chama de políticas estruturais as ações que visam permitir aumento da renda e diminuição das desigualdades sociais. Essas políticas, que incluem, por exemplo, os programas de geração de emprego e renda, constituem uma faixa de intervenção prioritária do governo. A distribuição de renda por si só não garante o bem-estar da população pobre, se não houver alguma forma de sustentação a longo prazo. Para garantir a inclusão é necessário que as pessoas pobres passem a contar com uma base sobre a qual possam se sustentar. Tal base pode ser o controle de algum “ativo” que alavanque futuras rendas ou, ao menos, a posse de bens que reduzam o grau de comprometimento de sua renda com aluguel, prestações ou juros pagos a agiotas. A ação do Estado na sustentação de capacitações econômicas é fundamental, promovendo programas de renda mínima, o seguro-desemprego e a ampliação do sistema de previdência e aposentadorias, entre outras medidas.



Quadro 2 Políticas do Projeto Fome Zero
 Fonte: Projeto Fome zero Outubro 2001

No caso das políticas públicas de sustentação da melhoria de renda, podemos destacar a reforma agrária e os financiamentos de ativos a juros reduzidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e pela rede de bancos oficiais. Todavia, embora a responsabilidade sobre essas políticas estruturais recaia principalmente sobre o Estado, a iniciativa privada pode contribuir muito.

As políticas específicas de combate à fome são aquelas que agem diretamente sobre a quantidade, a qualidade e a regularidade dos alimentos consumidos pelos brasileiros. O programa que encabeça essa lista no Fome Zero é o cartão alimentação. A implantação desse cartão tem um caráter complementar às políticas de apoio à renda da população em situação

de risco, como a Bolsa-Escola, a Bolsa-Trabalho, o Seguro-Desemprego e outros. A proposta do cartão-alimentação foi inspirada no *Food Stamp Program* (FSP) implantado nos Estados Unidos. A regionalização e a administração das diferenças culturais é um ponto forte do Programa Fome Zero. As soluções devem ser adaptadas para cada tipo de público beneficiário. No campo e nas cidades os problemas são diferentes, assim como há também uma grande diferença entre as vilas, cidades pequenas e médias e as regiões metropolitanas. O Projeto Fome Zero propõe também um conjunto de políticas que podem ser implantadas pelos estados e municípios, a grande maioria em parcerias com a sociedade civil. São basicamente programas já em funcionamento nos municípios com relativo sucesso. Algumas propostas estão detalhadas segundo as áreas de residências (áreas urbanas metropolitanas, áreas urbanas não-metropolitanas e áreas rurais), ressaltando suas especificidades. Além disso, propõe-se um conjunto integrado de políticas regionais e locais voltadas ao apoio à comercialização, aumento do valor agregado, compra institucional de pequenos e médios produtores da região para a merenda escolar, hospitais, creches e presídios.

Segundo Belik (2003), o Programa Fome Zero partiu do diagnóstico de que não existe uma política integrada de combate à fome no Brasil. Nos últimos anos, os três níveis de governo e a sociedade colocaram em marcha iniciativas isoladas, com um nível de organicidade muito reduzido. As políticas públicas se pautaram por uma alta dispersão de esforços e de recursos. Em determinados casos, havia duplicação de benefícios e, em outros, total ausência de apoio às famílias em situação de risco. Do lado da sociedade civil, não tem sido muito diferente: a população brasileira se mobiliza em determinados momentos, como nas épocas de seca no Nordeste, mas não há ações institucionalizadas ocorrendo de forma constante. Levando-se em conta o fato de que existem realidades distintas nas áreas rurais, nas áreas metropolitanas e nas pequenas e médias cidades, o Fome Zero propõe uma integração das políticas de melhoria de renda e de combate à fome. Evidentemente, essas ações devem vir acompanhadas por mudanças mais gerais na política econômica que visem o crescimento, a geração de empregos e a distribuição de renda.

Segundo Silva (2003), o Projeto Fome Zero considera essencial que se retome uma política agrícola que favoreça, de fato, a agricultura familiar no país, visando o aumento da produção de alimentos e a proteção ao agricultor de menor renda. Isto pode ser conseguido através de um conjunto de políticas que combinem: seguro da renda agrícola; prioridade à produção interna, recorrendo à importação somente no caso de quebras de safra; incentivo à pesquisa pública que favoreça ao pequeno produtor o uso de tecnologias apropriadas, e que

esteja associada a uma política efetiva de assistência técnica; uma política de crédito efetivo que esteja vinculada à formação de canais de comercialização; estímulo à formação de cooperativas de incentivo para proteção da natureza e da paisagem, entre outras.

8.1 Projeto Fome Zero -Definição do Público Alvo

A metodologia proposta para definição do público, parte dos dados de renda total declarada na PNAD de 1999: imputa-se o valor estimado para o autoconsumo das famílias agrícolas e desconta-se o valor do aluguel e da prestação da casa própria pagos. A renda assim obtida – denominada renda média familiar disponível per capita – é comparada com a linha de pobreza de US\$ 1,08 por dia, corrigida pelos índices de custo de vida regionais do país⁷. Os resultados obtidos indicam a existência de 9,324 milhões de famílias (correspondendo a 44,043 milhões de pessoas) pobres em 1999, sendo que praticamente metade delas reside na região Nordeste.

Na definição do público beneficiário, apresentada pelos autores do Projeto Fome Zero, um contingente significativo de pessoas vulneráveis encontram-se nas grandes metrópoles ou periferia das pequenas e médias cidades das regiões não-metropolitanas. Segundo o Projeto Fome Zero, o perfil da fome nas cidades é diferente daquele que encontramos no campo.

Dada a maior disponibilidade de alimentos nas cidades, a população de baixa renda encontra assistência mais à mão oferecida por organizações não-governamentais, órgãos públicos ou mesmo vizinhos e parentes, em caso de fome. A grande quantidade de resíduos alimentares encontrados nas cidades permite o acesso de parte dessa população a algum tipo de alimento, ainda que muitas vezes de má qualidade. Portanto, os autores do Projeto Fome Zero afirmam que a fome encontrada nas cidades –e em particular nas regiões metropolitana – exige algumas políticas diferentes daquela que presenciamos no campo, onde as possibilidades de obtenção (comercial) de alimento são menores, por mais paradoxal que possa parecer essa situação.

Conforme os autores do Projeto Fome Zero preconizam é mais comum encontrarmos em áreas urbanas a situação de “vulnerabilidade” alimentar, propriamente dita. Essa “vulnerabilidade” faz com que essas famílias busquem apoio eventual de instituições, sem

⁷ No capítulo 6.1.1, p. 78, esta metodologia encontra-se detalhada.

caracterizá-las como uma clientela em si. Ou seja, a qualquer melhora na renda, um novo trabalho ou uma nova oportunidade, essa população busca outras alternativas, podendo retornar logo em seguida para receber assistência novamente.

8.2 Características do Programa Fome Zero

As principais características do Programa Fome Zero, segundo Silva (2003), que o diferencia dos demais programas de combate a fome já implantados no país são: i) a prioridade no processo, ii) a territorialidade das ações e iii) a combinação das ações estruturais com as ações emergenciais.

Entende-se como prioridade no processo fazer com que a população beneficiária seja ao mesmo tempo público alvo e protagonista das mudanças. Para a obtenção desse objetivo o Fome Zero (antes de distribuir alimentos e entregar o cartão alimentação as pessoas pobres) incentivou a criação dos comitês gestores, eleitos pelos pares, como o intuito de localizar as pessoas que precisam receber os programas de transferência de renda e avaliar o impacto do uso dos benefícios para as famílias e para o município.

A segunda característica inovadora do Fome Zero foi a territorialidade das ações, ou seja, com a segmentação setorial que existe no governo, nos vários ministérios – saúde, educação, e outros – não era possível unificar as ações, ainda que o MESA tivesse um papel de coordenação das iniciativas em torno do Fome Zero. Dessa forma a unificação das ações foi direcionada para os municípios, governos e sociedade civil. Juntamente com os programas municipais e estaduais, como saúde da família, programa de alfabetização e os próprios comitês gestores, as ações foram sendo integradas. A medida que os comitês gestores eram implantados, e as necessidades da localidade levantadas, os ministérios eram notificados. Portanto a territorialidade das ações foi muito importante para definir prioridades.

A terceira característica refere-se a combinação de ações emergenciais e estruturais. O atendimento das carências alimentares e nutricionais das famílias que se situam na linha de pobreza ou de indigência, assim como daqueles grupos discriminados no que tange ao acesso aos alimentos por razões sociais, culturais, de raça, cor, idade ou sexo, demandam políticas emergenciais, qualificadas como medidas assistenciais de natureza compensatória. Estas ações assistenciais sempre foram objeto de crítica, por apenas serem paliativas contra os efeitos danosos das situações de exclusão social, prejudicando o confronto e a eliminação

das verdadeiras causas da injustiça. Não podemos esquecer, também, do fato de que o assistencialismo pode constituir-se em campo propício para práticas populistas e demagógicas, para o desvio de recursos e para a corrupção. Como as ações estruturais, mesmo quando efetuadas simultaneamente com as ações emergenciais, normalmente são de médio e longo prazo para apresentarem resultados, as medidas emergenciais de segurança alimentar são indispensáveis para o enfrentamento de problemas. Entretanto, o importante é que as políticas assistencialistas sejam complementadas com outras de caráter de promoção social que beneficiem o fortalecimento do capital social que todos têm. As políticas dessa natureza devem ter caráter educativo, em relação aos hábitos e práticas alimentares; organizativo, para a defesa dos direitos de cidadania; e emancipadoras, visando promover a autonomia dos beneficiários.

8.3 A perspectiva do Programa Fome Zero

Uma reformulação significativa, não apenas no âmbito da gestão da política de Assistência Social, mas na própria gestão da área social do governo federal, foi realizada com a recente criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O novo ministério teve suas atribuições ampliadas quando comparado com o extinto MAS. Ele responderá não apenas pela política nacional de Assistência Social como também pela política de segurança alimentar e combate à fome antes a cargo do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome – e pela gestão do Programa Bolsa Família – antes vinculado à Presidência da República. A intenção de substituir o MAS por outro ministério enfrentou a oposição de diversos segmentos sociais ligados à Assistência Social que, apesar de favoráveis à integração de políticas de cunho assistencial, especialmente as de transferência de renda ao órgão gestor da Assistência Social, manifestaram-se contrários à extinção do Ministério. Contudo, pode-se considerar que a unificação daquelas três políticas sob um único ministério representou avanço significativo no sentido da organização de um sistema estruturado e coerente de proteção social para as populações em situação de risco ou de vulnerabilidade social.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome será responsável, segundo a Medida Provisória no 163, de 23 de janeiro de 2004, pelas políticas nacionais de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de assistência social e de renda

de cidadania. Constatam entre as suas atribuições a articulação com as três esferas de governo e com a sociedade civil no estabelecimento de diretrizes relacionadas às políticas nacionais; a articulação de políticas e programas; bem como as ações de normatização, orientação, acompanhamento, avaliação e supervisão de planos, programas e projetos.

8.3.1 A criação do Bolsa-Família

Quando criado em outubro de 2003, o programa *Transferência Direta de Renda com Condiionalidades*, o Bolsa Família foi considerado uma grande inovação no campo da Assistência Social, demonstrando que as políticas de transferências de renda têm papel importante a desempenhar na área social. O programa Bolsa Família visa unificar os procedimentos de gestão e execução das seguintes ações de transferência de renda do governo federal: a Bolsa Escola, o Cartão Alimentação (criado pelo Programa Fome Zero), o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à saúde (conhecido como Bolsa Alimentação) e o Auxílio-Gás. Paralelamente, o Bolsa Família passa a ser o gestor do *Cadastro Único* para os Programas do governo federal. Tal cadastro, instituído por decreto em 2001, foi objeto de aprimoramentos e é o suporte administrativo para a realização da unificação das políticas de transferência de renda. Além de unificar a gerência dos programas, é também diretriz assumida pelo governo garantir recursos crescentes para a universalização do novo programa, como forma de fazer face à prática de clientelismos e alcançar maior justiça social. Em busca desses objetivos, o programa Bolsa Família foi criado sob a responsabilidade de um Conselho Gestor Interministerial, vinculado à Presidência da República, e conta com uma Secretaria Executiva que objetiva coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a operacionalização do programa. Hoje, tanto o Conselho como a Secretaria Executiva estão vinculados ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Em seu desenho, o programa Bolsa Família propõe-se a atender às famílias mais pobres a partir da definição de dois grupos, constituídos em razão das faixas de renda familiar. O primeiro grupo é composto pelas famílias com renda mensal per capita de até R\$ 50,00. Tais famílias poderão beneficiar-se com dois tipos de pagamentos mensais: o básico, composto por uma bolsa de R\$ 50,00; e o variável, que atenderá a gestantes e crianças de 0 a 15 anos, até o limite de três pessoas, no valor de R\$ 15,00 por pessoa. O valor da bolsa para esse primeiro grupo pode chegar, portanto, a R\$ 95,00. No segundo grupo, estão as famílias

com renda entre R\$ 50,00 e R\$ 100,00 per capita. Nesse caso, os beneficiários não farão jus ao benefício de piso básico de R\$ 50,00, mas poderão concorrer ao piso variável de R\$ 15,00 para cada gestante e/ou criança de 0 a 15 anos, acumulando uma bolsa que pode chegar a R\$ 45,00. Os dois tipos de benefício, básico e variável, têm funções diferentes. O pagamento variável propõe-se a incentivar comportamentos e hábitos específicos em cada integrante da família, facilitando a inclusão social de seus membros. O pagamento básico, além desse objetivo, visa combater a fome e a pobreza das famílias em situação mais vulnerável. Em todos os casos, as famílias beneficiárias do programa Bolsa Família precisam cumprir algumas condicionalidades. Deverão manter em dia a caderneta de vacinação dos filhos, comprovar sua presença na escola, freqüentar os posto de saúde da rede pública e também, quando oferecidos, participar de atividades de orientação alimentar e nutricional e de programas de alfabetização, cursos profissionalizantes etc. A MP número 132 determina ainda que ninguém receberá valor menor ao que estava recebendo anteriormente. Para as famílias já beneficiadas cujo valor dos benefícios ultrapassem o teto agora estipulado, haverá um adicional, a título de complementação, que garanta a manutenção do valor equivalente recebido.

O quadro 3 apresenta algumas características do desenho dos programas que foram unificados, assim como do novo programa Bolsa Família, para efeito de comparação entre a situação anterior e a posterior à unificação. Comparando-se o conjunto dos quatro programas unificados com o Bolsa Família em relação ao novo programa de complementação de renda, ressaltam-se algumas mudanças: as condicionalidades passam a ter validade para o conjunto do benefício monetário a ser recebido pelas famílias, altera-se a definição da população beneficiada, excluem-se as famílias com renda entre R\$ 100,00 e o valor correspondente a meio salário mínimo (hoje equivalendo a R\$ 120,00) per capita por mês e modificam-se os valores a ser recebidos.

Em relação aos valores pagos, observou-se, com a unificação, crescimento do valor médio do benefício recebido pelas famílias de R\$ 25,00 para R\$ 75,00. Isso se deve, provavelmente, ao fato de que alguns dos programas de transferência de renda unificados atingiam um número relativamente pequeno de beneficiários. Contudo, o quadro 2 mostra que, com a unificação, houve tendência à restrição do valor do benefício para os futuros beneficiários, diante do que eles poderiam vir a receber na situação anterior à unificação, em um contexto de ampliação daqueles programas.

Características dos programas	População beneficiada	Valores pagos mensalmente (em reais)	Condicionalidades	Legislação	Gestão
Bolsa Família	Grupo 1 – Famílias com até R\$ 50,00 per capita Grupo 2 – Famílias entre R\$ 50,00 e 100,00 per capita e com crianças de 0 a 15 anos	Grupo 1 – valor fixo de R\$ 50,00 acrescido do valor variável do grupo 2 de acordo com o nº de crianças, máx. R\$ 95,00 Grupo 2 – apenas valor variável de R\$ 15,00 por criança, máx. R\$ 45,00	Grupo 1 e 2 – manter em dia o cartão de vacinação das crianças, efetuar pré e pós-natal, nos postos de saúde, e comprovar a frequência escolar no ensino fundamental	MP nº 132, de 20/10/2003	Conselho Gestor Interministerial
Cartão Alimentação	Famílias com ½ salário mínimo. per capita Hoje R\$ 120,00 per capita	R\$ 50,00	Comprovar uso do benefício com alimentação	Lei nº 10.689, de 13/6/2003	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar
Auxílio-Gás	Famílias com ½ salário mínimo. per capita	R\$ 7,50	Não há	Decreto nº 4.102, de 24/1/2002	Ministério das Minas e Energia
Bolsa Alimentação	Famílias com ½ salário mínimo. per capita que possuem crianças de 0 a 6 anos	R\$ 15,00 por membro da família elegível, até R\$ 45,00	Realização de pré-natal, vacinação e consultas médicas regulares	MP nº 2.206-1, de 6/9/2001	Ministério da Saúde
Bolsa Escola	Famílias com ½ salário mínimo. per capita e com crianças de 7 a 14 anos	R\$ 15,00 por criança, máx. de R\$ 45,00	Comprovar frequência regular à escola	Lei nº 10.219, de 11/4/2001	Ministério da Educação

Quadro 3 – O programa Bolsa Família e os programas Federais de transferência de renda unificados.

Fonte: Disoc/IPEA

Observando-se, por exemplo, o caso das famílias do grupo 2 (com renda entre R\$ 50,00 e R\$ 100,00 per capita mensal) com três filhos, vê-se que no sistema antigo poderiam receber R\$ 45,00 do Bolsa Alimentação e/ou Bolsa Escola, mais R\$ 50,00 do Cartão alimentação e mais R\$ 7,50 do Auxílio-Gás, podendo chegar a acumular benefícios no valor total de R\$ 102,50. Para uma família desse mesmo grupo com dois filhos, o valor dos benefícios poderia chegar a R\$ 87,50. Com o Bolsa Família, essas famílias decresceram sua expectativa de valor de benefício para R\$ 45,00 mensais, no caso de três filhos; e R\$ 30,00 para famílias com dois filhos. Também há previsão de queda, apesar de relativamente menor, para os extremamente pobres (que representam o grupo 1, com renda de até R\$ 50,00 per capita mensal). O benefício para famílias com três ou mais filhos do grupo 1, por exemplo, sairia do patamar possível dos mesmos R\$ 102,50 para R\$ 95,00 mensais. Entretanto, a unificação realizada pelo Bolsa Família pode representar avanço significativo no sentido da

organização de uma rede de proteção social que cubra os grupos mais carentes da sociedade brasileira. Uniformizando ações que antes se desenvolviam separadamente, o programa sinaliza no sentido da universalização do benefício, simplifica e democratiza os processos de acesso, que antes deveriam ser feitos programa a programa, e permite maior acompanhamento do beneficiário sobre a política pública federal de transferência de renda. Importantes mudanças marcaram a conjuntura do segundo semestre de 2003 no campo da Assistência Social. Destacam-se a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em substituição ao MAS e a criação do programa unificado de transferências de renda, o Bolsa Família. Ambos introduzem importantes desafios no campo da Assistência Social para a nova conjuntura de 2004. De um lado, há o desafio do novo ministério sobre como integrar as diferentes políticas que estão sob sua responsabilidade: além da política de Assistência Social, a política nacional de transferência de renda, a de segurança alimentar e combate à fome e a de desenvolvimento social. A reunião de todas essas linhas de intervenção em um mesmo ministério pode representar avanço importante na consolidação de política de proteção social aos segmentos desprotegidos da população brasileira, assim como na construção de política de garantia de mínimos sociais, ou seja, um passo importante na direção da construção de cidadania social no país. Contudo, aquelas são políticas com história política e institucional bastante diferenciada, cuja integração dificilmente deixará de gerar problemas. Por outro lado, em relação ao programa unificado de transferências de renda, também há desafios importantes a ser enfrentados: a conclusão do processo de articulação do Bolsa Família com os programas estaduais e municipais de transferência de renda e o trabalho de regulamentação do programa Renda Básica de Cidadania. Ambos são passos importantes para que se consolide no país uma política forte de direitos mínimos da cidadania.

8.4 Críticas ao Projeto Fome Zero

As principais críticas lançadas ao Projeto Fome Zero desde a sua implementação referem-se a: 1) a metodologia utilizada para definição do público alvo, 2) o programa de cupom de alimentação, 3) a ênfase na utilização de políticas assistencialistas, 4) a morosidade na implementação das ações 5) a focalização dos programas, 6) o programa bolsa família. 7) obstáculos políticos e legais para sua implementação.

8.4.1 Metodologia utilizada para definição do público alvo

A metodologia utilizada para definição do público alvo no Projeto Fome Zero leva em consideração uma linha de pobreza do Banco Mundial de US\$ 1,08 por dia procedendo a uma estimativa de população vulnerável a fome em função da renda disponível, a partir dos dados da PNAD de 1999. O resultado revela a quantidade de pobres e não pobres relacionados a esta linha de pobreza. O principal problema dessa medida é que ela não consegue medir a intensidade da pobreza e a distribuição da pobreza entre os pobres, como discutido anteriormente neste trabalho. Dessa forma as pessoas que têm uma renda muito próxima à linha de pobreza serão as primeiras beneficiadas em detrimento daquelas que estão muito distantes da LP. Políticas baseadas nessas medidas tendem a apresentar resultados mais satisfatórios, em termos de mensuração, porém são injustos, uma vez que tendem a beneficiar os mais pobres em detrimento dos menos pobres.

Segundo Soares (2004), ao usar a linha da pobreza e dar benefício para quem está abaixo de uma faixa de renda, o Fome Zero exclui indivíduos que podem estar acima dessa linha, mas em situação de pobreza. Ao invés de fazer a seleção das famílias beneficiadas pelo critério da renda, a seleção deveria ser feita por região geográfica (ou por capacitações). A distribuição de R\$ 50,00 através do cupom alimentação não resolve o círculo vicioso da pobreza. Alternativamente, o uso de um cartão de alimentação eliminaria o problema da corrupção e do clientelismo, evitando que vereadores e prefeitos decidam quem vai ser beneficiário do programa.

8.4.2 Cupom de Alimentação

As principais críticas ao cupom de alimentação, principal ação do "Fome Zero" que se baseia no *Food Stamp*, projeto social de iniciativa do governo norte-americano a partir dos anos 30, parte do pressuposto de que o Estado tem mais capacidade para definir as prioridades de uma família do que seus próprios membros. Segundo Delgado (2003), a defesa de programas de transferência de renda aos mais pobres como pilares centrais da política social decorre da idéia de que, incapaz de suprir as necessidades mínimas via inserção no mercado de trabalho, a parcela-alvo da política social seria a que subsiste em situação de extrema pobreza. Assim, se só os mais pobres teriam direito às políticas sociais, então a perpetuação

da pobreza torna-se um pressuposto lógico: só a existência perene desse grupo como norma justifica a ação do Estado nesse âmbito.

Segundo Soares (2004), a definição dos estabelecimentos cadastrados para troca de cupons por alimento é aspecto problemático do projeto, por abrir brechas a desvios. Distorções nos preços de mercado tendem a ocorrer, prejudicando a eficiência da iniciativa, inclusive por causa do aumento dos preços dos alimentos.

Ferranti (2003) defende a unificação das políticas sociais. Ele é crítico da falta de liberdade dos beneficiários do cupom alimentação para uso do dinheiro recebido que só permite compra de alimentos. Ele argumenta que: "Deve-se confiar nos pobres, eles fazem boas escolhas"(Ferranti 03:2003). Além disso, critica a exigência de comprovantes do destino dado aos benefícios, o que, avalia, tende a gerar um "mercado negro". Na sua visão, as ações de distribuição de alimentos são caras e ineficientes. Ferranti expôs sua sugestão para uma política social bem-sucedida: poucos programas, uma única coordenação e um público-alvo bem definido (os realmente mais pobres); a ação deve se basear na transferência direta de renda condicionada a contrapartidas dos beneficiários, como a frequência escolar dos filhos.

8.4.3 Ênfase na utilização de políticas assistencialistas

As políticas emergenciais concretizam-se em programas e ações públicas dirigidas a grupos populacionais específicos, com o objetivo de enfrentar carências alimentares e nutricionais, qualificadas como medidas assistenciais de natureza compensatória. Tais iniciativas sempre foram objeto de resistência, por apenas amenizarem os efeitos perversos das situações de exclusão social, dificultando o enfrentamento e a superação dos reais fatores promotores da injustiça. Além disso, o assistencialismo constitui-se em campo próprio para práticas populistas e demagógicas, para o desvio de recursos e para a corrupção. Embora o Projeto Fome Zero proponha a articulação de políticas emergenciais com estruturais, o principal foco tem sido dado às políticas assistencialistas de coleta de alimentos e distribuição de cestas básicas (ver Principais ações implementadas pelo Programa Fome Zero 2003).

8.4.4 Morosidade na implementação das ações

A demora na implementação das ações apresentadas no Projeto Fome Zero tem prejudicado o atingimento das metas propostas. A criação dos Conselhos de Segurança alimentar e Nutricional (CONSEA) nos estados e municípios tem enfrentado resistências de cunho político. A articulação desses conselhos é muito importante para que as ações locais estipuladas no Fome Zero sejam realizadas. Os comitês gestores, considerados pelos autores do Programa Fome Zero, uma das principais estratégias têm sido alvo de muitas críticas. Ananias (2004) argumenta que muitos dos integrantes dos comitês gestores são despreparados para o cargo. Parte do problema seria de que os integrantes dos comitês não são remunerados. A principal função desses comitês, formados majoritariamente por representantes da sociedade civil, é fiscalizar o programa para assegurar que ele não seja usado de forma eleitoreira. Para Silva (2004), os comitês eram tão importantes que sua existência era uma pré-condição para a implantação do Fome Zero nas cidades. Sem comitê, as famílias não começavam a receber o cupom alimentação. Uma vez que o Ministério de Desenvolvimento Social está efetuando uma mudança na formação dos comitês gestores, sua ação de acompanhamento e fiscalização nos municípios está prejudicada.

Conforme Soares (2004) as ações integradas do Fome zero estão limitadas e andam devagar. As redes universais existentes são pouco usadas. Existem postos do INSS, de saúde e educação no Brasil inteiro que não estão sendo aproveitados. Alimentação e nutrição poderiam estar naturalmente vinculadas à rede de saúde. O eixo de articulação desses programas deveria ser a seguridade social, que inclui previdência, saúde e assistência social e a educação. Seriam os dois grandes eixos da política social neste país. Partindo do reconhecimento que é preciso unificar ações, a integração desejada teria que ser nacional e por programa. Entretanto, para integrar estes programas os gastos com políticas sociais teriam que ter um orçamento mais amplo. Segundo a autora haveria recursos para essa ampliação, porém estes estariam contingenciados, presos à lógica do ajuste fiscal e a lei de responsabilidade fiscal. Se as prefeituras não recebem, não seria por falta de recursos. De fato, as prefeituras mais pobres são as que menos arrecadam e precisariam estar gastando mais.

Morelli (2003) defende a criação de um Sistema Brasileiro de Segurança Alimentar e o fortalecimento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) para que um plano de segurança alimentar sustentável pudesse ser realidade nos municípios.

8.4.5 A focalização dos Programas

A crítica de Tavares (2003) ao Programa Fome Zero se refere a focalização das políticas sociais. A autora entende que a universalização é a única forma de incluir os mais pobres. Segundo Delgado (2003), o combate à pobreza não pode ser o objetivo único da política social, mas o produto de um esforço mais amplo e “concertado” da sociedade, cujas políticas de transferência de renda, assim como outras políticas mais estruturais, sejam parte integrante de um projeto nacional mais amplo de inclusão, à guisa de construção de uma sociedade de consumo de massa nos termos elencados pelo governo.

8.4.6 O Bolsa Família

As principais críticas ao Bolsa Família referem-se i) a burocratização do cadastro a ser preenchido, ii) a dificuldade para a conclusão do processo de articulação do Bolsa Família com os programas estaduais e municipais de transferência de renda, iii) a utilização do programa para fins eleitoreiros demonstrando a fragilidade no processo de seleção dos beneficiados, iv) a demora na entrega dos cartões às pessoas selecionadas e, v) a falta de controle e monitoramento das condicionantes para manutenção do cartão.

8.4.7 Obstáculos políticos e legais

Segundo Rocha (2003) utilizar a erradicação da pobreza como “bandeira política” significa tomar medidas capazes de reestruturar o gasto social, os mecanismos de financiamento, considerando as desigualdades de distribuição de renda e, especificamente, reavaliar as políticas públicas voltadas ao atendimento dos pobres, concentrando o uso de recursos antigos ou novos, em políticas de objetivos claros e focalizados em populações bem definidas. Assim, é essencial priorizar o atendimento aos mais pobres, mas garantindo a eficiência operacional, tanto de medidas assistenciais, que apenas amenizam os sintomas

presentes da pobreza, como daquelas que têm o potencial de romper de forma definitiva o círculo vicioso da pobreza.

O gasto social no Brasil que inclui o custo da previdência, saúde e educação, segundo Rocha (2003), gira em torno 20% do PIB. Diante deste número, podemos notar que a persistência da pobreza não está ligada à insuficiência do gasto público, mas sim nas questões operacionais, de natureza mais simples, e nas questões distributivas, de natureza mais complexa do ponto de vista político, como por exemplo, àquelas relacionadas às características do gasto previdenciário. O consenso teórico sobre a necessidade de priorizar as despesas relacionadas a segurança alimentar, focalizando os mais pobres, de corrigir as questões distributivas do gasto social e da receita pública, se põem frente a frente com resistências políticas e legais à mudança.

8.5 Considerações Finais

Este capítulo teve por objetivo oferecer uma visão panorâmica do programa Fome Zero mediante a análise de suas principais políticas, definição de público beneficiário, dos avanços, impasses e críticas que marcaram esse primeiro ano do projeto e, sobretudo, de como este tem sido capaz de promover políticas para erradicação da pobreza.

As críticas formuladas ao Programa Fome Zero, aliada aos assuntos abordados nos capítulos anteriores vem, em parte, responder a questão central do objetivo deste trabalho que é entender porque o Brasil não possui uma política de segurança alimentar capaz de coordenar e integrar as diversas ações nos estados, municípios e sociedade civil para a erradicação da fome. As críticas apresentadas podem suscitar alguns questionamentos que vale a pena serem levantados. Primeiro, com relação a metodologia utilizada podemos constatar que embora diversos autores reconheçam que as medidas monetárias de pobreza são arbitrárias e são injustas para os mais pobres entre os pobres, elas continuam a serem utilizadas para orientar às políticas de erradicação da fome. Segundo, que a discussão entre focalização *vs* universalização, e políticas distributivas *vs* compensatórias segue sendo polêmica e se confrontam com obstáculos políticos e legais que geram morosidade na implementação de ações. E, por último, que uma política de segurança alimentar depende de uma ampla participação da sociedade.

CONCLUSÃO

A falta do acesso à alimentação por parcelas significativas da população mundial e nacional, que resultam em fenômenos como a fome e a desnutrição, sempre foi assunto de grande preocupação e desafio por parte de pesquisadores, organizações não-governamentais, organizações internacionais e poder público, mas vêm assumindo proporções crescentes nos últimos anos no Brasil e no mundo. Estas questões refletem o fato de que a manutenção da pobreza e de níveis agudos de fome e mesmo o seu aumento em alguns continentes é o ponto nevrálgico para o “sucesso” do sistema capitalista mundial.

Um dos preceitos básicos para formulação de políticas públicas é a promoção dos valores de justiça, especialmente do senso de justiça que leva em consideração o comportamento dos indivíduos, condição principal para sua efetividade. Nesse sentido a política social brasileira tem um papel estratégico na redistribuição da riqueza em prol de uma sociedade mais justa e de um sistema de proteção social que incorpore mecanismos que conjuguem o atendimento aos direitos, a garantia de oportunidades e o enfrentamento das carências que visem o combate à pobreza e à desigualdade social.

Com este objetivo, este trabalho analisou a multidimensionalidade da pobreza procurando despertar a atenção para a necessidade de avaliar tanto os aspectos quantitativos como qualitativos deste problema. Apesar da importância das medidas monetárias foi propósito aqui, chamar atenção à questão qualitativa da pobreza, através do exame da abordagem das capacitações. Este arcabouço teórico sobre a pobreza foi necessário para o entendimento da fome, sub-produto da pobreza absoluta, mas que apresenta características distintas. Em conseqüência, os esforços para erradicar a fome devem dirigir-se a potencializar a capacidade dos indivíduos, que também são responsáveis pela eliminação de suas próprias privações. Da mesma forma que a fome está intimamente ligada à pobreza extrema, a fome crônica resulta em uma das modalidades de desnutrição. Aprofundou-se, assim um pouco mais a questão geral da pobreza e da fome, vendo as questões específicas que norteiam a desnutrição. Examinou-se a dimensão da pobreza, fome e desnutrição confirmando a natureza

distinta e a necessidade de utilizar esses conhecimentos para definir prioridades, objetivos, metodologias e foco de ações públicas voltadas ao combate desses problemas.

Evitar o agravamento da pobreza depende tanto de intervenções sobre o mercado de trabalho, objetivando especificamente tornar a reestruturação produtiva menos penosa para os mais pobres, como de políticas de transferência de renda. Mas é importante ter em mente que a transferência de renda se limita a reduzir a pobreza no que ela depende da renda para consumo no âmbito privado, sendo indispensável a manutenção de políticas voltadas para o atendimento de outras necessidades dos mais pobres, como educação, saúde e nutrição, saneamento etc.

O gasto social no Brasil já atinge cerca de 20% do PIB. É evidente, portanto, que a persistência da pobreza não está vinculada a uma simples insuficiência do gasto público. A tarefa essencial consiste em melhorar a eficiência do gasto social e priorizar sua focalização nos mais pobres, atuando tanto por meio de medidas assistenciais que apenas amenizam os sintomas presentes da pobreza como daquelas — essencialmente as educacionais — que têm o potencial de romper de forma definitiva o círculo vicioso da pobreza.

O tema segurança alimentar e nutricional ampliou o debate sobre a pobreza, fome e desnutrição para um espaço que envolve uma discussão desses problemas por toda a sociedade, com enfoque nos aspectos econômicos da distribuição de renda, acesso a alimentos adequados em quantidade e qualidade, e da cultura e educação alimentar das famílias. Este objetivo demanda, sem dúvida, políticas nacionais condizentes com a perspectiva da soberania alimentar, e iniciativas tomadas em âmbito nacional, estadual e municipal. A implementação de uma proposta como esta requer, desde logo, o envolvimento de todos os setores da administração pública e das entidades da sociedade civil que tenham relação direta ou indireta com os diversos aspectos da questão alimentar.

Uma política de segurança alimentar tem que priorizar o foco, a velocidade e a sustentabilidade de suas ações, para isso deve buscar a integração entre as políticas macroeconômicas e sociais, a abordagem participativa com incentivos corretos e a avaliação de desempenho a partir de monitoramento e fixação de metas e ainda depende:

- 1) da estabilidade macroeconômica, através da realização da reforma do Estado (em especial as reformas administrativa, fiscal e tributária) e retomada do crescimento econômico;

2) da concentração de esforços nos serviços sociais básicos: educação, saúde, previdência social, habitação e saneamento básico, trabalho e assistência social. A reestruturação e reforma desses serviços visam eliminar desperdícios e aumentar sua eficiência, promover a descentralização, universalizar sua cobertura (quando necessária e legítima), melhorar a qualidade e, sobretudo, reestruturar benefícios e serviços para aumentar o seu impacto redistributivo.

3) do desenvolvimento de políticas específicas para incentivar a geração de novos empregos e aumentar as oportunidades no mercado de trabalho e na geração de renda;

4) da aceleração do processo de reforma agrária que pode proporcionar atenção a grupos sociais que requerem ação imediata e inadiável (a redução da mortalidade na infância, a capacitação de jovens e a renda mínima). Essas ações e programas merecem atenção prioritária e esforço concentrado de articulação, financiamento, gerenciamento e avaliação.

5) da articulação de formas de parceria entre o Governo e a sociedade civil e suas diversas organizações, mobilizando empresas, universidades, igrejas, sindicatos e outras organizações não-governamentais para colaborar no enfrentamento da questão social.

6) da melhor focalização dos recursos disponíveis e esforços nos programas e ações mais eficazes, permitindo assim que os segmentos mais pobres possam não só estar preparados para participar e se beneficiar do crescimento, mas principalmente, possam contribuir para ele.

7) do aumento da disponibilidade de alimentos a preços acessíveis e a recuperação da capacidade de regulação pública das atividades econômicas.

Como podemos verificar o tema segurança alimentar abrange uma articulação de todos setores do governo e da sociedade, o que implica, considerar a política de segurança alimentar parte integrante do núcleo central da política econômica, das políticas sociais e dos debates da sociedade civil. A partir dessas mudanças é possível buscar uma política de segurança alimentar capaz de coordenar e integrar as diversas ações nos estados, municípios e sociedade

civil para a erradicação da fome, situação proposta no Programa Fome Zero, que tem se confrontado com obstáculos políticos e legais e que depende de uma ampla discussão e participação da sociedade.

BIBLIOGRAFIA

ANANIAS, Patrus. Entrevista no folha on line de 08.03.2004. Disponível em www.folhauol.com.br. Acesso em 27.10.2004

ANDRADE, T. A. ; SERRA, R.V. ; SANTOS, D.P. **Pobreza nas cidades médias brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, 2003.

ATKINSON, A. B. **On the Measurement of Inequality**. Journal of Economic Theory, v.2, p 244-63, 1970.

_____ **Porvety and social security**. London: Harverst Wheatsheal, 1989.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2000/2001 – Luta contra a pobreza**. [s.l, s.n], 2000.

BARROS, Ricardo P., CARVALHO, Mirela. **Desafios para a política social brasileira**. Rio de Janeiro: IPEA, 2003. (Texto para discussão n. 985).

BELIK, Walter. **Como as empresas podem apoiar e participar do combate à fome**. São Paulo: Instituto Ethos, 2003.

CAMARGO, J. M. **Gastos Sociais: focalizar versus universalizar**. Rio de Janeiro: IPEA, agosto, 2003. (Políticas Sociais – Acompanhamento e análise, n. 7).

_____ FERREIRA, Francisco H.G.O. **Benefício social único: uma proposta de reforma da política social no Brasil**. [s.l.:s.n] Janeiro 2001.

CAMPANHOLA, Clayton; GRAZIANO DA SILVA, José (org.). **O novo rural brasileiro**. Campinas: Unicamp/IE, 2000.

COWELL, F.A. **Measuring Inequality: Tecniques for the Social Sciences**. New York: John Wiley & Sons, 1977.

CUNHA, D.F. Microminerais. In: DUTRA-DE-OLIVEIRA, J.E. **Ciências Nutricionais**. São Paulo: Sarvier, cap. 9, 1998.

DEL GROSSI, Mauro, TAKAGI, Maya, SILVA, José G.. **Evolução da Pobreza no Brasil, 1995/99**. São Paulo: IE/UNICAMP, 2001. (Texto para discussão n. 104).

_____. Mauro, TAKAGI, Maya, SILVA, José G.. **Pobreza e Fome: em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil**. São Paulo: IE/UNICAMP, 2001. (Texto para discussão n. 101).

_____. Mauro. **Urbanização estatística**. São Paulo: Globo Rural, v. 187, p. 188, 2001.

DELGADO, G. ; THEODORO, M. **Política Social: Universalização ou Focalização – Subsídios para o Debate**. Rio de Janeiro: IPEA, agosto 2003.(Políticas Sociais – Acompanhamento e análise, n. 7).

DELPEUCH, Bertrand. **L' enjeu alimentaire nord-sud 56 schémas pour comprendre: alternatives économiques**. Paris: Syros Solagral, 1989.

DRAIBE, Sonia M.; ARRETCHE M. Teresa. **Involving civil society Brazil, In Raczynski, D. Strategies to combat poverty in latin américa**. Washington: IADB, 1995

DUTRA DE OLIVEIRA, J.E.; MARCHINI, S.J. **Ciências Nutricionais**. São Paulo: Sarvier, 1998.

FAO. **The state of food**. In security in the world. 2001.Disponível em:(www.fao.org). Acesso em: 22.10.2004.

FAO/OMS. **Necessidades de energia e proteínas**. Genebra: 1991.(Série Informes Técnicos).

FERRANTI, D. **Crítica ao Fome Zero**. Entrevista no Diário de Pernambuco, 01.04.2003. Disponível em:www.pernambuco.com.diário. Acesso em 27.10.2004.

FERREIRA, Francisco H.G; LANJOUW, Peter e NERI, Marcelo. **A new poverty profile for Brazil, using PPV, PNAD and Censusdata**. Rio de Janeiro: Departamento de Economia, PUC, 2000.

IPEA. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**. Brasília: IPEA, 2003.

_____. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**. Brasília: IPEA, 2004.

HENRIQUES, Ricardo (Org.). **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

HOFFMANN, Rodolfo. **Distribuição de Renda – Medidas de Desigualdade e Pobreza**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

ILO. **Employment, growth and basic needs: a one – world problem. The international basic needs strategy against chronic poverty**. New York: Praeger, 1976/1977.

INSTITUTO DE CIDADANIA. **Projeto Fome Zero: Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil**. São Paulo: Instituto de Cidadania, 2001.

KEYNES, J. M. **A Europa antes da guerra**. Paris: 1919. Disponível em: www.revistaeconomica.com.br. Acesso em 09.09.2004.

LAVINAS, Lena, et all. **Acessibilidade alimentar e estabilização econômica no Brasil no anos 90**. Belo Horizonte: Nova Econômica, 1998.

MANÃO, Daniele. **Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. (Texto para discussão n. 748).

LIMA, Jayme Benvenuto Jr.. **Desigualdades Sociais e Direitos Humanos**. I Colóquio de Direitos Humanos. São Paulo: 2001.

LOPES, Helger Marra. **Indicador de pobreza: Aplicação de uma abordagem multidimensional ao caso brasileiro**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2003. (Texto para discussão n. 223).

MAHAN, L. kathleen, STUMP, Sylvia E. **Krause: alimentos, nutrição & dietoterapia**. Tradução: Andréa Favano, 9. ed. São Paulo: Roca, 1998.

MALUF, R. **Ações públicas locais de apoio à produção de alimentos e à segurança alimentar**. São Paulo: Instituto Polis, 1999. (papers 4).

Políticas de segurança alimentar. Rio de Janeiro: ILCA/MAARA, 1994.

MARQUES, S. ; MENEZES, F. **Caderno de Propostas de Segurança Alimentar**. Rio de Janeiro: IBASE, 2001.

Consumo de Alimentos no Brasil: traços gerais e ações públicas locais de segurança alimentar. Rio Janeiro: Instituto Polis, 2000.

MANKIW, N.G. **Introdução à economia**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

MARCONDES, Eduardo; et all. **Pediatria Básica: Pediatria Clínica Geral**. São Paulo: Sarvier, 2003.

MARTINEZ, C.C. **Pobreza Urbana: problemas de orden conceptual e implicaciones de política.** In Seminar on urban poverty sponsored by a lop and the world bank. Rio de janeiro: 1998.

MEDEIROS, Marcelo. **A trajetória do Welfare State no Brasil: Papel redistributivo das Políticas Sociais dos anos 1930 aos anos 1990.** Brasília: IPEA, 2001. (Texto para discussão n. 852).

_____. **Os ricos e a formulação de políticas de combate à desigualdade e à pobreza no Brasil.** Brasília: IPEA, 2003. (Texto para discussão n. 984).

MENEZES, F. **O conceito de segurança alimentar. As faces da pobreza no Brasil.** Rio de janeiro: Action aid Brasil, 1998, p. 59-112.

MONTEIRO Carlos A. **A dimensão da pobreza, da fome e da desnutrição no Brasil.** Rio de Janeiro: Estudos Avançados, v. 9, n. 24. 1995.

_____. MONDINI, L. ; COSTA, R.B.L. **Mudanças na composição e adequação nutricional da dieta familiar nas áreas metropolitanas do Brasil(1988/1996).** São Paulo: Revista de Saúde Pública, São Paulo v.34, n. 3, p.251-8, 2000.

_____. **A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil: implicações para políticas públicas.** Rio de janeiro: INAE, 2003.

_____. (Org.). **Velhos e Novos Males da Saúde no Brasil – A evolução do País e suas Doenças.** 2. ed. São Paulo: HUCITEC/NUPENS/USP, 2000.

MORELLI, Mauro. **Crítica ao Fome Zero.** Entrevista no J.B. on line 30.01.2004. Disponível em: www.jb.com.br. Acesso em 27.10.2004.

PELAEZ, Victor; SCHMIDT, Wilson. **Segurança Alimentar no Brasil: Teses e “Anti-teses” do Agribusiness.** Revista de Economia, Curitiba: n. 20, p. 95-116, 1996.

PELIANO, A.M. (coord.) **O mapa da fome: informações sobre a indigência por municípios da Federação.** Rio de Janeiro: IPEA, 1993. (Documentos de Política n. 15).

RAMOS, Daniela P. **A justiça distributiva liberal e a previdência social no Brasil.** Brasília: IPEA, 2003. (Texto para discussão n. 937).

RAWLS, John. **A theory of justice.** Cambridge: Mass, Harvard University Press, 1971.

_____. **Justiça e Democracia.** São Paulo: Martins Fontes, 2000.

ROCHA, Sonia. **Do consumo observado à linha de pobreza.** Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro: IPEA, v. 27, n. 2, p. 313-52, 1997.

_____ **Opções metodológicas para a estimação de linhas de indigência e de pobreza no Brasil.** Rio de Janeiro: IPEA, 2000. (Texto para discussão n. 720).

_____ **Pobreza e Desigualdade no Brasil: O esgotamento dos efeitos distributivos do plano real.** Rio de Janeiro: IPEA, 2000. (Texto para discussão n. 721).

_____ **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

_____ **Renda e Pobreza: Os impactos do Plano Real.** Rio de Janeiro: IPEA, 1996. (Texto para discussão n. 439).

ROWNTREE, B.S. **Porvety: a study of town life.** London: Macmilian, 1901.

RUEL, Marie T; GARRET, James L; CASSAMO, Sérgio. **Food and Nutrition security in Moçambique: characteristics, determinants and strategic insights.** Maputo: MPF/UEM/IFPRJ, 1998.

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

SEN, amartya K. **Equality of what?** In Mc Munin S.(org.) Tonner lectures on Human Values. Cambridge: Cambridge University Press, 1980.

_____ **Poverty and Famines. An essay an entitlement and deprivation.** Oxford: Clarendon Press, 1981.

_____ **Comodities and Capabilities.** Amsterdam: North Holand, 1985.

_____ **Inequality Reexamined.** Cambridge: Mass, Harvard University Press, 1992.

_____ **Desenvolvimento como Liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____ **Desigualdade Reexaminada.** Rio de Janeiro: Record, 2001.

SHORROCKS, A.F. **The class of additively decomposable inequality measures.** *Econométrica*, v. 48, n. 3, p. 613-25, 1980.

SILVA, José Graziano. Entrevista na folha on line de 08.03.2004. Disponível em www.folhauol.com.br. Acesso em 27.10.2004.

_____ **A concepção, as prioridades e estratégia de execução do Programa Fome Zero.** Seminário Especial Fome e Pobreza. Rio de Janeiro: INAE, 2003.

SILVEIRA, Fernando G., MAGALHÃES, Luís C. G.. **Insuficiência alimentar nas grandes regiões urbanas brasileiras**. Brasília: IPEA, 2002. (Texto para discussão n. 884).

SISVAM. Sistema de Vigilância e Segurança Alimentar. Artigo sobre Segurança Alimentar. 1999. Disponível em: www.sisvam.com.br. Acesso em: 10.09.2004.

SOARES, Laura T. **Crítica ao Fome Zero**. Entrevista disponível em: www.ippur.ufrj.br/observatorio/oglobo_lauratav.htm. Acesso em: 28.10.2004.

SOUZA, Marcelo M. C. **A importância de se conhecer melhor as famílias para a elaboração de políticas sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. (Texto para discussão n. 699).

STREETEN, P; BURKI, S.J. **Basic Needs: some issues**. World Development, v.6, p 411-21, 1978.

STUART MILL, J. **Sobre a liberdade**. Petrópolis: Vozes, 1991.

SVEDBERG, P. **Porvety and under nutrition theory, measurement, and policy**. New York: Oxford University, 2000.

TAKAGI, Maya, SILVA, José G. e BELIK, Walter (Coord.). **Projeto Fome Zero – Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil**. São Paulo: Instituto da Cidadania, 2001.

_____ **Combate à Fome e à Pobreza Rural**. São Paulo: Instituto da Cidadania, 2002.

TARTAGLIA, J. C. Industrialização, Alimentação e Segurança Alimentar no Brasil. In: DUTRA-DE-OLIVEIRA, J.E. **Ciências Nutricionais**. São Paulo: Sarvier, cap. 20, 1998.

TAVARES, L. **Crítica ao Fome Zero**. Entrevista disponível em: www.ippur.ufrj.br/observatorio. Acesso em 27.10.2004.

TIMMER, C.P; WALTER, F.P, PEARSON, R.S. **Análise da Política Alimentar**. John Hopkins University Press, 1999.

TOWNSEND, P. **Poverty in the United Kingdom**. Harmondsworths Penguin, 1979.

VALENTE, F.L.S (org.). **Fome e Desnutrição: Determinantes Sociais**. São Paulo: Cortez, 1989.

_____ (org.) **Fome e Desnutrição: Determinantes Sociais**. Rio de Janeiro: 1986.

VALLADARES, L; COELHO, M.P. (Org.) **Governabilidade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

VAN PARIJS, Philippe. **O que é uma sociedade justa?** São Paulo: Editora Ática, 1997.

VELLOSO, João P.R. **Pobreza, Cidadania e Segurança.** São Paulo: José Olympio, 2003.

_____. ALBUQUERQUE, Roberto C.(coord.). **A Nova Geografia da Fome e da Pobreza.** Rio de Janeiro: José Olympio, 2004.

VITA, Álvaro de. **Justiça liberal: argumentos liberais contra o neoliberalismo.** São Paulo: Paz e Terra, 1993.

_____. **Justiça Distributiva: A Crítica de Sen a Rawls.** Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1999.

WELCH, C. Utilitarianism. In EATWELL, J.; MILGATE, M.; NEWMAN, P. **The new palgrave dictionary of economics.** United Kingdom. The Macmillan Press limited, v.4, 1987.

WHO. World Bank Brazil. **A poverty assessment.** Report nº 14323, v. 2, annex I, 1995.

_____. World health organization/organização mundial da saúde. **Desnutrição Infantil.** Fact Sheet nº 119, 1998. Disponível em: <http://www.who.int/inf-fs/en/fact119.html>. Acesso em 15.09.2004.

_____. World health organization/organização mundial da saúde. **Desnutrição.** 1998. Disponível em: <http://www.who.int/m/topics/malnutrition/es/index.html>. Acesso em: 15.09.2004.