

SUMÁRIO EXECUTIVO

A QUESTÃO SOCIAL NA PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO XXI: CONQUISTAS E DESAFIOS

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

A QUESTÃO SOCIAL NA PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO XXI: CONQUISTAS E DESAFIOS¹

CLAUDIO SALVADORI DEDECCA², WALTER BELIK³, CASSIANO JOSÉ BEZERRA MARQUES TROVÃO⁴, LEONARDO FLAUZINO DE SOUZA⁴

1 O ENSAIO APRESENTA OS RESULTADOS DO PROJETO FINANCIADO PELO CNPQ – CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO A PARTIR DO EDITAL MCT/CNPQ/MDS-SAGI NO. 36/2010 (PROCESSO NO. 563710/2010-1).

2 PROFESSOR TITULAR DO INSTITUTO DE ECONOMIA DA UNICAMP

3 PROFESSOR TITULAR DO INSTITUTO DE ECONOMIA E COORDENADOR DO NEPA – NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM ALIMENTAÇÃO DA UNICAMP

4 ECONOMISTAS E DOUTORANDOS DO INSTITUTO DE ECONOMIA DA UNICAMP.

RESUMO

Este artigo apresenta uma metodologia e alguns indicadores multidimensionais para orientação da política pública de combate a pobreza. Convergente com as determinações da Constituição Federal de 1988, o estudo considera fundamental entender os riscos associados à falta de proteção social que recaem sobre a população brasileira, já que deve ser objetivo da política superar tais riscos. A análise tem como foco a população em situação de extrema pobreza segundo o critério da política do Governo Federal. A retomada do crescimento com geração de empregos sob a vigência da política de salário mínimo, os investimentos em infraestrutura e as políticas sociais, permitiram a redução da pobreza e da desigualdade de natureza monetária. Observou-se também um maior equilíbrio regional e das relações rural-urbano ao longo do período. Quando se analisa o perfil e o tamanho da extrema pobreza segundo o critério de segmentação monetária de R\$ 70 per capita, pode se constatar uma redução significativa da ordem de 1/3 entre os anos de 2003 e 2009. Praticamente 1,3 milhão de pessoas superaram a renda mínima considerada em situação de miséria. Todavia, informações de 2009 mostraram que ainda 5,5% dos brasileiros estariam nesta situação. Este trabalho destaca a necessidade de ampliação do enfoque da política de combate à pobreza para temas como os de programas de fomento à produção para o autoconsumo, visando a garantia de segurança alimentar, a melhora da qualidade do acesso à educação e saúde, a construção da proteção social efetiva em termos de condições de vida da população pobre, no que diz respeito à habitação, o saneamento e o transporte. Em suma, os resultados procuram apontar dimensões relevantes sobre a situação de pobreza para além da renda monetária corrente, consideradas fundamentais para a superação dos riscos socioeconômicos que atingem as famílias pobres e determinam sua condição estrutural de fragilidade social.

PALAVRAS CHAVES: POBREZA, DESIGUALDADES, RENDA, POLÍTICA SOCIAL, SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

1. INTRODUÇÃO

A política social brasileira vem conhecendo uma ampliação de escopo e cobertura desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Durante o período de instabilidade e crise econômica do país, a política social avançou em termos de cobertura, porém impondo uma baixa qualidade dos serviços prestados. Na década passada, este movimento teve continuidade, porém assumiu novas características. Desde 2003, a política social ganhou maior centralidade nas estratégias dos governos, que ampliaram os investimentos visando elevar a qualidade das ações e dos programas e que deram, ao mesmo tempo, maior prevalência à cobertura dos segmentos populacionais mais fragilizados em termos socioeconômicos, o que permitiu reforçar os direitos previstos na Constituição brasileira. A retomada do crescimento com geração de empregos formais e com uma política de valorização do salário mínimo fortaleceu os mecanismos de distribuição de renda corrente no país, favorecendo sobremaneira as políticas sociais, seja em termos de financiamento, seja em termos da qualificação da sua demanda pela população.

Embora pouco tenha se avançado na integração das políticas sociais com as políticas econômicas, setoriais e de infraestrutura, é inegável que os investimentos sociais foram importantes para a retomada do crescimento econômico e decisivos para impedir a difusão da crise internacional de 2008. As novas condições do crescimento econômico, caracterizadas pela redução da desigualdade e da pobreza de natureza monetária, fizeram-se graças à valorização das políticas sociais e de trabalho e renda, o que implicou em uma relação menos desequilibrada destas com a política econômica, modificando, mesmo que ainda de modo incipiente, os parâmetros adotados por técnicos e especialistas em orçamentos públicos.

Este estudo tem a preocupação de analisar uma perspectiva relevante para a evolução das políticas sociais no Brasil: sua capacidade de conduzir ações de superação da pobreza. Sabe-se que a distribuição dos ganhos proporcionados pelo crescimento econômico depende da conformação institucional das políticas públicas, não apenas quanto à sua capacidade de garantir padrões mínimos de renda corrente familiar, mas também de acesso com qualidade às diversas políticas de proteção social para as famílias, de justiça do sistema tributário entre as classes sociais e de distribuição equilibrada dos resultados econômicos e sociais em termos regionais.

Assim, a política de superação da pobreza se apresenta como instrumento importante para a transformação do crescimento em processo de desenvolvimento virtuoso, onde o investimento público tende a se apresentar como referência básica. Considerando-se o desenvolvimento como "o aumento persistente da produtividade do fator trabalho e suas repercussões na organização da produção e na forma como se distribui e se utiliza o produto social" (Furtado, 2009:25), o crescimento baseado em políticas distributivas e com capacidade de induzir a geração de emprego e o avanço da inovação, acompanhado de mecanismos fiscais equilibrados, é condição indispensável para a consecução de um desenvolvimento com transformação social.

Mesmo considerando as marchas e contramarchas da política econômica no Brasil da primeira década do século XXI, o resultado desse estudo mostra um avanço da

política social, traduzindo-se em melhora das condições sociais; processo marcado por um maior equilíbrio regional e das relações rural-urbano. O fortalecimento da economia brasileira sem reversão da situação social no atual cenário internacional de crise é evidência das novas condições da dinâmica econômica do país. A continuidade do crescimento econômico e do desenvolvimento social conhecidos pelo país dependerá da capacidade de execução das políticas públicas distributivas, as quais serão decisivas para permitir a superação da pobreza de natureza estrutural.

2. A TRAJETÓRIA RECENTE DA POLÍTICA DE COMBATE À POBREZA

A adoção progressiva do programa de transferência de renda, a partir de meados da década de 1990, deu proeminência a este instrumento como política de combate à situação de pobreza existente no Brasil. Adotada inicialmente por alguns municípios, ela foi posteriormente incorporada pelo Governo Federal, ainda naquela década.

Em 2003, o Governo Federal iniciou o processo de unificação dos programas de transferência de renda com a definição do Programa Fome Zero, ampliando o escopo de ações de combate à pobreza. No final de 2003, a iniciativa foi consolidada no Programa Bolsa Família (PBF), que incorporou em seu desenho algumas condicionalidades para acesso ao benefício, como a manutenção dos filhos com menos de 16 anos na escola, vacinação de crianças e o acompanhamento pré-natal das famílias beneficiadas⁵.

A difusão do Programa Bolsa Família para mais de 12 milhões de famílias, permitiu atenuar rapidamente a situação de pobreza caracterizada pela ausência de uma renda mínima pelas famílias, bem como, contribuiu, em conjunto com o salário mínimo e a geração de empregos formais, para a redução da desigualdade da distribuição de renda corrente. Ademais, deu centralidade ao combate à pobreza na política de Estado, introduzindo na agenda da política econômica a necessidade de se solucionar a questão do financiamento das políticas sociais⁶.

Em um curto espaço de tempo o PBF alcançou quase que por completo a cobertura da população alvo, acabando por ganhar rápida e importante legitimidade social. O êxito da política de combate à pobreza explicitava, entretanto, a existência de novos desafios e a complexidade dos problemas sociais que precisavam ser enfrentados. Ao se atingir a cobertura da população alvo, novos avanços da política de combate à pobreza passavam a depender da condução de aumentos mais expressivos do valor do benefício, bem como da ampliação do escopo de programas

5 NO NOVO FORMATO, A TRANSFERÊNCIA DE RENDA GANHOU PROEMINÊNCIA, TENDO SIDO DADA ATENÇÃO MAIS LIMITADA AOS OUTROS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA DE COMBATE À POBREZA. MESMO ASSIM, INICIATIVAS COMO OS PROGRAMAS TERRITÓRIOS DA CIDADANIA, LUZ PARA TODOS E DE CISTERNAS FORAM REALIZADOS, TENDO CUMPRIDO FUNÇÃO IMPORTANTE DE FORTALECIMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA DE COMBATE À POBREZA.

6 A ABORDAGEM DA POBREZA EM UMA PERSPECTIVA MONETÁRIA APRESENTA AMPLA TRADIÇÃO E ABRANGÊNCIA DE ESCOPO ANALÍTICO. VER PAES DE BARROS (2010), ROCHA (2011), E HOFFMANN (2007).

e ações por ela adotados. Tornava-se inevitável o estímulo a outros instrumentos de combate à pobreza, orientados para o fortalecimento da inserção produtiva e ao acesso com qualidade aos bens públicos, como educação, saúde, habitação, saneamento e outros.

Apesar da evidente necessidade de elevação do valor do benefício, é inquestionável que a centralidade do instrumento acabaria por exigir a evolução do gasto do PBF em ritmo superior ao conhecido pelo orçamento do Governo Federal e do Produto Interno Bruto. Mesmo que se desse tal primazia à política, ela encontraria restrições fiscais e políticas rapidamente⁷. Ademais, a garantia de um benefício mais elevado não permitiria resolver os problemas de acesso a bens e serviços públicos para a grande maioria das famílias, impossíveis de serem viabilizadas pela renda corrente auferida.

3. OS DESAFIOS PRESENTES DA POLÍTICA DE COMBATE À POBREZA

A iniciativa revelou a importância da ampliação do escopo institucional da política de combate à pobreza do Governo Federal, bem como acabou por sinalizar a necessidade de adoção de um enfoque mais abrangente sobre o problema e para os programas e ações visando seu combate. Em 2 de maio de 2011, o Governo Federal acabou por reconhecer formalmente a exigência de uma estratégia de natureza mais ampla e complexa de combate a pobreza, que, em um primeiro momento, se consubstanciou no Plano Brasil sem Miséria⁸.

A estratégia proposta tem a vantagem de contar com instrumentos institucionais de política social que podem ser ativados para o combate à pobreza. Contudo, a matriz institucional da política social ainda apresenta uma fragmentação e uma desarticulação que tendem a reduzir a eficiência das diversas ações em seu processo de adoção.

É inegável que o Brasil conta com uma matriz institucional que possui o atendimento universal da população como o principal pilar da política social. A análise da matriz indica a ausência das políticas de acesso subsidiado do transporte, de garantia de habitação adequada e de atendimento integral infantil. Ela incorpora as políticas de educação fundamental, saúde, previdência, assistência social, trabalho, agrária e transferência de renda. Para a grande maioria dessas políticas, a universalização encontra-se em estágio avançado de consolidação. Os problemas estão relacionados principalmente à qualidade dos serviços prestados.

A configuração da matriz institucional indica uma baixa coordenação e articulação das diversas políticas sociais, o que se traduz em situações de concorrência entre seus programas e ações. A definição de uma estratégia mais abrangente para a política de combate à pobreza exige maior coordenação, articulação e racionalidade das ações das diversas políticas sociais envolvidas. A condução das po-

7 O VALOR BENEFÍCIO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA FOI REAJUSTADO DUAS VEZES NO PERÍODO DE OITO ANOS DO GOVERNO LULA.

8 VER INFORMAÇÃO DIVULGADA, EM 3 DE MAIO DE 2011, PELO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E DE COMBATE À FOME. [HTTP://WWW.MDS.GOV.BR/SALADEIMPRESA/NOTICIAS/2011/MAIO/BRASIL-SEM-MISERIA-ATENDFREA-16-2-MIL-HOES-DE-PESSOAS](http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2011/maio/brasil-sem-miseria-atendfrea-16-2-mil-hojes-de-essoas).

líticas sociais não pode ser realizada segundo a especialização dos ministérios responsáveis, mas segundo objetivos/vetores da estratégia de política social do governo, procedimento que exige inclusive uma maior articulação entre os entes federativos.

Como argumentam Graziano da Silva e Tavares (2010: 247) "...precisamos entender o PBF como parte de uma estratégia mais ampla (Fome Zero) que atua simultaneamente com dois horizontes: ações de emergência para garantir a sobrevivência das famílias combinadas com outras de promoção de mudanças estruturais que permitam, no médio e longo prazos, que as famílias desenvolvam as capacidades necessárias para uma inserção produtiva na sociedade".

Algumas iniciativas visando ampliar a eficiência das políticas sociais foram tomadas pelo Governo Federal nos últimos anos, como os programas Territórios da Cidadania e Pró-Jovem. Também se buscou articular o Programa Bolsa Família com os programas de educação fundamental, de atendimento à saúde, como o atendimento pré-natal e infantil prestado pelo Programa Saúde da Família, e de assistência social, ao se estabelecer condicionalidades para o recebimento do benefício. Segundo Currello et alii (2010: 160), observa-se, entretanto, uma lacuna, do ponto de vista institucional, de uma coordenação central, voltada para promover a articulação e maior integração das áreas sociais na esfera federal.

As restrições impostas pela matriz institucional impedem uma maior eficiência da política de combate à pobreza, determinada tanto pelo volume de recursos – insuficiente para uma alteração estrutural das condições sociais que parece ser apenas suficiente – como pelas dificuldades de se estabelecer uma ação efetiva e coordenada das políticas sociais de enfrentamento das dimensões do problema que não são associadas à ausência de rendimento monetário.

Este argumento não minimiza a situação de insuficiência de um orçamento adequado para as políticas sociais. É inegável que elas têm uma elevada carência de recursos. A matriz institucional, consolidada com a Constituição Federal de 1988, foi implantada durante um período de ausência de crescimento, que impôs uma universalização dos programas e ações à custa da qualidade do atendimento, em um contexto de incremento da demanda decorrente da deterioração das condições econômicas e sociais conhecidas pelo país.

Nesse sentido, o aumento da disponibilidade orçamentária para as políticas sociais constitui-se em um imperativo para se conseguir estabelecer uma qualidade adequada para seus programas e ações. Em relação a esta necessidade, cabe ressaltar que, considerando o patamar atual da carga tributária, a maior disponibilidade de recursos depende da sustentação do crescimento econômico, o que deverá permitir uma melhora das condições de financiamento das políticas sociais, bem como de um crescimento mais lento ou mesmo o declínio das diversas populações alvo.

Contudo, a maior disponibilidade orçamentária das políticas sociais não reduz a importância de se proceder a uma maior racionalização dos programas e ações existentes, via coordenação e articulação adequadas. De um lado, o resultado seria uma maior eficiência orçamentária institucional, e, de outro, um atendimento mais abrangente da população, necessidade incontornável para uma elevação da

qualidade dos bens e serviços públicos ofertados⁹. Ao se defrontar com este desafio, também se explicita a importância de uma estratégia multidimensional para uma política social construída a partir de um ou mais objetivos.

A recorrência da situação de pobreza após a consolidação do Programa Bolsa Família, ocorrida em um contexto de crescimento econômico com geração de empregos formais e com baixa inflação, explicita, de um lado, a natureza estrutural do problema e, de outro, a sua complexidade. A superação da pobreza, mesmo que seja da sua manifestação mais extrema, requer a mobilização de um rol mais amplo de políticas sociais e mesmo das políticas setoriais. Mesmo que este esforço seja empreendido e que se avance na coordenação e articulação das políticas sociais, a experiência recente mostra que, apesar dos ganhos importantes em termos de atenuação da condição de pobreza no país, a superação do problema se constitui em um projeto de mais longo prazo, por exigir alterações estruturais das condições sociais e econômicas da população pobre.

3.1 A POBREZA COMO UM PROBLEMA SOCIOECONÔMICO COMPLEXO

As observações apresentadas estimulam a formulação da seguinte pergunta: reconhecida a complexidade da pobreza, como seria possível conhecê-la adequadamente e construir políticas públicas capazes de enfrentá-la? Como apontado, o Brasil conta com uma matriz institucional abrangente de políticas sociais, tendo um programa bem sucedido em termos de implantação e de focalização na população pobre: o Bolsa Família. Recentemente, o Governo Federal lançou o Plano Brasil sem Miséria, adotando o valor de R\$ 70,00 de renda familiar per capita para definir a população alvo do programa. Segundo a iniciativa, a situação de pobreza extrema é caracterizada tanto pela ausência de rendimento monetário como de acesso adequado a bens e serviços públicos.

O ponto de partida deve ser, portanto, o mapeamento do acesso à renda, ao trabalho e às políticas sociais pela população de baixa renda, com vistas a informar e orientar as ações das políticas públicas. É possível realizar este mapeamento a partir das informações das pesquisas socioeconômicas domiciliares. Em um nível territorial mais agregado, as informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) permitem a construção de indicadores multidimensionais de acesso aos bens e serviços públicos para a população como um todo, podendo se destacar os resultados para a população de baixa renda. Para

9 A FALTA DE RACIONALIDADE DA MATRIZ INSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS SOCIAIS PODE SER RAPIDAMENTE EVIDENCIADA QUANDO SE ANALISAM AS SUAS "PORTAS DE ENTRADA". TOMANDO AS POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA, TRABALHO E TRANSFERÊNCIA DE RENDA, CONSTATA-SE QUE CADA UMA DELAS POSSUI EQUIPAMENTO PRÓPRIO PARA O ATENDIMENTO INICIAL. PERGUNTA-SE, PORQUE NÃO ADOTAR UM INSTRUMENTO ÚNICO DE ATENDIMENTO INICIAL QUE PUDESSE AINDA DAR SUPORTE PARA AS DEMAIS POLÍTICAS SOCIAIS? QUAL A RAZÃO DE NÃO SE ADOTAR UM POSTO DE ATENDIMENTO PARA CREDENCIAMENTO E AGENDAMENTO DE SERVIÇOS PARA TODAS AS POLÍTICAS SOCIAIS, QUE PROMOVA, INCLUSIVE, A ARTICULAÇÃO DOS ENTES FEDERATIVOS? JUSTIÇA SEJA FEITA, MOVIMENTOS RECENTES DA ÁREA SOCIAL ESTÃO LEVANDO A UMA CONSOLIDAÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDAS NOS TRÊS NÍVEIS DE GOVERNO. HÁ TAMBÉM UM ESFORÇO EM FAZER VALER AÇÕES ARTICULADAS NA ÁREA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, HABITAÇÃO POPULAR, REFORMA AGRÁRIA E COMPRAS PÚBLICAS JUNTO À AGRICULTURA FAMILIAR.

uma desagregação municipal e mesmo intra-municipal, as informações do Censo Demográfico incrementam a construção da abordagem multidimensional.

A construção de um mapeamento dinâmico apresenta dificuldades maiores de ser elaborado, por não haver coleta domiciliar de informações socioeconômicas municipais de natureza recorrente. Neste sentido, a possibilidade de sua construção depende da apropriação e ajuste das informações produzidas pelos registros administrativos do Governo Federal. Em relação ao uso destas bases, existem vantagens e desvantagens. Quanto as primeiras, pode-se dizer que o Brasil conta com um sistema robusto de informações administrativas, que abarca várias políticas sociais e que tem potencial de alimentar um mapa dinâmico das famílias pobres ou não pobres. São exemplos o Cadastro Único, o DataSUS, a RAIS, o Censo Escolar e os registros da Previdência Social. Em relação às desvantagens, deve-se apontar, em especial, o baixo grau de articulação e padronização dos levantamentos. Neste sentido, é fundamental que o Governo Federal realize investimentos de qualificação dos registros administrativos visando constituir um sistema de informações sociais que atenda as várias políticas, programas e ações de proteção social da população.

Neste momento, somente os dados da PNAD e da POF encontram-se disponíveis para a construção de um mapa da pobreza para a década passada, pois as informações do questionário da amostra do Censo Demográfico 2010 estarão disponíveis somente ao longo do ano de 2012.

A proposição metodológica aqui apresentada tem a possibilidade de ser adotada para qualquer uma das bases de dados, as quais podem colocar limitações quanto à abrangência dos indicadores. Ela foi originalmente elaborada para a análise da desigualdade socioeconômica (Dedecca, 2009) e posteriormente desenvolvida para estudos sobre pobreza (Dedecca et al, 2011). A metodologia propõe a construção de indicadores de insuficiência ou fragilidade das condições socioeconômicas das famílias, que são organizados, como apresentado a seguir, segundo alguns eixos básicos.

A renda corrente familiar per capita foi adotada como critério inicial. Neste estudo, foram considerados dois critérios para a definição de pobreza: R\$ 70,00 e ½ salário mínimo per capita. Ademais, foram realizados os ajustes propostos pelo IBGE para as famílias com declaração de renda zero. Isto é, foram consideradas pobres as famílias sem renda com as características seguintes: sem banheiro de uso exclusivo; ou sem ligação com rede geral de esgoto ou pluvial e não tinham fossa séptica; ou, em área urbana sem ligação à rede geral de distribuição de água; ou, em área rural sem ligação à rede geral de distribuição de água e sem poço ou nascente na propriedade; ou, sem energia elétrica; ou, com pelo menos um morador de 15 anos ou mais de idade analfabeto; ou, com pelo menos três moradores de até 14 anos de idade; ou, pelo menos um morador de 65 anos ou mais de idade (MDS/IBGE, 2011).

Classificadas as famílias segundo a renda familiar per capita, em seguida foram selecionadas aquelas com rendimento inferior aos dois critérios anteriormente mencionados. Para o conjunto de famílias consideradas pobres ou não pobres podem ser elaborados indicadores de risco no acesso a renda e bens e serviços públicos,

que são organizados em dimensões (eixos) considerados relevantes em termos de proteção social. No Quadro 1 encontra-se apresentada uma possibilidade de construção dos indicadores e de organização segundo algumas destas dimensões.

Quadro 1

| |
|--|
| <p>DIMENSÕES DOS INDICADORES DA POBREZA</p> <p>A) INSERÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO</p> <p>1) RAZÃO DE DEPENDÊNCIA; 2) TRABALHO INFANTIL; 3) TRABALHO INFANTIL NÃO REMUNERADO; 4) CONTRIBUIÇÃO PARA A PREVIDÊNCIA; 5) TRABALHO POR CONTA PRÓPRIA; 6) TAXA DE OCUPAÇÃO</p> <p>B) RENDA FAMILIAR</p> <p>1) RENDIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS; 2) RENDIMENTO DO TRABALHO; 3) PESO DO RENDIMENTO MONETÁRIO; 4) PESO DO RENDIMENTO NÃO MONETÁRIO.</p> <p>C) ACESSO A TERRA</p> <p>1) PROPRIEDADE DA TERRA.</p> <p>D) ACESSO A EDUCAÇÃO</p> <p>1) ANALFABETISMO; 2) ESCOLARIZAÇÃO – RELAÇÃO ENTRE O TOTAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTE DE 7 A 14 ANOS QUE FREQUENTAM A ESCOLA E O TOTAL DE PESSOAS NESTA FAIXA DE IDADE; 3) DEFASAGEM ESCOLAR.</p> <p>E) PERFIL DEMOGRÁFICO</p> <p>1) CHEFIA FEMININA; 2) CHEFIA DE NÃO BRANCOS; 3) TAXA DE MORTALIDADE PERINATAL.</p> <p>F) CONDIÇÕES DE VIDA</p> <p>1) PAREDE APROPRIADA; 2) TELHADO APROPRIADO; 3) BANHEIRO EXCLUSIVO; 4) DENSIDADE POR DORMITÓRIO; 5) ÁGUA ENCANADA; 6) COLETA DE LIXO 7) ENERGIA ELÉTRICA; 8) GELADEIRA OU FREEZER; 9) ESGOTAMENTO SANITÁRIO.</p> <p>G) SEGURANÇA ALIMENTAR</p> <p>1) CONSUMO CALÓRICO PER CAPITA INSUFICIENTE; 2) IMC SUPERIOR A 18,5; 3) CONSUMO CALÓRICO PER CAPITA INSUFICIENTE E IMC SUPERIOR A 18,5; 4) PRODUÇÃO PARA PRÓPRIO CONSUMO</p> |
|--|

Com base nesta metodologia de elaboração de indicadores de insuficiência ou fragilidade socioeconômica da população em situação de pobreza, foi realizado um procedimento de articulação das bases de dados da PNAD e da POF. Adotando-se o critério de pareamento, foram construídos grupamentos de famílias com características semelhantes segundo as variáveis de unidade da federação, local de residência urbana ou rural, renda monetária bruta e número de membros. Construídos os grupamentos em ambas as bases, foi incorporada à PNAD a informação referente ao consumo de produção própria da POF para as famílias com características semelhantes.

Em suma, esta metodologia permite construir um mapa da pobreza com algum grau de desagregação para as unidades da federação e segundo a situação dos domicílios (rural ou urbano). A metodologia desenvolvida pode ser replicada, em grande medida, no Censo Demográfico de modo a produzir um mapa da pobreza no âmbito dos municípios brasileiros. Neste momento, são apresentados os resultados com a desagregação permitida pela PNAD e pela POF.

3.2 AS DIMENSÕES DA POBREZA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

De acordo com as estimativas, a partir dos dados da PNAD, a pobreza extrema (abaixo de R\$ 70,00 per capita) atingia 3,7 milhões de famílias (ou 13,5 milhões de pessoas) em 2009. Considerando-se o critério de $\frac{1}{2}$ salário mínimo corrente de renda familiar per capita, a pobreza alcançava 15,8 milhões de famílias (ou 60 milhões de pessoas) naquele ano. Do total das famílias em situação de extrema pobreza, quase 3 milhões residiam nas regiões Nordeste e Sudeste, sendo que a primeira respondia por, aproximadamente, 50% do total. Como mostram os resultados, a extrema pobreza encontrava-se localizada no primeiro decil da distribuição de renda corrente familiar per capita. Em termos gerais, a pobreza extrema respondia por 60% das famílias do primeiro decil e por 6% do total de famílias brasileiras.

Quando considerado o critério de ½ salário mínimo, as famílias pobres se distribuíam nos três decis inferiores, dando evidência de uma extensão mais expressiva quando considerada a estratificação da sociedade brasileira segundo a renda familiar per capita.

Os resultados revelam, prontamente, uma grande sensibilidade da extensão da pobreza dependendo do critério adotado. Levando-se em conta o critério estabelecido na Constituição Federal de 1988 para as políticas sociais, conclui-se: a existência de uma situação de pobreza de extensão elevada na configuração atual da sociedade brasileira, sendo que tal situação vai além da debilidade de renda corrente da população. O dimensionamento da pobreza segundo os dois critérios permite explicitar os limites estabelecidos para a condução da política e para seu combate. Se, em um primeiro momento, os programas e ações devem buscar resolver o problema da pobreza extrema, não se pode desconsiderar que outro desafio se colocará ao se conquistar esta meta, isto é, solucionar os problemas da população entre a pobreza extrema e a pobreza. Neste sentido, é fundamental que as ações empreendam programas com institucionalidade de mais longo prazo, que sejam suficientemente perenes e flexíveis para condução da política em outro estágio de execução.

Tabela 1 - Famílias e Pessoas em Situação de Pobreza segundo Critérios da Política Pública e Regiões Geográficas Brasil e Regiões Geográficas, 2009

| | NORTE | NORDESTE | SUDESTE | SUL | CENTRO-OESTE | TOTAL |
|---|-----------|------------|------------|-----------|--------------|------------|
| FAMÍLIAS CONCEITO EXTREMA POBREZA (R\$ 70,00) | | | | | | |
| DECIL 1 | 368.836 | 1.905.136 | 974.224 | 234.903 | 206.472 | 3.689.571 |
| DECIL 2 | - | - | - | - | - | - |
| DECIL 3 | - | - | - | - | - | - |
| DECIL 4 | - | - | - | - | - | - |
| TOTAL | 368.836 | 1.905.136 | 974.224 | 234.903 | 206.472 | 3.689.571 |
| FAMÍLIAS CONCEITO POBREZA 1/2 SM | | | | | | |
| DECIL 1 | 457.387 | 2.376.846 | 1.116.569 | 281.001 | 238.611 | 4.470.414 |
| DECIL 2 | 681.290 | 2.848.932 | 1.552.738 | 469.235 | 339.211 | 5.891.406 |
| DECIL 3 | 557.245 | 2.159.846 | 1.753.804 | 580.215 | 399.920 | 5.451.030 |
| DECIL 4 | - | - | - | - | - | - |
| TOTAL | 1.695.922 | 7.385.624 | 4.423.111 | 1.330.451 | 977.742 | 15.812.850 |
| PESSOAS CONCEITO EXTREMA POBREZA (R\$ 70,00) | | | | | | |
| DECIL 1 | 1.452.117 | 7.136.850 | 3.257.484 | 805.813 | 645.647 | 13.477.911 |
| DECIL 2 | - | - | - | - | - | - |
| DECIL 3 | - | - | - | - | - | - |
| DECIL 4 | - | - | - | - | - | - |
| TOTAL | 1.452.117 | 7.136.850 | 3.257.484 | 805.813 | 645.647 | 13.477.911 |
| PESSOAS CONCEITO POBREZA 1/2 SM | | | | | | |
| DECIL 1 | 1.901.155 | 9.335.722 | 3.897.746 | 1.003.965 | 776.783 | 16.915.371 |
| DECIL 2 | 2.966.279 | 11.309.369 | 6.341.232 | 1.916.096 | 1.342.476 | 23.875.452 |
| DECIL 3 | 2.067.900 | 7.462.335 | 6.130.551 | 2.061.179 | 1.432.015 | 19.153.980 |
| DECIL 4 | - | - | - | - | - | - |
| TOTAL | 6.935.334 | 28.107.426 | 16.369.529 | 4.981.240 | 3.551.274 | 59.944.803 |
| FAMÍLIAS NÃO VÁLIDAS | 99.710 | 287.363 | 1.120.516 | 189.439 | 90.033 | 1.787.061 |
| PESSOAS NÃO VÁLIDAS | 259.786 | 703.128 | 3.088.966 | 467.200 | 230.838 | 4.749.918 |

FONTE: PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMÍCILOS, PNAD. MICRODADOS. ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

(1) FAMÍLIAS NÃO VÁLIDAS CORRESPONDEM ÀQUELAS QUE POSSUEM RENDA ZERO, MAS INDICADORES DE CONDIÇÕES DE POBREZA NÃO CARACTERÍSTICAS DA SITUAÇÃO DE POBREZA. O PROCEDIMENTO ADOTADO SEGUIE AS ORIENTAÇÕES PROPOSTAS PELO IBGE. VER NOTA TÉCNICA DIVULGADA PELO MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, MDS, EM 2 DE MAIO DE 2011.

Esta preocupação ganha maior respaldo quando se analisa a evolução da pobreza segundo os dois critérios ao longo da década passada. Entre 2001 e 2009, aproximadamente 1,3 milhões de famílias saíram da situação de extrema pobreza, 1/3 do total das famílias em tal situação¹⁰. Este movimento de redução ocorreu a partir de 2005, quando a implantação do Programa Bolsa Família ganha velocidade e o país retoma o crescimento econômico. No início do período, a extrema pobreza chegava a alcançar o segundo decil da distribuição da renda familiar per capita, mas, em 2009, esta ficou restrita somente ao primeiro decil. Se, de um lado, a extensão da pobreza declina, confirma-se, por outro, a sua recorrência mesmo após a realização de um esforço significativo para seu combate.

O resultado é inegavelmente positivo, mas considerando a dimensão absoluta e o ritmo de declínio da extrema pobreza, pode-se afirmar que o desafio para sua erradicação é substantivo, mesmo quando analisado o problema do ponto de vista exclusivo da renda corrente.

Tabela 2 - Evolução das Famílias e Pessoas em Situação de Pobreza segundo Critérios da Política Pública Brasil, 2001/2009

| | 2001 | 2003 | 2005 | 2007 | 2009 | 2009 COM N RURAL |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------------|
| NÚMERO DE FAMÍLIAS CONCEITO EXTREMA POBREZA (R\$ 70,00) | | | | | | |
| DECIL 1 | 3.524.215 | 3.825.540 | 3.773.027 | 3.390.869 | 3.337.893 | 3.423.790 |
| DECIL 2 | 931.896 | 749.072 | - | - | - | - |
| DECIL 3 | | | | | | |
| DECIL 4 | | | | | | |
| TOTAL | 4.456.111 | 4.574.612 | 3.773.027 | 3.390.869 | 3.337.893 | 3.423.790 |
| NÚMERO DE FAMÍLIAS CONCEITO POBREZA 1/2 SM | | | | | | |
| DECIL 1 | 3.524.215 | 3.825.540 | 4.039.913 | 4.006.485 | 4.351.470 | 4.470.414 |
| DECIL 2 | 4.774.313 | 5.286.226 | 5.185.711 | 5.441.241 | 5.710.241 | 5.891.406 |
| DECIL 3 | 4.744.817 | 4.072.299 | 5.922.519 | 5.649.536 | 5.332.980 | 5.451.030 |
| DECIL 4 | - | 1.453.816 | - | - | - | - |
| TOTAL | 13.043.345 | 14.637.881 | 15.148.143 | 15.097.262 | 15.394.691 | 15.812.850 |
| NÚMERO DE PESSOAS CONCEITO EXTREMA POBREZA (R\$ 70,00) | | | | | | |
| DECIL 1 | 14.841.598 | 15.596.379 | 15.162.278 | 12.966.514 | 12.021.437 | 12.403.804 |
| DECIL 2 | 4.606.130 | 3.866.914 | - | - | - | - |
| DECIL 3 | | | | | | |
| DECIL 4 | | | | | | |
| TOTAL | 19.447.728 | 19.463.293 | 15.162.278 | 12.966.514 | 12.021.437 | 12.403.804 |
| NÚMERO DE PESSOAS CONCEITO POBREZA 1/2 SM | | | | | | |
| DECIL 1 | 14.841.598 | 15.596.379 | 16.584.156 | 15.667.661 | 16.348.905 | 16.915.371 |
| DECIL 2 | 20.904.668 | 22.788.800 | 21.315.763 | 22.822.605 | 23.025.688 | 23.875.452 |
| DECIL 3 | 18.039.896 | 16.783.324 | 21.669.353 | 20.387.773 | 18.718.009 | 19.153.980 |
| DECIL 4 | - | 3.790.177 | - | - | - | - |
| TOTAL | 53.786.162 | 58.958.680 | 59.569.272 | 58.878.039 | 58.092.602 | 59.944.803 |

10 EM RAZÃO DA PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS TER PASSADO A CONSIDERAR A ZONA RURAL DA REGIÃO NORTE A PARTIR DE 2003, ELA NÃO FOI INCORPORADA NA ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DA POBREZA. DESTE MODO, SÃO APRESENTADAS AS INFORMAÇÕES PARA A REGIÃO NORTE COM E SEM ZONA RURAL PARA O ANO DE 2009 COM O OBJETIVO DE EXPLICITAR O IMPACTO DA MAIOR ABRANGÊNCIA DA PNAD EM TERMOS DE EXTENSÃO DA POBREZA. DE ACORDO COM A TABELA 2, A ZONA RURAL DA REGIÃO NORTE RESPONDE, APROXIMADAMENTE, POR 95 MIL DOMICÍLIOS EM SITUAÇÃO DE EXTREMA POBREZA.

Analisando a extrema pobreza nas unidades da federação, constata-se que aquelas com intensidade superior a 10% localizavam-se todas na Região Nordeste. Dos seus nove estados, sete tinham uma intensidade superior a este patamar. Os dois outros apresentavam um indicador entre 8% e 10%. Dentre as demais regiões, era a Região Sul aquela com o indicador mais favorável, variando entre 2% e 3%. A Sudeste com indicadores entre 3% e 4% e a Centro-Oeste entre 5% e 6%. Na Região Norte, eles variavam na faixa de 6% a 10%, aparecendo o Estado do Pará como aquele com a situação mais desfavorável, tendo uma densidade da pobreza de 9,5%.

A gravidade da situação de extrema pobreza ganha outro contorno quando tomada a distribuição das famílias segundo as unidades da federação. Nesta perspectiva, nota-se que uma em cada quatro famílias extremamente pobres residia nos Estados da Bahia e de São Paulo. A unidade considerada como a mais desenvolvida ocupa a segunda posição em termos de dimensão da população em extrema pobreza.

Se, de um lado, o indicador de densidade permite conhecer a maior expressão da extrema pobreza nas unidades da federação, percebe-se, de outro, que a distribuição entre elas sinaliza o descasamento entre desenvolvimento e superação do problema da pobreza, ao se constatar que o estado mais rico é aquele que também reproduz uma situação de pobreza extrema consideravelmente elevada.

A adoção do critério de $\frac{1}{2}$ salário mínimo per capita apresenta resultados conflitantes. Houve um aumento do número de pessoas e famílias pobres. Destas cifras resultam indicadores de intensidade da pobreza que se apresentam muito elevados para a Região Nordeste, situados entre 40% e 50% das famílias, mas também indicadores elevados para as demais regiões. A situação mais favorável pode ser observada em Santa Catarina, onde a densidade correspondia a quase 10% das famílias do Estado. A incorporação da situação de residência das famílias permite apresentar uma face importante da situação de extrema pobreza. Como apontado, se adotou a desagregação espacial que permite a PNAD, isto é, a separação entre as regiões metropolitana e não metropolitana e, para esta última, a diferenciação entre zona urbana, zona rural com produção para consumo próprio e zona rural sem produção para consumo próprio.

Os resultados mostram que a intensidade da pobreza se acentua para os domicílios rurais com produção para consumo próprio, em especial nas regiões Norte e Nordeste. Eles revelam ainda que, exceção feita para a região Sudeste, a pobreza apresenta maior concentração na zona urbana não metropolitana, seguida da rural com produção para consumo próprio (esse tema será analisado adiante com mais detalhe). Em termos de intensidade é na zona rural com produção para consumo próprio, que a pobreza extrema aparece com maior capilaridade no tecido social. Em termos da distribuição das famílias, a zona urbana não metropolitana surge com maior expressão.

Tabela 3 - Famílias Situação de Pobreza segundo Critérios da Política Pública, Região Geográficas e Situação de Domicílio Brasil, 2009

| | | EXTREMA POBREZA CONCEITO R\$ 70,00 | POBREZA CONCEITO 1/2 SM | TOTAL DE FAMÍLIAS | EXTREMA POBREZA CONCEITO R\$ 70,00 | POBREZA CONCEITO 1/2 SM | EXTREMA POBREZA CONCEITO R\$ 70,00 | POBREZA CONCEITO 1/2 SM |
|--------------|---------------------|---|-------------------------------|----------------------|---|-------------------------------|---|-------------------------------|
| NORTE | RONDÔNIA | 30.319 | 129.919 | 474.359 | 6,4 | 27,4 | 0,9 | 0,8 |
| | ACRE | 14.130 | 68.580 | 203.068 | 7,0 | 33,8 | 0,4 | 0,4 |
| | AMAZONAS | 62.789 | 363.800 | 988.701 | 6,4 | 36,8 | 1,8 | 2,3 |
| | RORAIMA | 5.301 | 40.377 | 125.272 | 4,2 | 32,2 | 0,2 | 0,3 |
| | PARÁ | 188.762 | 903.290 | 2.209.326 | 8,5 | 40,9 | 5,5 | 5,7 |
| | AMAPÁ | 11.264 | 63.045 | 177.144 | 6,4 | 35,6 | 0,3 | 0,4 |
| | TOCANTINS | 22.550 | 126.911 | 411.409 | 5,5 | 30,8 | 0,7 | 0,8 |
| NORDESTE | MARANHÃO | 246.301 | 897.409 | 1.886.154 | 13,1 | 47,6 | 7,2 | 5,7 |
| | PIAUI | 101.542 | 435.116 | 973.956 | 10,4 | 44,7 | 3,0 | 2,8 |
| | CEARÁ | 277.031 | 1.176.697 | 2.626.998 | 10,5 | 44,8 | 8,1 | 7,4 |
| | RIO GRANDE DO NORTE | 84.151 | 411.974 | 1.025.048 | 8,2 | 40,2 | 2,5 | 2,6 |
| | PARAÍBA | 105.906 | 531.048 | 1.161.966 | 9,1 | 45,7 | 3,1 | 3,4 |
| | PERNAMBUCO | 326.326 | 1.239.552 | 2.762.593 | 11,8 | 44,9 | 9,5 | 7,8 |
| | ALAGOAS | 128.054 | 499.355 | 951.537 | 13,5 | 52,5 | 3,7 | 3,2 |
| | SERGIPE | 50.315 | 265.180 | 647.307 | 7,8 | 41,0 | 1,5 | 1,7 |
| SUDESTE | BAHIA | 424.685 | 1.929.293 | 4.595.953 | 9,2 | 42,0 | 12,4 | 12,2 |
| | MINAS GERAIS | 237.510 | 1.441.614 | 6.611.318 | 3,6 | 21,8 | 6,9 | 9,1 |
| | ESPÍRITO SANTO | 37.995 | 276.288 | 1.158.623 | 3,3 | 23,8 | 1,1 | 1,7 |
| SUL | RIO DE JANEIRO | 221.024 | 906.804 | 5.575.342 | 4,0 | 16,3 | 6,5 | 5,7 |
| | SÃO PAULO | 430.676 | 1.798.405 | 13.698.039 | 3,1 | 13,1 | 12,6 | 11,4 |
| | PARANÁ | 83.926 | 561.041 | 3.581.462 | 2,3 | 15,7 | 2,5 | 3,5 |
| | SANTA CATARINA | 40.001 | 201.791 | 2.051.362 | 1,9 | 9,8 | 1,2 | 1,3 |
| CENTRO OESTE | RIO GRANDE DO SUL | 95.607 | 567.619 | 3.839.060 | 2,5 | 14,8 | 2,8 | 3,6 |
| | MATO GROSSO DO SUL | 25.727 | 174.009 | 810.928 | 3,2 | 21,5 | 0,8 | 1,1 |
| | MATO GROSSO | 52.951 | 233.927 | 1.025.797 | 5,2 | 22,8 | 1,5 | 1,5 |
| | GOIÁS | 97.186 | 444.366 | 1.946.139 | 5,0 | 22,8 | 2,8 | 2,8 |
| | DISTRITO FEDERAL | 21.761 | 125.440 | 837.649 | 2,6 | 15,0 | 0,6 | 0,8 |
| TOTAL | | 3.423.790 | 15.812.850 | 62.356.510 | 5,5 | 25,4 | 100,0 | 100,0 |

Infelizmente, os resultados da PNAD não permitem uma desagregação a nível municipal. É razoável afirmar que uma análise mais minuciosa da zona urbana não metropolitana indique a prevalência da extrema pobreza em municípios de pequeno porte, que em geral tem sua atividade econômica urbana pouco diferenciada em relação à rural. Em outras palavras, existe a possibilidade da extrema pobreza estar concentrada em pequenos municípios carentes de atividade econômica, em especial na Região Nordeste.

Esta configuração da pobreza extrema observada na maioria das regiões brasileiras não parece ter expressão na Região Sudeste. Nesta, ela tem dominância da

zona metropolitana. Para entender esta diferenciação, basta comparar o perfil da pobreza nas duas principais regiões geográficas do país. A Região Nordeste tinha, em 2009, quase 45% das famílias em extrema pobreza na zona rural com produção para consumo próprio, enquanto a Região Sudeste tinha aproximadamente 50% das famílias naquela situação vivendo nas zonas metropolitanas. O resultado mostra relações diversas entre pobreza e urbanização nas duas principais regiões brasileiras. Portanto, a condução dos programas de combate à extrema pobreza deverá articular estruturas diferenciadas de políticas e ações.

3.3 DIMENSÕES SOCIOECONÔMICAS DA POBREZA EXTREMA

A experiência dos países desenvolvidos mostra que o fortalecimento da renda se constitui como um aspecto importante para a redução da pobreza, porém insuficiente para a sua superação. O desenvolvimento capitalista produz uma transformação permanente do bem-estar da população, em especial via acesso a bens e serviços públicos, que para a maioria da população não pode ser resolvido pela renda corrente que auferem. Deste modo, o bem-estar decorre de acessos direto e indireto a bens e serviços, sendo a primeira situação resolvida, em grande medida, pela renda corrente e a segunda dependente, para a maioria da população, de mecanismos de distribuição indireta de renda, realizada pela desmercantilização de parte dos bens e serviços consumidos pela população (SUBIRATS, 2010).

Quanto ao acesso direto, parte predominante da população o viabiliza através da inserção na atividade produtiva. Para a população ativa, o mercado de trabalho se constitui como canal, por excelência, de obtenção de renda corrente. Quanto à população não ocupada ou inativa, o seguro desemprego e o benefício previdenciário propiciam sua renda corrente.

No que se refere ao acesso indireto, formas diferenciadas, mistas e complexas são encontradas. Os principais bens e serviços que caracterizam esta forma de acesso são educação, saúde, saneamento, habitação, segurança e transporte. Algumas modalidades podem ser acessadas via renda monetária, ao menos para uma parcela da população com maior poder aquisitivo. Mesmo assim, alguns destes bens ou serviços não são passíveis de individualização no fornecimento, como saneamento e transporte público. Para os segmentos mais pobres da população, é necessário que se forneça estes bens e serviços de forma gratuita ou subsidiada.

Em suma, a condição de pobreza é, em geral, caracterizada pelas dificuldades de acesso direto ou indireto a renda e a bens e serviços públicos, sendo elas dependentes da configuração institucional que regula o fornecimento de cada um deles à sociedade e também do mercado de trabalho. A partir desta perspectiva, se adotou uma abordagem mais ampla dos riscos socioeconômicos associados condição de pobreza, em grande medida convergente com a adotada pelo Programa Brasil sem Miséria. A partir da perspectiva de abordagem multidimensional da pobreza apresentada no Quadro 1, foram elaborados indicadores de acesso à renda e a bens e serviços sociais. Eles são analisados considerando-se os focos do programa do Governo Federal. Neste sentido, a abordagem difere da síntese apresentada no Quadro 1.

Tabela 4 - Famílias Situação de Pobreza segundo Critérios da Política Pública, Região Geográficas e Situação de Domicílio

| | | EXTREMA POBREZA CONCEITO R\$ 70,00 | POBREZA CONCEITO 1/2 SM | TOTAL DE FAMÍLIAS | EXTREMA POBREZA CONCEITO R\$ 70,00 | POBREZA CONCEITO 1/2 SM | EXTREMA POBREZA CONCEITO R\$ 70,00 | POBREZA CONCEITO 1/2 SM |
|--------------|------------------------------------|---|-------------------------------|----------------------|---|-------------------------------|---|-------------------------------|
| NORTE | METROPOLITANO | 93.008 | 521.294 | 1.878.850 | 5,0 | 27,7 | 27,8 | 30,7 |
| | METROPOLITANO COM AUTO CONSUMO | 1.626 | 5.929 | 14.713 | 11,1 | 40,3 | 0,5 | 0,3 |
| | NÃO-METROPOLITANO | 134.395 | 671.549 | 1.669.183 | 8,1 | 40,2 | 40,1 | 39,6 |
| | NÃO-METROPOLITANO COM AUTO CONSUMO | 9.814 | 30.972 | 54.493 | 18,0 | 56,8 | 2,9 | 1,8 |
| | RURAL SEM AUTO CONSUMO | 69.688 | 375.393 | 816.147 | 8,5 | 46,0 | 20,8 | 22,1 |
| | RURAL COM AUTO CONSUMO | 26.584 | 90.785 | 155.893 | 17,1 | 58,2 | 7,9 | 5,4 |
| | TOTAL | 335.115 | 1.695.922 | 4.589.279 | 7,3 | 37,0 | 100,0 | 100,0 |
| NORDESTE | METROPOLITANO | 325.355 | 1.737.348 | 5.601.372 | 5,8 | 31,0 | 18,7 | 23,5 |
| | METROPOLITANO COM AUTO CONSUMO | 2.339 | 13.514 | 30.280 | 7,7 | 44,6 | 0,1 | 0,2 |
| | NÃO-METROPOLITANO | 553.570 | 2.847.053 | 6.421.478 | 8,6 | 44,3 | 31,7 | 38,5 |
| | NÃO-METROPOLITANO COM AUTO CONSUMO | 69.463 | 218.651 | 349.221 | 19,9 | 62,6 | 4,0 | 3,0 |
| | RURAL SEM AUTO CONSUMO | 522.299 | 1.906.107 | 3.227.923 | 16,2 | 59,1 | 29,9 | 25,8 |
| | RURAL COM AUTO CONSUMO | 271.285 | 662.951 | 1.001.238 | 27,1 | 66,2 | 15,6 | 9,0 |
| | TOTAL | 1.744.311 | 7.385.624 | 16.631.512 | 10,5 | 44,4 | 100,0 | 100,0 |
| SUDESTE | METROPOLITANO | 467.242 | 1.858.311 | 12.465.795 | 3,7 | 14,9 | 50,4 | 42,0 |
| | METROPOLITANO COM AUTO CONSUMO | 3.079 | 10.833 | 58.769 | 5,2 | 18,4 | 0,3 | 0,2 |
| | NÃO-METROPOLITANO | 332.740 | 1.850.510 | 12.359.295 | 2,7 | 15,0 | 35,9 | 41,8 |
| | NÃO-METROPOLITANO COM AUTO CONSUMO | 9.129 | 47.337 | 172.909 | 5,3 | 27,4 | 1,0 | 1,1 |
| | RURAL SEM AUTO CONSUMO | 82.742 | 480.555 | 1.587.229 | 5,2 | 30,3 | 8,9 | 10,9 |
| | RURAL COM AUTO CONSUMO | 32.273 | 175.565 | 399.325 | 8,1 | 44,0 | 3,5 | 4,0 |
| | TOTAL | 927.205 | 4.423.111 | 27.043.322 | 3,4 | 16,4 | 100,0 | 100,0 |
| SUL | METROPOLITANO | 57.318 | 323.206 | 3.045.125 | 1,9 | 10,6 | 26,1 | 24,3 |
| | METROPOLITANO COM AUTO CONSUMO | 2.252 | 6.009 | 34.378 | 6,6 | 17,5 | 1,0 | 0,5 |
| | NÃO-METROPOLITANO | 93.031 | 634.592 | 4.717.369 | 2,0 | 13,5 | 42,4 | 47,7 |
| | NÃO-METROPOLITANO COM AUTO CONSUMO | 6.100 | 28.121 | 150.453 | 4,1 | 18,7 | 2,8 | 2,1 |
| | RURAL SEM AUTO CONSUMO | 41.785 | 263.484 | 1.247.873 | 3,3 | 21,1 | 19,0 | 19,8 |
| | RURAL COM AUTO CONSUMO | 19.048 | 75.039 | 276.686 | 6,9 | 27,1 | 8,7 | 5,6 |
| | TOTAL | 219.534 | 1.330.451 | 9.471.884 | 2,3 | 14,0 | 100,0 | 100,0 |
| CENTRO-OESTE | METROPOLITANO | 87.617 | 452.203 | 2.613.031 | 3,4 | 17,3 | 44,3 | 46,2 |
| | METROPOLITANO COM AUTO CONSUMO | 1.676 | 6.426 | 23.906 | 7,0 | 26,9 | 0,8 | 0,7 |
| | NÃO-METROPOLITANO | 65.094 | 320.515 | 1.383.208 | 4,7 | 23,2 | 32,9 | 32,8 |
| | NÃO-METROPOLITANO COM AUTO CONSUMO | 3.561 | 11.646 | 29.925 | 11,9 | 38,9 | 1,8 | 1,2 |
| | RURAL SEM AUTO CONSUMO | 21.439 | 118.132 | 409.407 | 5,2 | 28,9 | 10,8 | 12,1 |
| | RURAL COM AUTO CONSUMO | 18.238 | 68.820 | 161.036 | 11,3 | 42,7 | 9,2 | 7,0 |
| | TOTAL | 197.625 | 977.742 | 4.620.513 | 4,3 | 21,2 | 100,0 | 100,0 |
| BRASIL | METROPOLITANO | 1.030.540 | 4.892.362 | 25.604.173 | 4,0 | 19,1 | 30,1 | 30,9 |
| | METROPOLITANO COM AUTO CONSUMO | 10.972 | 42.711 | 162.046 | 6,8 | 26,4 | 0,3 | 0,3 |
| | NÃO-METROPOLITANO | 1.178.830 | 6.324.219 | 26.550.533 | 4,4 | 23,8 | 34,4 | 40,0 |
| | NÃO-METROPOLITANO COM AUTO CONSUMO | 98.067 | 336.727 | 757.001 | 13,0 | 44,5 | 2,9 | 2,1 |
| | RURAL SEM AUTO CONSUMO | 737.953 | 3.143.671 | 7.288.579 | 10,1 | 43,1 | 21,6 | 19,9 |
| | RURAL COM AUTO CONSUMO | 367.428 | 1.073.160 | 1.994.178 | 18,4 | 53,8 | 10,7 | 6,8 |
| | TOTAL | 3.423.790 | 15.812.850 | 62.356.510 | 5,5 | 25,4 | 100,0 | 100,0 |

3.3.1 RENDA¹¹

A renda corrente se constitui na referência básica para o enquadramento ou habilitação de uma família para os programas de transferência de renda, seja o Bolsa-Família ou o Brasil sem Miséria. Como apontado, se adotou a referência de R\$ 70,00 de renda familiar per capita, deflacionando este valor para o ano de 2009.

Os resultados revelam uma renda familiar média das famílias pobres muito aquém daquela considerada como referência da pobreza da política pública. Para a média do país, o valor observado era de R\$ 15,00, quando considerado somente o rendimento bruto do trabalho, e de R\$ 24,00, quando acrescidas as transferências públicas relacionadas às políticas sociais. Constatou-se, imediatamente, que a insuficiência de renda se constitui em uma desvantagem relevante, mesmo quando comparada à referência da política pública.

Ademais, os indicadores mostram que há pouca diferenciação regional na condição de pobreza estabelecida a partir da renda corrente. O hiato de renda das famílias pobres em relação à referência da política pública é relativamente estável, não sendo influenciado pelo grau de desenvolvimento das regiões. Cabe, ainda, apontar três aspectos da fragilidade de renda das famílias pobres.

Em primeiro lugar, cabe explicitar a grande diferença existente entre a renda das famílias pobres e a renda média do total das famílias. As primeiras auferem um rendimento médio per capita correspondente a menos de 4% do valor médio. Em relação aos rendimentos das políticas públicas, as famílias pobres recebem um valor correspondente a 1,4% daquele observado para a média do total das famílias.

O segundo aspecto diz respeito à ausência de incidência das contribuições sociais sobre os rendimentos das famílias pobres, refletida pela identidade entre os rendimentos bruto e líquido. Mesmo que se considere justo que estas famílias não devam ser gravadas pelas contribuições sociais, o fato de sua não incidência não decorre de uma situação de justiça social, mas ao contrário. A ausência de contribuições sociais expressa, de fato, a falta de inserção formal desta população, evidenciada pelo baixíssimo grau de formalidade prevalecente na inserção produtiva de seus membros.

O último aspecto a ser explorado, ainda na análise da dimensão da renda, é a incidência concentrada da produção para próprio consumo dentre a população pobre, evidenciada pela importância da renda não monetária. Dentre as famílias pobres, o rendimento não monetário corresponde a 150% do rendimento bruto, contra 21% para a média das famílias. Mesmo considerando-se a renda não monetária, o valor de renda total ainda seria inferior à referência do Programa Brasil sem Miséria. Considerando que a renda não monetária decorre fundamentalmente da produção para consumo próprio, constata-se que a realização do trabalho adicional, com incidência bem mais baixa para a média das famílias brasileiras, atenua, mas não cria possibilidades para que as famílias pobres possam romper autonomamente com a sua situação de desvantagem social.

Deste modo, explicita-se a tríade entre pobreza, informalidade da inserção produtiva e falta de proteção social, dando ademais evidência da complexidade ou multidimensionalidade da situação de fragilidade desta população.

3.3.2 CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS

Em 2009, o tamanho médio da família brasileira era de 3,1 pessoas, contra um indicador médio de 3,6 pessoas para as famílias com renda per capita inferior a R\$ 70,00. Para o mesmo ano, tanto as famílias pobres como o total das famílias brasileiras tinham em média menos de um membro com idade inferior a 10 anos. Isto é, a dimensão das famílias pobres não se diferencia significativamente da situação encontrada para média das famílias brasileiras, não podendo ser esta imputada como determinante central da situação de pobreza. Apesar de ser inegável a maior ocorrência de unidades de maior porte dentre as famílias pobres, comparativamente ao observado para as famílias de maior renda.

Ao contrário da média para o total das famílias, as pobres apresentam uma taxa de dependência elevada. Isto é, a proporção de membros em idade inativa é significativamente superior à encontrada para a média do total das famílias. Portanto, a capacidade potencial de inserção produtiva das famílias pobres é significativamente inferior, situação determinada por fatores demográficos e não passível de ser por elas alterada autonomamente. Acresce-se a esta desvantagem estrutural, a maior presença de chefia feminina e de negros dentre as famílias pobres, ambas as características reconhecidas como resultados da discriminação de sexo e cor presente na sociedade brasileira.

Estudos apontam a importância do tamanho da família para a determinação da condição de pobreza (Carvalho e Almeida, 2003; Alves et alli, 2010), bem como a contribuição da sua diminuição para a menor exposição potencial das famílias ao problema (Hakkert, 2007). Os resultados revelam que apesar da tendência de queda do tamanho médio das famílias e sua possível contribuição para a menor exposição à situação de pobreza, nota-se que características demográficas continuam sendo importantes para a determinação da condição de precariedade socioeconômica.

3.3.3. ACESSO À PROTEÇÃO SOCIAL

Um dos grandes avanços do Plano Brasil sem Miséria é o reconhecimento da situação de fragilidade social relacionada ao acesso inadequado à proteção social, apesar das determinações da Constituição Federal de 1988 (Vaz et alli, 2007). Uma visão mais ampla e complexa de pobreza é adotada pelo programa e, por decorrência, desafios mais substantivos lhe são e serão apresentados. Ao reconhecer que a ausência de renda, mesmo que decisiva, é somente parte do problema, o PBSM tem seu êxito dependente da sua capacidade de mobilização das políticas sociais com o objetivo de ampliar e dar qualidade ao acesso da população pobre a cada uma delas.

Ao menos seis políticas sociais devem ser consideradas como prioritárias, dado o impacto que elas produzem sobre as condições de vida da população em geral: alimentação, saúde, educação, eletricidade, água e saneamento e habitação. A primazia destas políticas não significa reduzir o papel das demais, como as políticas de segurança, transporte, inclusão digital e cultura.

3.3.4 CONDIÇÕES DE VIDA

Mesmo considerando que o acesso a certos bens e serviços para as famílias pobres depende da política pública, optou-se por diferenciar aqueles de natureza

mais coletiva e que, em algum grau, podem encontrar equacionamento, mesmo que insatisfatório, pelas famílias.

Em relação aos indicadores de habitação, água e saneamento das famílias pobres, pode-se afirmar que eles apresentam situações piores que os observados para a média da população brasileira, mas não todos eles se situam em patamares críticos. A maioria das famílias pobres habita domicílios com paredes e telhados apropriados e não apresentam indicadores de membros por dormitório e de existência de banheiro diferentes do encontrado para a média brasileira.

Estes resultados são convergentes com os encontrados em outros estudos, que apontam que o problema de habitação não está relacionado ao material utilizado na construção das moradias. A precariedade observada decorre, em geral, das condições em que elas são construídas ou localizadas. A população de baixa renda constrói sua habitação sem orientação técnica, adotando procedimentos práticos que podem se traduzir rapidamente em situação de risco. Estes são ainda potencializados pelo fato das moradias localizarem-se em áreas de risco, como, por exemplo, em encosta de morro.

As pesquisas domiciliares não permitem obter informação sobre a situação de risco habitacional a que estão submetidas as famílias pobres. Entretanto, alguns indicadores indiretos podem ser tomados para conhecimento do estado de precariedade habitacional destas famílias.

Os indicadores mostram que elas possuem baixo acesso à rede adequada de esgoto e de pavimentação da rua, bem como apresentam um patamar elevado de domicílios sem água encanada, especialmente nas regiões Norte e Nordeste. Ainda em relação à água, o indicador de posse de filtro não diferencia a situação dos pobres em relação à média. É provável que a ausência de filtro para a população de renda mais elevada decorra do uso de água mineral engarrafada, conduta largamente utilizada nas grandes cidades. Neste sentido, pode ser que o indicador de filtro seja adequado somente para uma parcela da população, aquela sem renda para a compra de água mineral. Isto é, para as famílias pobres.

A coleta de lixo se constitui um serviço de acesso limitado para estas famílias. Uma parte importante dos domicílios utiliza combustível inadequado¹² para o fogão, apesar da alta cobertura do indicador de utilização de energia elétrica. Além disso, nota-se que a posse de geladeira ou freezer apresenta-se de maneira limitada, o que impede o armazenamento adequado de parte dos alimentos. E que o acesso ao telefone se faz ainda de modo restrito.

Dois indicadores foram elaborados para avaliar características do núcleo familiar. O primeiro refere-se à jornada de trabalho em afazeres domésticos das mulheres pobres, evidenciando que elas necessitam destinar um número elevado de horas para a organização das famílias, bastante superior ao observado para a média do total das famílias. O outro indicador refere-se à proporção de família com residência de até quatro anos no município. É encontrado um indicador para as famílias pobres semelhante ao da média da população, não sugerindo que a migração seja um fator determinante da situação de pobreza.

105

A QUESTÃO
SOCIAL NA
PRIMEIRA
DÉCADA DO
SÉCULO XXI:
CONQUISTAS E
DESAFIOS

A política de combate à pobreza deve dar uma atenção maior às condições de vida da população pobre, associadas à moradia. Deve-se ressaltar que a precariedade dessas condições pode afetar a qualidade dos resultados tanto das políticas de saúde quanto de educação.

A jornada na escola é em geral de quatro horas, exigindo que tarefas sejam realizadas no domicílio. A precariedade das condições deste tende a impedir que a criança possa realizar as tarefas complementares, o que gera consequências negativas em termos de resultado de aprendizagem educacional. Neste sentido, mesmo que se melhorem as condições do processo educacional no âmbito da escola, o esforço poderá ser comprometido pela ausência de condições adequadas dos domicílios para a realização das tarefas que as crianças devem cumprir diariamente.

Evidencia-se, portanto, a relação entre a proteção social e as condições de vida como uma dimensão importante para o combate da situação de pobreza e a impossibilidade de tratar isoladamente os resultados das políticas públicas quanto à redução da condição de fragilidade social das famílias pobres.

3.3.5 INSERÇÃO PRODUTIVA

O tema da inserção produtiva tem apresentado crescente interesse na discussão da política de combate à pobreza, geralmente visto enquanto uma porta de saída para as famílias que se encontram beneficiadas pelos programas de transferência de renda. A expressiva geração de empregos da década passada, que mostrou capacidade de incorporação da população pobre ao mercado formal de trabalho, explicitou a importância da inserção produtiva como via de superação estrutural da condição de pobreza.

Reconhece-se a importância da participação econômica para o equacionamento do acesso permanente à renda em patamar superior ao propiciado pela política pública. Entretanto, deve-se ter presente que a inserção produtiva pode responder por uma dimensão importante da condição de pobreza, mas não tem a capacidade de equacionar outras dimensões da fragilidade social, como as exploradas anteriormente nesta análise. Por essa razão, a inserção produtiva sendo é analisada como uma última dimensão, apesar da sua inegável relevância.

Os indicadores elaborados mostram uma situação de desvantagem acentuada da população pobre quanto às situações de desemprego e informalidade. Em média, um de cada quatro membros ativos das famílias pobres está em situação de desemprego, sendo que, ao menos, mais da metade dos ocupados exercem ocupações informais, isto é, sem proteção social. A maior densidade da ocupação agrícola é parte da precariedade da inserção produtiva, pois o setor é conhecido como um segmento do mercado de trabalho com baixa incidência do trabalho formal. Entretanto, a fragilidade da inserção produtiva das famílias pobres não pode ser associada à baixa proteção da representação sindical, a qual é semelhante à encontrada para a média do total das famílias. E também não se pode afirmar que o trabalho infantil seja parte da condição de pobreza, apesar da sua existência ser um pouco mais expressiva para as famílias em condições socioeconômicas mais frágeis.

O fato relevante da inserção produtiva das famílias pobres refere-se a precariedade da participação econômica, seja aquela expressa pelo desemprego, seja a

evidenciada pela informalidade. Ambas as situações tendem a deprimir a possibilidade de acesso ao rendimento adequado do trabalho, sendo que este tende a se traduzir em um valor per capita ainda mais baixo, devido à elevada razão de dependência encontrada para as famílias pobres. Cabe ressaltar que a informalidade da relação de trabalho se constitui em um impedimento importante para o acesso ao crédito e aos serviços bancários básicos, bem como à parte da proteção social, como o seguro desemprego, a licença maternidade, o auxílio doença e o auxílio por acidente de trabalho.

3.3.6 PRODUÇÃO PARA CONSUMO PRÓPRIO

Como indicado anteriormente, é expressiva a população pobre com residência na zona rural, sendo que uma parcela importante dessas famílias realiza produção para consumo próprio. A atividade permite uma ampliação não desprezível da quantidade de alimentos consumidos pelas famílias que a realizam. Como resultado, as famílias pobres rurais apresentam um rendimento não monetário superior ao rendimento monetário, apesar da soma de ambos ainda determinar uma renda familiar per capita inferior à referência da política pública (R\$ 70,00 familiar per capita).

Mesmo reconhecida tal limitação, a produção para consumo próprio possibilita que a situação de pobreza seja atenuada, compensando parte do risco social criado pela ausência ou insuficiência de renda. O desafio refere-se à possibilidade ou não de se empreender a produção para consumo próprio, reorientando-a para o mercado, de modo a torná-la fonte de renda monetária que pudesse viabilizar a diversificação do consumo destas famílias.

Tabela 5 - Indicadores de Insuficiência ou Fragilidade social da População em Situação de Extrema Pobreza (1) Brasil, 2003 e 2009

| | NORTE | NORDESTE | SUDESTE | SUL | CENTRO-OESTE | BRASIL | NORTE | NORDESTE | SUDESTE | SUL | CENTRO-OESTE | BRASIL |
|--------------------------------------|-------|----------|---------|-------|--------------|--------|-------|----------|---------|-------|--------------|--------|
| RAZÃO DE DEPENDÊNCIA | 1,11 | 0,96 | 0,95 | 0,99 | 0,96 | 0,97 | 0,97 | 0,83 | 0,87 | 0,91 | 0,73 | 0,85 |
| CHEFIA FEMININA | 0,20 | 0,13 | 0,15 | 0,16 | 0,18 | 0,15 | 0,19 | 0,17 | 0,16 | 0,17 | 0,19 | 0,17 |
| CHEFES NÃO BRANCOS | 0,82 | 0,78 | 0,55 | 0,32 | 0,70 | 0,69 | 0,81 | 0,78 | 0,48 | 0,33 | 0,62 | 0,66 |
| TAXA DE MORTALIDADE PERINATAL | 26,49 | 26,45 | 21,27 | 27,61 | 30,02 | 25,57 | 28,76 | 39,14 | 35,30 | 25,93 | 51,66 | 36,90 |
| DOMICÍLIOS SEM PAREDE APROPRIADA | 0,08 | 0,15 | 0,02 | 0,06 | 0,06 | 0,10 | 0,07 | 0,11 | 0,01 | 0,05 | 0,04 | 0,07 |
| DOMICÍLIOS SEM TELHADO APROPRIADO | 0,11 | 0,06 | 0,01 | 0,06 | 0,03 | 0,05 | 0,11 | 0,04 | 0,02 | 0,04 | 0,02 | 0,04 |
| DOMICÍLIOS SEM BANHEIRO EXCLUSIVO | 0,12 | 0,37 | 0,05 | 0,07 | 0,09 | 0,24 | 0,15 | 0,25 | 0,01 | 0,03 | 0,02 | 0,14 |
| DENSIDADE MORADOR POR DORMITÓRIO | 6,10 | 5,50 | 4,74 | 4,87 | 4,93 | 5,28 | 5,72 | 4,77 | 3,81 | 4,07 | 3,87 | 4,48 |
| DOMICÍLIOS SEM ÁGUA ENCANADA | 0,82 | 0,57 | 0,23 | 0,27 | 0,48 | 0,47 | 0,94 | 0,42 | 0,16 | 0,25 | 0,37 | 0,37 |
| DOMICÍLIOS SEM COLETA DE LIXO | 0,27 | 0,51 | 0,19 | 0,27 | 0,27 | 0,39 | 0,31 | 0,47 | 0,09 | 0,17 | 0,19 | 0,31 |
| DOMICÍLIOS SEM ENERGIA ELÉTRICA | 0,09 | 0,18 | 0,04 | 0,08 | 0,12 | 0,13 | 0,13 | 0,06 | 0,00 | 0,03 | 0,01 | 0,05 |
| DOMICÍLIOS SEM GELADEIRA OU FREEZER | 0,32 | 0,58 | 0,19 | 0,24 | 0,27 | 0,43 | 0,27 | 0,36 | 0,07 | 0,08 | 0,09 | 0,24 |
| DOMICÍLIOS SEM ESGOTAMENTO SANITÁRIO | 0,49 | 0,41 | 0,30 | 0,46 | 0,65 | 0,41 | 0,48 | 0,46 | 0,25 | 0,30 | 0,68 | 0,40 |

| | | | | | | | | | | | | |
|-----------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| ANALFABETISMO | 0,17 | 0,32 | 0,15 | 0,14 | 0,16 | 0,25 | 0,16 | 0,26 | 0,11 | 0,11 | 0,15 | 0,19 |
| ESCOLARIZAÇÃO | 0,93 | 0,95 | 0,96 | 0,96 | 0,95 | 0,95 | 0,95 | 0,98 | 0,98 | 0,98 | 0,96 | 0,97 |
| DEFASAGEM ESCOLAR | 0,62 | 0,63 | 0,52 | 0,51 | 0,57 | 0,60 | 0,64 | 0,63 | 0,53 | 0,62 | 0,61 | 0,61 |
| TRABALHO INFANTIL | 0,50 | 0,59 | 0,53 | 0,54 | 0,46 | 0,56 | 0,52 | 0,57 | 0,50 | 0,49 | 0,50 | 0,54 |
| TRABALHO INFANTIL NÃO REMUNERADO | 0,07 | 0,17 | 0,05 | 0,16 | 0,03 | 0,14 | 0,10 | 0,13 | 0,05 | 0,11 | 0,12 | 0,11 |
| OCUPADOS SEM PREVIDÊNCIA | 0,91 | 0,96 | 0,83 | 0,91 | 0,91 | 0,93 | 0,91 | 0,96 | 0,68 | 0,78 | 0,83 | 0,87 |
| CONTA PRÓPRIA | 0,24 | 0,28 | 0,18 | 0,24 | 0,22 | 0,25 | 0,22 | 0,24 | 0,19 | 0,23 | 0,18 | 0,22 |
| TAXA DE OCUPAÇÃO | 0,75 | 0,87 | 0,69 | 0,79 | 0,66 | 0,81 | 0,77 | 0,84 | 0,76 | 0,81 | 0,70 | 0,80 |
| RENDIMENTO MÉDIO POLÍTICA PÚBLICA | 0,22 | 0,19 | 0,53 | 0,47 | 0,26 | 0,33 | 0,21 | 0,28 | 0,38 | 0,79 | 0,53 | 0,38 |
| RENDIMENTO DO TRABALHO | 0,97 | 0,71 | 0,74 | 0,77 | 0,77 | 0,75 | 0,67 | 0,55 | 0,79 | 0,65 | 0,58 | 0,70 |

Fonte: PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS, PNAD, MICRODADOS, ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

Na tabela 6, apresenta-se a proporção de família com produção para próprio consumo segundo os decis de renda familiar per capita e as regiões geográficas brasileiras. A produção para próprio consumo apresenta elevada densidade dentre as famílias pobres, declinando a medida que a renda aumenta, sugerindo que a superação da condição de pobreza conduz ao abandono desta forma de produção.

Este primeiro resultado parece ser razoável, em uma sociedade crescentemente urbana e que busca obter um padrão de bem-estar característico deste ambiente. Neste sentido, e no caso de não haver nenhum programa de incentivo à produção para próprio consumo, é provável que o fortalecimento das unidades com atividade desta natureza acabe por levar ao seu abandono, pois as famílias poderão reduzir o trabalho nela realizado à medida que sua renda se expanda, como forma de controlar o aumento da jornada total de trabalho. A queda da incidência da produção para próprio consumo à medida que a renda aumenta atesta tal argumento.

Além disso, cabe apontar que são as regiões mais pobres as que apresentam maior densidade de famílias com produção para próprio consumo. Tal constrangimento pode se constituir em restrição intransponível para empreendimento da produção em direção ao mercado (mesmo o mercado institucional criado pelos programas de compras governamentais), seja devido à baixa produtividade que impede rendimento capaz de gerar renda potencial em volume adequado, seja em razão de ausência de mercado local para todos os produtores da região. É importante explicitar que parcela importante destas famílias se encontra no semiárido nordestino ou em situação de elevada dispersão espacial na região Norte. Isto é, em condições desfavoráveis para produzir ou empreender o resultado para o mercado.

Não está se sugerindo o descarte de políticas de fortalecimento da produção para próprio consumo. Está se apontando somente que ela se defronta com desafios razoavelmente complexos e que necessitam ser reconhecidos na formulação e implantação desse tipo de política.

Tabela 6 - Proporção de famílias com auto consumo segundo decis de renda familiar per capita e Regiões Geográficas, Brasil e Regiões Geográficas, 2009

| | NORTE | NORDESTE | SUDESTE | SUL | CENTRO-OESTE | TOTAL |
|----------|-------|----------|---------|-----|--------------|-------|
| DECIL 1 | 9,9 | 19,9 | 2,8 | 9,5 | 9,9 | 11,1 |
| DECIL 2 | 7,4 | 11 | 7,2 | 9 | 9,2 | 9,3 |
| DECIL 3 | 6 | 8,9 | 4 | 6,6 | 8 | 6,6 |
| DECIL 4 | 4,6 | 8,3 | 2,9 | 5,8 | 5,5 | 5,3 |
| DECIL 5 | 3,3 | 6,4 | 2,4 | 4,3 | 4,5 | 3,9 |
| DECIL 6 | 5,4 | 10 | 4 | 9,5 | 5,9 | 6,6 |
| DECIL 7 | 2,9 | 3,6 | 2 | 4,4 | 3,6 | 2,9 |
| DECIL 8 | 3,4 | 2,3 | 1,2 | 3,4 | 3,1 | 2 |
| DECIL 9 | 2,1 | 1,6 | 1,1 | 4,2 | 1,9 | 1,9 |
| DECIL 10 | 0,9 | 0,2 | 0,3 | 1,3 | 1,3 | 0,6 |
| TOTAL | 5,2 | 9,1 | 2,4 | 5,1 | 4,9 | 4,9 |

FONTE: PNAD, 2009

3.3.7 SEGURANÇA ALIMENTAR

Pobreza e insegurança alimentar estão diretamente ligadas, mas não são situações sociais que obrigatoriamente se superponham. O conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) interage com o tema da pobreza, sendo a questão monetária apenas uma das suas dimensões.

Existem várias maneiras de se calcular a situação estrutural de risco ou insegurança alimentar. A estimativa do número de pessoas em insegurança alimentar pode ser feita através de métodos diretos ou indiretos (TAKAGI et al., 2001). Entre os métodos diretos mais conhecidos estão o cálculo do consumo energético diário e as medidas antropométricas como o Índice de Massa Corpórea (IMC) e a desnutrição infantil. Ambos os métodos foram utilizados nesse trabalho, tendo sido elaborados a partir dos resultados das PNADs e das POFs, segundo metodologia estabelecida por Otten et al (2005: 17) e pelo IBGE na POF 2002-2003. Outro importante método direto utilizado refere-se à escala de percepção de insegurança alimentar aplicada à população. No Brasil foi desenvolvida e validada na Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) (SEGALL-CORREA, 2004), sendo posteriormente incorporada pela PNAD, em seu suplemento especial de 2004.

A elaboração de indicadores de segurança alimentar e nutricional exigiu a realização de diversos procedimentos metodológicos. Inicialmente se adotou dois métodos diretos baseados em indicadores antropométricos e de consumo de alimentos. Os indicadores antropométricos foram baseados no cálculo do IMC com um foco especial para os indivíduos com baixo peso (IMC abaixo de 18,5 kg/m²) e para a obesidade (IMC acima de 30 kg/m²). A ingestão de alimentos foi calculada a partir quantidade adquirida de alimentos, tendo sido aplicado um fator de correção com o objetivo de estimar o consumo comestível (aproveitável). Em seguida, converteu-se esta quantidade em termos de conteúdo energético e protéico. Os dados utilizados para consumo de alimentos tiveram origem na sub-amostra da POF 2008-09. Um procedimento adicional também foi realizado, visando estimar a ingestão de micronutrientes e vitaminas. Entretanto eles não apresentaram a consistência estatística esperada¹³.

13

VISANDO VERIFICAR A CONSISTÊNCIA DOS RESULTADOS, FOI REALIZADA COMPARAÇÃO DOS RESULTADOS OBTIDOS COM ESTABELECIDOS SEGUNDO AS DIFERENTES LINHAS DE ADEQUAÇÃO ENCONTRADAS NO MANUAL "DIETARY REFERENCE INTAKES FOR ENERGY, CARBOHYDRATE, FIBER, FAT, FATTY ACIDS, CHOLESTEROL, PROTEIN, AND AMINO ACIDS (MACRONUTRIENTS)" (INSTITUTE OF MEDICINE OF THE NATIONAL ACADEMIES, 2005).

PRIORIDADES

Os resultados observados com a utilização do IMC apresentaram-se consistentes quando comparados aos apresentados em outros estudos (Monteiro, 1995), bem como deram evidências relevantes sobre a situação de vulnerabilidade de certos segmentos da população brasileira. Em 2008-2009 foram identificadas 3,2 milhões de famílias pobres e não pobres com pelo menos um membro com baixo peso, que correspondia a 5 % das famílias brasileiras (Tabela 7). Vale lembrar que o IMC é aplicado somente para pessoas com idade acima de 18 anos, o que pode, de certa forma, subestimar os resultados da insegurança alimentar. A maior concentração de famílias e a maior proporção de famílias com indivíduos adultos de baixo peso estão na região Nordeste. Mais da metade das famílias brasileiras com pessoas de baixo peso está no Nordeste onde 7,4% das famílias possuem alguma pessoa nessa condição.

Os dados da tabela 7 apontam para a existência de pouco mais de 3 milhões de famílias a serem focalizadas pelos programas governamentais, sendo que destas, 202 mil famílias (6,6% do total) estariam em situação crítica com pelo menos um membro abaixo peso recomendado.

Destaca-se, em termos regionais, que praticamente três em cada quatro famílias pobres com pelo menos um membro com baixo peso encontram-se na Região Nordeste. No entanto, a partir dos resultados obtidos para a estratificação por decil de renda familiar per capita é razoável se afirmar que não há uma correlação direta entre pobreza e baixo IMC.

Por outro lado, o número e também a proporção de famílias com pelo menos um membro com obesidade merece destaque e demonstra que existe uma grande incidência entre as famílias pobres, mesmo que tal situação seja relativamente maior para as famílias não pobres. Entre as famílias não pobres havia um membro obeso em 23,5% das famílias, ou 14,5 milhões famílias em termos absolutos em 2009.

Tabela 7 -Famílias segundo condição de suficiência calórica segundo existência de membro com IMC abaixo de 18,5 (1)

| | NORTE | | NORDESTE | | SUDESTE | | SUL | | CENTRO-OESTE | | BRASIL | | | |
|-----------|--|------|------------|------|------------|------|------------|------|--------------|------|------------|------|-------|--|
| | NO. | % | NO. | % | NO. | % | NO. | % | NO. | % | NO. | % | | |
| NÃO POBRE | SUFICIÊNCIA CALÓRICA OU TODOS OS MEMBROS COM IMC ACIMA DE 18,5 | | | | | | | | | | | | | |
| | 4.024.745 | 96,3 | 14.421.607 | 94,6 | 26.832.947 | 96,3 | 9.507.719 | 96,8 | 4.697.002 | 95,7 | 59.484.020 | 95,9 | | |
| | INSUFICIÊNCIA CALÓRICA E PELO MENOS UM MEMBRO COM IMC ABAIXO DE 18,5 | | | | | | | | | | | | | |
| | 154.939 | 3,7 | 824.048 | 5,4 | 1.034.160 | 3,7 | 312.067 | 3,2 | 209.349 | 4,3 | 2.534.563 | 4,1 | | |
| | TOTAL | | 4.179.684 | | 100,0 | | 15.245.654 | | 100,0 | | 27.867.107 | | 100,0 | |
| POBRE | SUFICIÊNCIA CALÓRICA OU TODOS OS MEMBROS COM IMC ACIMA DE 18,5 | | | | | | | | | | | | | |
| | 338.141 | 94,5 | 1.560.894 | 91,4 | 649.986 | 98,1 | 176.451 | 95,3 | 147.349 | 96,3 | 2.872.821 | 93,7 | | |
| | INSUFICIÊNCIA CALÓRICA E PELO MENOS UM MEMBRO COM IMC ABAIXO DE 18,5 | | | | | | | | | | | | | |
| | 19.634 | 5,5 | 146.584 | 8,6 | 12.797 | 1,9 | 8.613 | 4,7 | 5.656 | 3,7 | 193.283 | 6,3 | | |
| | TOTAL | | 357.775 | | 100,0 | | 1.707.478 | | 100,0 | | 662.783 | | 100,0 | |
| TOTAL | SUFICIÊNCIA CALÓRICA OU TODOS OS MEMBROS COM IMC ACIMA DE 18,5 | | | | | | | | | | | | | |
| | 4.362.886 | 96,2 | 15.982.501 | 94,3 | 27.482.933 | 96,3 | 9.684.170 | 96,8 | 4.844.351 | 95,8 | 62.356.841 | 95,8 | | |
| | INSUFICIÊNCIA CALÓRICA E PELO MENOS UM MEMBRO COM IMC ABAIXO DE 18,5 | | | | | | | | | | | | | |
| | 174.573 | 3,8 | 970.632 | 5,7 | 1.046.957 | 3,7 | 320.680 | 3,2 | 215.005 | 4,2 | 2.727.846 | 4,2 | | |
| | TOTAL | | 4.537.459 | | 100,0 | | 16.953.132 | | 100,0 | | 28.529.890 | | 100,0 | |

A respeito da percepção da insegurança alimentar por parte das famílias (EBIA), utilizou-se os dados do suplemento estatístico informado pelas PNADs dos anos de 2004 e 2009. Observa-se que o número de famílias com Insegurança Alimentar Moderada (IAM) e Insegurança Alimentar Grave (IAG) diminuiu expressivamente no período analisado, sendo que a maior queda relativa ocorreu entre as famílias consideradas pobres (tabela 8). A redução no intervalo de tempo analisado foi da ordem 1,9 milhão de famílias entre os pobres contra 3,9 milhões entre os não pobres, mas a queda verificada em termos relativos foi de 62,1% contra 37,9%, denotando que houve algum efeito das políticas governamentais contra a fome ou mesmo na renda que alavancou o consumo privado de alimentos.

A região Nordeste concentra a maior parcela de famílias entre aquelas com IAM e IAG. Entre os pobres com a condição de insegurança alimentar moderada e grave, 60,5% estavam domiciliados no Nordeste, enquanto que no caso dos não pobres esta proporção foi de 39,2%, considerando o ano de 2004. A situação regional para esses indicadores não se alterou ou em alguns casos agravou-se, considerando os dados de 2009. O Sudeste por ser a região mais populosa reúne o segundo maior contingente de famílias em insegurança alimentar seja no caso dos pobres ou não pobres, mas ainda assim a sua participação está distante do Nordeste. O fato é que a taxa de redução da IAM e IAG foi mais acentuada nas regiões Sul e Sudeste em comparação com o Nordeste e até o Norte. O contingente de famílias pobres com IAM e IAG reduziu 73,2%, sendo sua queda de 59,2% na Região Nordeste para o período.

Tabela 8 - Crescimento e número de famílias em insegurança alimentar moderada ou grave (1)

| | POBRES | | | | NÃO POBRES | | | | TOTAL | | | |
|---------------------------------|-----------|------|-----------|------|------------|------|-----------|------|------------|------|-----------|------|
| | 2004 | % | 2009 | % | 2004 | % | 2009 | % | 2004 | % | 2009 | % |
| URBANO METROPOLITANO | 922.241 | 29,4 | 298.207 | 25,1 | 4.041.884 | 39,2 | 2.523.758 | 39,4 | 4.964.125 | 36,9 | 2.821.965 | 37,2 |
| URBANO METROPOLITANO COM AC | 12.762 | 0,4 | 3.867 | 0,3 | 58.024 | 0,6 | 24.744 | 0,4 | 70.786 | 0,5 | 28.611 | 0,4 |
| URBANO NÃO-METROPOLITANO | 1.118.706 | 35,6 | 427.402 | 36 | 4.218.708 | 40,9 | 2.631.002 | 41,1 | 5.337.414 | 39,7 | 3.058.404 | 40,3 |
| URBANO NÃO-METROPOLITANO COM AC | 96.242 | 3,1 | 45.047 | 3,8 | 203.312 | 2 | 141.902 | 2,2 | 299.554 | 2,2 | 186.949 | 2,5 |
| RURAL SEM AUTO CONSUMO | 743.128 | 23,7 | 273.681 | 23 | 1.426.769 | 13,8 | 841.553 | 13,1 | 2.169.897 | 16,1 | 1.115.234 | 14,7 |
| RURAL COM AUTO CONSUMO | 246.484 | 7,9 | 139.703 | 11,8 | 367.452 | 3,6 | 244.254 | 3,8 | 613.936 | 4,6 | 383.957 | 5,1 |
| TOTAL | 3.139.563 | 100 | 1.187.907 | 100 | 10.316.149 | 100 | 6.407.213 | 100 | 13.455.712 | 100 | 7.595.120 | 100 |

FONTE: PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMÍCILOS, PNAD/IBGE. MICRODADOS. ELABORAÇÃO PRÓPRIA

OBS: PCP, PRODUÇÃO PARA CONSUMO PRÓPRIO.

(1) CONDIÇÃO DE INSEGURANÇA ALIMENTAR DEFINIDA SEGUNDO A ESCALA BRASILEIRA DE INSEGURANÇA ALIMENTAR - IBIA.

Observa-se também que os maiores problemas em relação à percepção da insegurança alimentar estão localizados entre as famílias residentes nas áreas urbanas não metropolitanas e nas áreas metropolitanas, sejam essas famílias pobres ou não pobres. Nota-se que a redução da insegurança alimentar foi maior entre as famílias com produção para próprio consumo, sejam elas pobres ou não pobres, apenas nas áreas metropolitanas. Na comparação entre 2004 e 2009 nas áreas rurais e urbanas e não metropolitanas houve uma redução da insegurança alimentar, mas, aparentemente, a produção para próprio consumo não foi o fator determinante para essa nova condição. Este resultado é importante, pois um dos eixos do Plano Brasil sem Miséria é justamente o incentivo à produção para próprio consumo.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo realizado teve por objetivo estabelecer uma perspectiva¹⁴ multidimensional da pobreza visando elaborar indicadores socioeconômicos orientados para o desenho e gestão da política social brasileira. A perspectiva metodológica proposta é semelhante àquela inscrita no Programa Brasil sem Miséria. Em seu desenvolvimento, o estudo adotou como referências básicas monetárias de condição de pobreza adotadas pelos programas sociais com transferência de renda realizados pelo Governo Federal: $\frac{1}{2}$ salário mínimo do ano e R\$ 70 per capita mensais, ajustado para o valor corrente dos anos da série de dados. Ambos os valores de referência foram utilizados para identificar as parcelas de população alvo dos programas sociais. Vale destacar que as cifras diferem um pouco dos números oficiais, que foram trabalhados a partir do Censo Demográfico 2010, cujos micro dados não se encontravam disponíveis no momento de realização deste estudo.

A construção do conjunto diversificado dos indicadores de condições socioeconômicas teve, por um lado, a preocupação de ampliar o conhecimento dos riscos sociais que se encontra submetida a população alvo dos programas sociais e, por outro, a produção de um instrumental para a definição, gestão e acompanhamento dos programas e ações da política social.

Os principais resultados podem ser assim resumidamente apresentados:

- 1 Quando se analisa o perfil e o tamanho da extrema pobreza segundo o critério monetário de R\$ 70 familiar per capita, pode se constatar uma redução significativa da ordem de $\frac{1}{3}$ (1,3 milhão de pessoas) entre os anos de 2003 e 2009.
- 2 Em complemento, os indicadores multidimensionais socioeconômicos permitem evidenciar a necessidade de se ampliar o acesso e a qualidade dos programas sociais para uma modificação estrutural das condições de vida da população pobre.
- 3 O avanço dos programas sociais deve levar em conta as especificidades das demandas segundo a condição e região geográfica de residência da população pobre, com especial atenção para as áreas rural e nas áreas urbanas não metropolitanas, onde a pobreza é mais intensa.
- 4 Os resultados permitiram averiguar que a queda da pobreza de natureza monetária se apresentou distintamente segundo as regiões brasileiras. Apesar da redução da pobreza monetária observada na região, o Nordeste continua apresentando níveis críticos, sendo que todos os seus estados apresentavam índices de extrema acima dos 10%.

5 Além disso, constatou-se que a densidade da pobreza não encontra relação direta com o grau de desenvolvimento econômico. Isso ficou evidente após a constatação de que Estado da Bahia juntamente com o de São Paulo responderam por ¼ das famílias em situação de extrema pobreza do Brasil.

6 Estabelecida a extensão da pobreza monetária, o estudo procurou analisar os riscos socioeconômicos da população em pobreza extrema, constatando uma elevada vulnerabilidade dessa população quanto ao acesso ao mercado de trabalho e aos bens e serviços públicos sociais.

7 São precários os indicadores socioeconômicos relativos à educação, saneamento, mercado de trabalho e condições de vida da população pobre, situação que exigirá grandes investimentos sociais no sentido de estabelecer a universalidade com qualidade, como prevista na Constituição Federal de 1988, exigência considerada imprescindível para o estabelecimento da condição de cidadania.

8 Inicialmente, abordou-se a relação entre pobreza e produção para próprio consumo. Os resultados deram evidências importantes a respeito da necessidade de fortalecer esta forma de obtenção de renda não monetária, bem como de seu efeito atenuador da condição de pobreza. Quase 20% das famílias nordestinas do primeiro decil de renda realizaram atividades de próprio consumo, sendo que a posição na ocupação do chefe dessas famílias é quase sempre um trabalhador por conta própria, empregado sem carteira ou mesmo um produtor exclusivo. Para o conjunto das famílias brasileiras em situação de extrema pobreza, uma proporção de 10,7% esteve domiciliada nas áreas rurais e exerceu a produção para próprio consumo, sendo que nas áreas urbanas não metropolitanas essa participação caiu para 2,9%, mas ainda assim foi expressiva.

9 O apoio à atividade para o próprio consumo merece uma atenção especial da política pública, no sentido de garantir algum tipo de ocupação e sustento para essas famílias, que possuem áreas para exercer essa atividade, mas encontram dificuldades de inserção no mercado. No entanto, tal iniciativa deve ser considerada como instrumento transitório para a superação da condição de pobreza.

10 Outra iniciativa importante refere-se à política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), apontada pelo Governo Federal como fundamental em sua estratégia de superação da pobreza e na garantia dos direitos humanos estabelecidos na Constituição brasileira. Diante da dificuldade de se utilizar um único indicador para o estudo da população em situação de vulnerabilidade, combinou-se indicadores de renda, antropometria e percepção de segurança alimentar. Esses últimos ilustrados, respectivamente, pelo do IMC e pela aplicação da EBIA, presente nas PNADs de 2004 e 2009.

► **ASSISTÊNCIA SOCIAL E TERRITORIALIDADES**

11 Os resultados mostraram uma redução da vulnerabilidade à segurança alimentar expressa através dos três indicadores combinados. Para o ano de 2009, 3,2 milhões de famílias ainda se encontravam em situação de extrema vulnerabilidade, sendo que grande parte não estava enquadrada nos critérios de pobreza do PBSM. Do ponto de vista regional, a evolução foi desfavorável à região Nordeste que aumentou a sua participação no contingente de famílias em extrema vulnerabilidade, 65,2% em 2009. A Região Sudeste, que reúne a maior parcelada população brasileira, seguiu essa mesma tendência.

12 Destaca-se também a importância da produção para próprio consumo na redução da percepção de insegurança alimentar das famílias pobres do meio rural. Os resultados indicaram que a atividade é relevante para atenuar os riscos de acesso à alimentação das famílias pobres com maior potencial de realização desta atividade. Há, por outro lado, uma redução da percepção da contribuição da produção para consumo próprio dentre as famílias do meio urbano, provavelmente devido à menor possibilidade de realização da atividade. Tais resultados corroboram a conclusão de que a produção para próprio consumo no meio rural seja um último recurso para a sobrevivência das famílias em situação de pobreza.

Os resultados do estudo apontaram para a importância de se ampliar o enfoque da política pública social de superação da pobreza, ao apontar as multidimensões da situação de vulnerabilidade da população que se encontra em situação de extrema pobreza. Neste momento, o Governo Federal optou por ampliar o enfoque da política, reconhecendo a complexidade e a natureza estrutural da situação de pobreza, que atingem parcela importante das famílias brasileiras. A iniciativa do Governo Federal acabou por explicitar a necessidade de estabelecer uma política de superação da pobreza cujo êxito depende de ações e programas de curto, médio e longo prazos.

Este estudo procurou contribuir para o desenho e a gestão de ações e programas da política pública de combate à pobreza, considerando a sua multidimensionalidade, bem como o escopo institucional da política social presente no país. O instrumental elaborado permite tanto o acompanhamento das condições socioeconômicas da população pobre durante a evolução da política, quanto o conhecimento de dimensões que merecem maior atenção das iniciativas do Governo Federal. Vale ressaltar que as fragilidades da população pobre vão além dos problemas oriundos da baixa renda monetária.

BIBLIOGRAFIA

Alves; J.E.D.; Vasconcelos, D.S.; Carvalho, A. (2010) Estrutura etária, bônus demográfico e população economicamente ativa no Brasil: cenários de longo prazo e suas implicações para o mercado de trabalho, Texto para Discussão IPEA-Cepal, 10, Brasília: Cepal.

Bickel, G. W. & Andrews, M. S. (2002) A Evolução do Programa de Cupom Alimentação e a Mensuração da Fome nos Estados Unidos In: Takagi, M.; Graziano da Silva, J. & Belik, W. (orgs.) Combate à Fome e à Pobreza Rural. Campinas: Unicamp, pp. 33-74.

BRASIL - MDS- Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome / IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2011) O perfil da Extrema Pobreza no Brasil com base nos dados preliminares do universo do Censo 2010, mimeo, Brasília: MDS. Acesso: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2011/maio/brasil-sem-miseria-atendera-16-2-milhoes-de-pessoas>

Carvalho, I.M.M.; Almeida, P.H. (2003) Família e proteção social, São Paulo em Perspectiva, 17(2), São Paulo: Fundação Seade.

Currallero, C.B; Silva, A.A.; Ximenes, D.A.; Vasconcellos, A.B.P.A; Aquino, K.K.N.C.; Oliveira, K.S; Silva, A.C.F.; Nilson. E.A.F (2010) As condicionalidades do Programa Bolsa Família, in Castro, J.A. e Modesto, L, Bolsa Família 2001-2010 – avanços e desafios, Volume 1, Brasília: IPEA.

Dedecca, C.S. (2009) As desigualdades enquanto processo, perspectiva metodológica multidimensional, mimeo, Campinas: IE/Unicamp.

Dedecca, C.S., Buainain, A.M., Neder, H.D. (2011) Uma abordagem multidimensional da pobreza rural segundo a perspectiva da política pública, Projeto A Nova Cara da Pobreza Rural, Convênio MDS/MDA/IICA, mimeo, Brasília: IICA.

FAO – UN (2010) The State of Food Insecurity in the World - Addressing food insecurity in protracted crises. Rome: FAO.

Furtado, C. (2009) Desenvolvimento e Subdesenvolvimento. Rio de Janeiro: Contraponto (5ª edição)

Graziano da Silva, J.; Tavares, L. (2010) O Futuro do Bolsa Família, , in Castro, J.A. e Modesto, L, Bolsa Família 2001-2010 – avanços e desafios, Volume 3, Brasília: IPEA.

Hakkert, R. (2007) The demographic bonus and population in active ages, Research Paper 7, Project RLA5P201, Brasília: IPEA/UNFPA.

Hoffmann, R. Determinantes da Insegurança Alimentar no Brasil: Análise dos dados da PNAD de 2004. Revista SAN. Campinas. XV, p50, 2008.

HOFFMANN, R., Otávio, R. (2007) Elasticidades da pobreza: novas fórmulas de cálculo e avaliação de diferentes pressupostos, Pesquisa e Planejamento Econômico, Brasília IPEA. .

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010) Pesquisa nacional por Amostra de Domicílios – Segurança Alimentar 2004/2009. Rio de Janeiro: IBGE

INSTITUTE OF MEDICINE OF THE NATIONAL ACADEMIES Dietary Reference Intakes for Energy, Carbohydrate, Fiber, Fat, Fatty Acids, Cholesterol, Protein, and Amino Acids (Macronutrients) national Academies Press, 2005 (consulta on line em 13/01/2011 em http://www.nap.edu/openbook.php?record_id=10490&page=R1)

Monteiro, C A. (1995) A dimensão da pobreza, da fome e da desnutrição no Brasil. *Estud. av.* [online]. 1995, vol.9, n.24 [cited 2012-01-23], pp. 195-207 . (Acesso em 23/01/2010 <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141995000200009>).

Monteiro, C. A. (2003) Fome, Desnutrição e Pobreza: Além da Semântica. *Saúde e Sociedade* 12(1). pp.7-11.

Otten, J. J.; Hellwig, J. P. & Meyers, L. D. (editors) Dietary reference intakes : the essential guide to nutrient requirements. Washington: National Academy of Sciences, 2006

Paes de Barros, R.; Carvalho, M.; Franco, S., Mendonça, R. (2010) A focalização do Programa Bolsa Famílias, in J. Abrahão, J. & L. Modesto, Bolsa Família 2003-2009, avanços e desafios, Volume 1, Brasília: IPEA.

Rocha, S. (2011) O Programa Bolsa Família, Economia e Sociedade, 20(1), Campinas: IE/Unicamp.

Segall-Correa, A. (coord.) (2004) Relatório Técnico - Acompanhamento e avaliação da Segurança Alimentar de famílias brasileiras: validação e metodologia e de instrumento de coleta de informação: urbano-rural . Campinas: FCM

Subirats, J. (2010) Quais Políticas Públicas para Qual Crise? Transformação Social e Intervenção do Estado. In: Coelho, M. F.P.; Tapajós, L.M. de Souza & Rodrigues, M. (orgs.) Políticas Sociais para o desenvolvimento – Superar a Pobreza e Promover a Inclusão. Brasília: MDS e UNESCO, pp. 103-126.

Takagi, M., Graziano da Silva, J. & Del Grossi, M. (2001) Pobreza e Fome: em busca de uma Metodologia para Quantificação do Problema no Brasil. Campinas: Unicamp (Texto para discussão no. 101).

Vaz, F.T.; Musse, J.S.; Santos, R.F. (2008) 20 anos de Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social, Brasília: ANFIP.

APÊNDICE 3 – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM A SECRETARIA DE SERVIÇOS URBANOS (OU SIMILAR)

- 1) Entrevista base para a Oficina Educação para a Sustentabilidade
- 2) Vamos conhecer a situação do lixo no seu município.
- 3) Qual a quantidade média de lixo gerada no município (por mês/ em quilos)?
- 4) Qual o destino dado ao lixo gerado no município (para onde vai)?
- 5) Como a Secretaria responsável pela gestão dos serviços urbanos percebe a destinação dado ao lixo no município? É adequada? Sim, não, por quê?
- 6) Qual o percentual médio de lixo sólido – em quilos/mês (garrafas, madeira, plástico, vidro etc)?
- 7) Qual o percentual médio de lixo orgânico – em quilos/mês (restos de plantas, restos de animais, alimentos etc)?
- 8) Qual o hábito mais inadequado da população que, na opinião do Sr./Sra. prejudica o meio ambiente no município?
- 9) De que modo a população poderia, em sua opinião, contribuir para preservar a cidade limpa?
- 10) Que desafios e potencialidades o(a) senhor (a) vê no município para um programa de educação ambiental?
- 11) Quem, em sua opinião, deve participar de um programa de educação ambiental no município?
- 12) Que estratégia, em sua opinião, pode ser adotada no município para reduzir a geração de lixo?
- 13) Que observações/destaques o grupo tem a fazer em relação aos resultados da entrevista realizada?