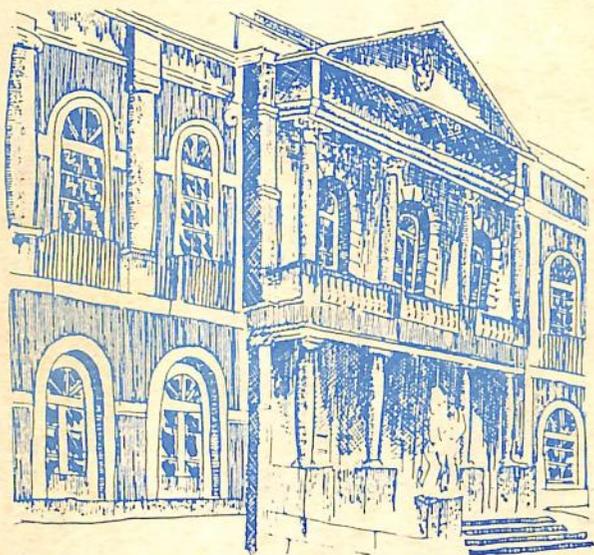


FRJ/IEI
D205

33544-4

INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL



TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 205

POBREZA NO BRASIL: MÉTODOS DE ANÁLISE E RESULTADOS

Tânia Quiles de O. Lustosa

José Bernardo B. de Figueiredo

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL



POBREZA NO BRASIL: MÉTODOS DE ANÁLISE E RESULTADOS

Tânia Quiles de O. Lustosa
José Bernardo B. de Figueiredo
Julho de 1989



43 - 016552

Nota: Todo o trabalho de computação realizado para este projeto
foi executado pelo analista J. A. Raupp.

SUMÁRIO

O objetivo deste texto é apresentar resultados preliminares alcançados na pesquisa sobre pobreza no Brasil, em andamento no IEI/UFRJ, no âmbito do Projeto Bases e Modelos Quantitativos para o Planejamento Social.

Na primeira parte do trabalho, encontram-se definições de conceitos e métodos de análise empregados no estudo da pobreza, bem como uma revisão da literatura recente sobre pobreza no Brasil. A segunda parte, que se inicia com uma definição das fontes de dados (primários) utilizados, apresenta uma seleção de resultados da aplicação dos métodos direto e indireto de identificação de populações carentes com base em indicadores de renda, de alimentação e de outras necessidades básicas.

As tabelas contêm informações relativas ao tamanho, localização e características sócio-econômicas destas populações, para os anos de 1974-75 e 1985. Isto permite estabelecer uma avaliação da dimensão e configuração da pobreza bem como uma comparação dos resultados obtidos a partir da aplicação dos diversos métodos de identificação. Inter alia, estes resultados revelam a não superposição das carências e conseqüente necessidade de indicadores e intervenções sociais específicas.

FEA - UFRJ
BIBLIOTECA
Data: 16 / 04 / 90
N.º Registro: 033544-4

S
UFRJ/IEI
TD 205

MS 87929

FICHA CATALOGRÁFICA

Lustosa, Tânia Quiles de O.

Pobreza no Brasil: métodos de análise e resultados / Tânia Quiles de O. Lustosa e José Bernardo B.de Figueiredo. - Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1989.

58p.; 21cm. (Texto para Discussão. IEI/UFRJ, n. 205)

Bibliografia: p.55-58

1. Pobreza - Brasil. 2. População - Aspectos Econômicos. 3. Planejamento Social. I. Figueiredo, José Bernardo B.de. II. Tpitulo. III.Série.

ABSTRACT

The aim of this paper is to present preliminary results from the research project on the subject of poverty in Brazil, which is being undertaken at the IEI/UFRJ, in the frame of the Social Planning Project.

The first part of this text presents a review of literature on poverty measurement, describing concepts and methods used in this paper. The second part of it, which starts with the reference to the (primary) data sources utilized, shows a selection of results from the application of the different methods for identifying the poor. Basically these methods rely on personal income, nutrition and other basic needs indicators.

The statistical tables contain information on the size, location and socio-economic features of the poor in 1974-75 and in 1985. This allows an evaluation of the dimension and configuration (heterogeneity) of poverty and provides a comparison of the results obtained with the various identification methods used. Inter alia, these results lead to the conclusion that deprivations are not coincident requiring specific social indicators analysis and intervention programs.

Í N D I C E

	Páginas
I - ESCOPO DO TRABALHO	5
II - CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS	7
II.1 - Aspectos Conceituais	7
II.2 - Revisão da Literatura sobre Pobreza no Brasil	12
III - ALGUNS RESULTADOS DAS APLICAÇÕES	27
III.1 - A Base dos Dados	27
III.2 - Adequação alimentar das Famílias: Aspectos Distributivos e Caracterís- ticas Sócio-Econômicas	30
III.3 - Comparação de Resultados Segundo os Métodos Diretos e de Renda	38
III.4 - Uma Avaliação através de Outros Indi- cadores de Necessidades Básicas	49
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	55

I - ESCOPO DO TRABALHO

O objetivo deste texto é apresentar alguns resultados alcançados até o momento no Projeto de Planejamento Social, em andamento no IEI/UFRJ. Por integrar um projeto mais abrangente de doutoramento e inserir-se em uma nova linha de pesquisa sobre critérios de avaliação e caracterização da pobreza no Brasil, a série de resultados selecionados para apresentação aqui não tem um caráter definitivo, são ainda parciais e preliminares, embora entendamos que sob alguns aspectos já possam ser considerados como indicativos e instrutivos para estudos sobre o tema.

Definir o escopo do projeto no qual se insere o presente estudo não constitui tarefa fácil pela abrangência a que ele se propõe. Ainda que de forma difusa, nos parece, no entanto, possível definir o Planejamento Social como o conjunto de políticas e programas de intervenção pública para a melhoria do estado social das populações carentes ou ainda para a diminuição da pobreza. Por esta definição torna-se patente a necessidade de localizar e caracterizar da forma mais precisa quanto possível tais populações - populações-alvo -, sendo esta a tarefa principal que se propõe o estudo objeto deste texto. Em geral, esta tarefa ou problema é resolvido mediante o uso de indicadores que se reportam a um elenco de fatores indispensáveis à sobrevivência dos indivíduos ou famílias. No entanto, vale registrar que a seleção deste elenco é por natureza parcial, sujeito à arbitrariedades ou avaliações subjetivas, o que torna difícil a elaboração de uma solução sólida e única para este problema. Esta dificuldade prende-se tanto ao fato de ter-se que definir, quais sejam estas necessidades básicas (de sobrevivência? de preservação? de aprimoramento?) da população, como também, a partir de que indicadores e de que níveis estabelecidos para os mesmos, teremos identificados grupos de indivíduos com necessidades básicas não satisfatoriamente atendidas, ou ainda, reunindo as condições para se encontrarem abaixo de uma linha de pobreza.

Acompanha portanto a atividade de pesquisa nesta área além das usuais disputas teóricas, um esquema valorativo que provavelmente resulta de uma ordem social vigente e/ou de uma ordem social desejada para o futuro. Esta particularidade embora fragi-

lize e complique a produção de resultados em termos de quais sejam os sub-conjuntos populacionais relevantes, não elimina evidentemente a necessidade de obtê-los, pois em larga medida esta informação irá definir a extensão e o custo das ações públicas necessárias ao combate à pobreza. Ademais, caracterizar (qualitativa mente) as populações pobres é um ingrediente indispensável para uma utilização eficiente destes recursos, isto é, deve garantir que não se deixará a) de atingir os grupos populacionais efetivamente mais desfavorecidos; b) de fornecer subsídios para uma eficiente coordenação dos diversos programas setoriais de atendimento.

Em outras palavras e tendo em vista que a pesquisa sobre pobreza tem, em última instância, objetivo essencialmente prático de auxiliar na calibração e formulação de políticas e programas de ação social corretiva, os princípios que devem norteá-la e delimitá-la são os do pragmatismo e busca da maior objetividade possível. Na tentativa de seguir estes princípios, procurou-se, neste trabalho, com base no estado de conhecimento existente e na medida da disponibilidade de informações estatísticas, testar algumas soluções teóricas existentes, de modo a identificar suas vantagens comparativas e eventuais incompatibilidades. Desta forma, ao contrário dos trabalhos usualmente encontrados na literatura especializada, pretende-se fornecer um subsídio importante, se não para fins imediatamente práticos, ao menos para uma reavaliação das reais possibilidades de contribuição da pesquisa para a implementação dessas políticas e programas.

Além desta introdução, o presente texto comporta duas partes. A primeira, dedicada às questões metodológicas, contém uma síntese da literatura pertinente e a referência a questões conceituais e a aspectos ligados à base de dados. A segunda parte, de caráter mais analítico, apresenta resultados de aplicações de diversos critérios de identificação da pobreza, utilizando-se notadamente de indicadores da situação alimentar, de outros indicadores das condições de vida e de rendimento das famílias.

Conforme sugere esta composição, visou-se neste texto atender a duas preocupações. Uma, seria de dar ao trabalho um caráter de referência no sentido de informar sobre o estado do conhecimento nesta área de estudo. Em segundo lugar, seria de fornecer alguns resultados numéricos, com base em abordagens alternativas, para permitir que se alcance uma visão comparativa e crítica

da utilidade e da limitação destes resultados. Dado o caráter exploratório da pesquisa não foi uma preocupação central tratar extensivamente todas as aplicações possíveis, notadamente, no que se refere ao número de variáveis ou dimensão espacial do fenômeno. Optou-se, no entanto, por enfatizar o caráter comparativo dos resultados, contrastando por exemplo duas abordagens distintas ou ainda duas fontes de dados alternativas. Conforme ficará claro pela leitura do texto, o que, segundo esta opção, se perde em grau de generalidade, ganha-se em transparência quanto à natureza do objeto de estudo e em conhecimento das reais contribuições que a pesquisa pode fazer.

II - CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

II.1 - Aspectos Conceituais

A identificação da população alvo do planejamento social necessariamente se inicia com a discussão da melhor forma de caracterizar a pobreza. O exame da literatura sobre o assunto mostra a existência de duas vertentes conceituais básicas: a visão da pobreza como privação absoluta ou como privação relativa (SEN, 1979).

Na abordagem da pobreza como privação absoluta, considera-se que esta se manifesta concretamente por carências generalizadas de elementos reconhecidamente indispensáveis à sobrevivência. Pressupõe, portanto, a identificação das necessidades da população e a comparação dos níveis de atendimento observados para essas necessidades com um padrão de satisfação considerado o mínimo aceitável para essa comunidade.

Embora intuitivamente plausível, a concepção da pobreza em termos absolutos enfrenta dificuldades metodológicas, pois não existe um consenso sobre quais sejam as necessidades essenciais e os níveis de atendimento considerados satisfatórios. SEN (1980) define a pobreza como a falência no atendimento aos requerimentos básicos de um vida decente, deixando implícita a falta de consenso sobre o que seja o conceito de decência. ALTIMIR (1982) aborda a pobreza como uma síndrome de privações materiais e não materiais, nivelando, por exemplo, carências nutricionais e de participação nos mecanismos de integração social.

O nível de privação absoluta que separa os pobres dos demais é normalmente estimado atribuindo-se preços aos bens e serviços considerados indispensáveis à sobrevivência e agregando o custo dos mesmos para definir a chamada linha de pobreza. Implícitas neste conceito estão as convenções sociais relativas ao mínimo esperado em termos de bem-estar, mas não é necessário examinar a desigualdade social.

Alternativamente, a abordagem da pobreza como privação relativa classifica como pobre um grupo social destruído dos meios de subsistência disponíveis para a maioria de uma população. Enquanto na abordagem anterior não há preocupação com comparações interpessoais ou interfamiliares, aqui o ponto de partida não é o estabelecimento de um padrão mínimo de satisfação para nenhuma necessidade: o que caracteriza a privação relativa é a situação de desvantagens numa distribuição. Nesta abordagem, o conceito da pobreza é estabelecido em função de um padrão médio de vida, estando implícito o aspecto de desigualdade social. Quando se adota um padrão relativo, será considerado carente, sempre que houver desigualdade, o segmento localizado na base da distribuição. Os principais expoentes dessa abordagem são WEDDERBURN (1962 e 1974) MILLER (1964), TOWNSEND (1971 a 1974), GALBRAITH (1976).

MILLER (1964) classifica como pobres as famílias situadas abaixo do 2º decil da distribuição de renda de uma comunidade. Seu argumento em favor de critérios relativos é de que à medida que o nível de renda aumenta, as necessidades também aumentam, de modo que existe sempre uma grande proporção abaixo de cada nova linha de pobreza relativa.

Para SEN (1978) a abordagem relativa complementa em vez de competir com a noção absoluta. SZAL (1977) argumenta que desigualdade não necessariamente implica em pobreza: em uma distribuição de renda muito desigual, pode não haver privação absoluta, enquanto em uma região uniformemente pobre pode não haver desigualdade.

Uma definição mais abrangente da pobreza pode combinar critérios absolutos e relativos, dependendo da natureza da sociedade em estudo. Deve prevalecer o padrão absoluto em áreas onde a maioria da população é carente e, portanto, nem os valo-

res médios dos atributos selecionados podem ser considerados satisfatórios. Quando o padrão de vida é mais alto, padrões relativos se tornam adequados, podendo ser usados implicitamente, na determinação de um padrão absoluto, ou explicitamente, na designação da base da distribuição como pobre.

Embora reconhecendo a importância de estudar a pobreza no contexto histórico e político-social em que é criada, bem como de considerar seus componentes não materiais, nossa preocupação aqui se restringe a questões relativas aos aspectos da pobreza mais facilmente mensuráveis com os dados estatísticos disponíveis.

Na prática, a identificação da pobreza pode ser feita pelo método direto ou pelo método da renda (SEN, 1979). O método direto se apoia na pressuposição de que a pobreza se caracteriza por carências de bens e serviços essenciais à sobrevivência e identifica a população-alvo em função da mensuração de carências específicas. FIELDS (1980) defende o método direto, afirmando que pesquisas recentes sugerem que muito mais famílias de baixa renda possuem poder aquisitivo para adquirir uma alimentação adequada, do que efetivamente o fazem, e além disso a distribuição intrafamiliar de alimentos é desigual. Nessa vertente inclui-se a Abordagem das Necessidades Básicas, da Organização Internacional do Trabalho (O.I.T.), que analisa o acesso à alimentação, habilitação, vestuário, transporte, identificando os grupos carentes.

O método da renda é um método indireto que, a partir da avaliação da distribuição de renda, estabelece um valor limite para a renda familiar, considerando em situações de pobreza ou privação absoluta as famílias com rendimentos inferiores ao patamar estabelecido. A rigor, o método da renda deveria avaliar as necessidades biológicas da sobrevivência e estimar a cesta alimentar básica da população, avaliando o seu custo monetário (ORSHANSKY, 1965). A linha de pobreza deveria ser definida pelo valor da cesta básica global, incluído, além da alimentação, os demais itens básicos de consumo.

Os críticos dessa abordagem ressaltam as dificuldades de se estabelecer a cesta básica de alimentos sem incorrer em arbitrariedades, mesmo que esta cesta se proponha a atender os requerimentos nutricionais de indivíduos representativos da população envolvida. É sempre controvertido compor uma cesta adequada ao padalar e aos requerimentos nutricionais⁽¹⁾ de todos os indivíduos de uma comunidade e, ainda, às restrições de custo mínimo, habitualmente impostas aos estudos dessa natureza. Além disso, a estimação do custo das demais necessidades não alimentares da população é necessariamente arbitrária, comprometendo a rigor com que porventura o pesquisador tenha se dedicado à tarefa de estimar a cesta de alimentos.

Uma simplificação deste processo é alcançado quando se define a linha de pobreza em termos do salário mínimo oficial, partindo do pressuposto de que ele representa o montante necessário para um padrão de vida mínimo, definindo portanto o limite da linha de pobreza.

Várias objeções são também levantadas a esta abordagem. Em princípio, o conceito de salário mínimo deveria corresponder a uma linha de pobreza, pois teoricamente seria estabelecido como a quantia mínima que permitisse a sobrevivência de uma família média. Na prática, em países como o Brasil, o valor do salário mínimo não guarda nenhuma relação com seu objetivo inicial. Além disso, como Ramonaval A. Costa sempre enfatiza em discussões sobre o assunto, no Brasil, o salário mínimo legal deveria ser representado simbolicamente por uma régua de borracha que a cada ano tem uma dimensão (poder de compra) distinta (cf. SABOIA, 1984). SZAL (1977) argumenta que não faria mesmo sentido adotar como referência um valor que teoricamente foi definido pelo que está sendo buscado. E sem considerar explicitamente a variação de preços, tamanho e composição familiar, o salário mínimo é um valor de referência fictício (FISLOW, 1980; MACEDO, 1980; ROMÃO, 1982).

(1) Cumpre ressaltar, que por mais científico que seja considerado o cálculo dos requerimentos nutricionais de uma população, a constante reformulação sofrida pelas diretrizes estabelecidas pela Organização Mundial de Saúde/Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO/WHO) indica a inexistência de consenso entre os especialistas, bem como de informações suficientes. Por exemplo, as diretrizes estabelecidas em 1971 e divulgadas em FAO/WHO (1973), foram reformuladas e publicadas em FAO/WHO/UNU (1985).

O método da renda prevê também a identificação da privação relativa a partir de uma dada distribuição de rendimentos. Neste caso, o critério usualmente adotado é a predeterminação de um percentual da distribuição de renda como valor de referência para demarcar o conjunto de famílias consideradas em situação de pobreza comparativamente às demais. As objeções a esta prática decorrem de ficar pré-estabelecida a proporção da população a ser considerada pobre (ANAND, 1977 e SZAL, 1977). Para contornar essa restrição, outros autores propõem que o valor selecionado seja definido a partir de uma estatística descritiva como a média, a mediana ou a moda (ATKINSON, 1975; ANAND, 1977). A validade dessa escolha, também arbitrária, fica condicionada à forma de distribuição da renda, nem sempre conhecida (ROMÃO, 1982). Ainda assim, é adotada em grande número de estudos comparativos internacionais (MUSGROVE & FERBER, 1976; AHLUWALIA, 1979, HICKS & VETTER, 1983).

Feita a identificação da população carente pelo método da renda e traçada a linha de pobreza, seja através do critério de privação absoluta ou relativa, um importante desenvolvimento na literatura recente tratou da criação de índices que permitam caracterizar a pobreza. SEN (1976) desenvolveu a mais conhecida dessas medidas, que incorpora diversos aspectos da pobreza em uma comunidade: a incidência de pobreza (H), a intensidade da pobreza (I) e o índice da Gini para os pobres.

O primeiro aspecto intuitivamente considerado por qualquer pesquisador deste tema, diz respeito à quantidade de pobres existentes em uma população: a chamada incidência de pobreza (H). O "H" advém da expressão inglesa "head count", pois é estimado somando-se o número de pobres e dividindo-se o valor dessa soma pelo tamanho da população total. O valor de H está, portanto, contido no intervalo [0,1], pois pode não haver ninguém abaixo da linha de pobreza, ou toda uma população pode encontrar-se abaixo dela.

Se H é indispensável à quantificação dos pobres, é muito limitado para a caracterização dos mesmos, pois nada informa sobre a intensidade da pobreza, nem é sensível a alterações nessa intensidade. Por exemplo, se, em uma população, o grau de pobreza aumenta, isto é todas as pessoas com famílias com rendimentos inferiores a linha de pobreza ficam mais pobres, o valor de H não

se altera, embora a pobreza tenha aumentado. Em vista disso, o segundo indicador proposto por SEN, a intensidade da pobreza (I), procura responder a essa necessidade. I é composto pela soma das defasagens de renda de todas as pessoas (ou famílias) com renda inferior à linha de pobreza, dividida pelo número de pobres (H) e expressa como proporção do valor da linha de pobreza. Cada defasagem de renda é encontrada subtraindo-se a renda do pobre do valor da linha de pobreza. A soma dessas defasagens, que alguns pesquisadores brasileiros traduziram por "hiato", fornece uma quantificação da renda que seria necessário transferir para a população pobre, para que esta alcançasse o patamar pré-estabelecido e deixasse a condição de pobreza. O indicador I expressa essa defasagem total da renda como uma média aritmética que varia de zero (quando não há ninguém abaixo da linha de pobreza) a um (quando toda a população pobre tem renda igual a zero).

Embora I e H se complementem, ainda não conseguem informar o nível de desigualdade encontrado na distribuição de renda dos pobres. Para acrescentar essa dimensão ao estudo da pobreza, SEN propôs o coeficiente de Gini e construiu o chamado índice de pobreza de SEN:

$$P = H [I + (1 - I) G]$$

II.2 - Revisão da Literatura sobre Pobreza no Brasil

Não se pretende nesta revisão cobrir exaustivamente o tema da pobreza no âmbito da literatura social no Brasil, mas referir ao que entendemos ser as principais e diferentes contribuições nesta área de estudo. Por ordem cronológica, esta revisão comportaria os seguintes autores.

No âmbito das pesquisas do INPES, TOLOSA (1978) preocupou-se em avaliar a dimensão da pobreza (nos centros urbanos de mais de 50 mil habitantes), entendida em seu aspecto econômico, isto é, através das restrições sofridas por indivíduos e famílias nas possibilidades de escolha e consumo de bens e serviços. Ele questionou a opção por um valor específico de renda nominal para o estabelecimento de uma linha de pobreza, argumentando que "nem sempre os baixos níveis de renda refletem adequadamente deficiên-

cias nos padrões habitacionais, nutricionais, educacionais, de saúde, etc., sendo conveniente que a medida de pobreza urbana incorpore, de maneira explícita, as condições de acesso aos serviços de infra-estrutura social". Definiu a linha de pobreza mediante a seleção de indicadores, cujos valores agregados resultassem em um único índice de pobreza, e utilizou para isso, a técnica dos componentes principais. Seu trabalho não objetivou, entretanto, segmentar a população de cada área metropolitana estudada em grupos de diferentes padrões sócio-econômicos, mas sim ordenar essas áreas segundo o nível de pobreza identificado, com base em uma escala ordinal.

O Grupo de Pesquisas de Ciências Sociais em Nutrição da FINEP (1979) estabeleceu os limites da pobreza a partir de três indicadores: proporção dos gastos familiares com alimentação, adequação energética da dieta familiar e nível de despesa corrente per capita familiar, partindo do pressuposto de que famílias que:

"dispendem acima de 40% de seus orçamentos em gastos com alimentação, no setor urbano, têm em geral um padrão de consumo em que suas necessidades básicas, inclusive a alimentação, são, via de regra, precariamente atendidas."

Utilizando dados do Estudo Nacional da Despesa Familiar (ENDEF), encontraram evidências empíricas, para as áreas urbanas do Rio de Janeiro, São Paulo e Nordeste, de que o nível de despesa corrente familiar per capita equivalente ao maior salário-mínimo vigente no país entre 1974 e 1975 separava as famílias que dispndiam mais ou menos 40%, em média, de seus orçamentos com alimentação. Encontraram também uma correspondência entre gastar mais de 40% do orçamento familiar com alimentação e não alcançar (em média) a taxa de adequação energética (TAE) de 100% (para a definição da TAE que utilizaram, veja Viacava et alii (1983)).

Finalmente, adotaram como critério para inclusão no segmento de baixa renda: possuir um nível de despesa corrente familiar per capita abaixo do maior salário mínimo regional. Segundo o critério adotado, as estimativas da população de baixa renda da Região Nordeste, Estado do Rio de Janeiro e Estado de São Paulo eram, em 1974-75, respectivamente: 76%, 39% e 34% das populações urbanas correspondentes.

SOUTO DE OLIVEIRA et alli (1979), utilizando dados do Censo de 1970 para as áreas metropolitanas do Rio de Janeiro e Porto Alegre, consideraram inicialmente como população de baixa renda, somente pessoas economicamente ativas com rendimento inferior a dois salários-mínimos. Foi a partir da constatação de que uma parcela significativa da população economicamente ativa de baixa renda incluía mulheres e menores com salários inferiores a um salário-mínimo, que o ângulo da análise se deslocou para a unidade familiar. A família foi entendida como "um veículo compensatório da baixa renda individual mediante o acúmulo do rendimento de seus familiares". Constataram que em famílias de diferentes níveis de rendimentos, vários membros contribuíam para o orçamento familiar e que a soma desses rendimentos não reduzia substancialmente as disparidades encontradas na distribuição da renda pessoal. Decidiram considerar três salários-mínimos o valor da renda familiar (independentemente do tamanho da família) abaixo do qual as famílias se encontrariam em condições nitidamente adversas. Segundo este critério, estas famílias representariam respectivamente 58% e 50% do total de famílias de Porto Alegre e Rio de Janeiro. Embora não tendo analisado a distribuição das famílias segundo o nível de renda familiar per capita, afirmam que, em média, a renda per capita dessas duas áreas girava em torno de 40% do salário-mínimo regional.

BACHA & BALTHAZAR (1979) realizaram um estudo quantitativo da pobreza com dados da PNAD de 1972, visando orientar políticas redistributivas. Estimaram uma linha de pobreza a partir do custo de uma dieta básica e de outros componentes do custo de vida.

As quantidades dos componentes dessa dieta de custo mínimo foram estimadas pelos autores com o modelo de programação linear desenvolvido na Fundação Getúlio Vargas e compatibilizadas com os dados da PNAD 1972 através de um índice de preços desenvolvido para o estudo, diferenciado para áreas urbanas e rurais. As estimativas dos componentes não alimentares do orçamento foram feitas com dados do ENDEF. Computaram a razão entre a despesa familiar global e a despesa com alimentação. Consideraram separadamente as áreas rurais e urbanas, do Rio de Janeiro,

regiões Sul e Nordeste. O custo das necessidades totais mensais familiares per capita variou de Cz\$99,38 - Cr\$112,98 e Cr\$ 73,90, respectivamente, no setor urbano e rural, no último trimestre de 1972. Utilizando estimativas de tamanho médio familiar, 3,92 e 4,81, respectivamente, para áreas urbana e rural, e multiplicando esses valores pelas estimativas dos gastos familiares totais per capita, obtiveram as seguintes estimativas de renda familiar mínima para as áreas urbana e rural: (Cr\$ 391,02 - Cz\$ 442,88) e (Cr\$ 355,46). Com base em hipótese sobre o número de pessoas ativas por família e feitos ajustes por conta do 13º salário, INPS, etc., chegaram a conclusão de que o salário mínimo legal não era suficiente para cobrir as necessidades básicas dos pobres, correspondendo respectivamente, nos meios urbano e rural, a 80-91% e 71,82% da renda mínima estimada. A proporção de famílias pobres por este critério é de cerca de 28-32% no urbano e 61,64% no rural.

PFEFFERMANN & WEBB (1979), por interesse do Banco Mundial, utilizaram os dados do ENDEF para estimar a distribuição de renda no Brasil. Reconheceram a importância desses dados, em relação aos das PNADs e Censos, para a identificação precisa da pobreza, por incluírem os componentes não monetários da despesa familiar.

Estabeleceram a linha de pobreza no nível arbitrário de dois salários mínimos por família, após considerarem os diferenciais regionais de custo de vida e os componentes não-monetários. Estimaram abaixo dessa linha 27% e 52% das famílias do país e do Nordeste, respectivamente. Compararam esses resultados com os obtidos, por ALTIMIR (1979) para a CEPAL e afirmam que a estimativa quase duas vezes maior naquele estudo decorre da diferente base de dados adotada, e de não disporem de informações sobre a renda não-monetária. Usando dados da PNAD 1972 e também arbitrando a linha de pobreza em dois salários mínimos, o estudo da CEPAL classificava como pobres 47% das famílias brasileiras.

VETTER & HICKS (1983) estimaram uma linha de pobreza a partir de requerimentos nutricionais mínimos, do peso das despesas alimentares no orçamento familiar e, do custo de uma dieta básica. Empregaram dados do ENDEF e restringiram o estudo aos municípios das capitais brasileiras.

Os resultados a que chegaram são os da tabela abaixo:

TABELA II.1

PERCENTAGEM DE FAMÍLIAS ABAIXO DA LINHA DE POBREZA		
REGIÕES	A	B
Nordeste	49	62
Sudeste	20	30
<u>TOTAL</u>	<u>26</u>	<u>37</u>

Fonte: Vetter & Hicks (1983)

Os valores A resultam de uma linha de pobreza estimada em múltiplos de salário-mínimo necessários para atender aos três critérios acima definidos. Quanto aos valores da coluna B, estes resultam de uma linha de pobreza alternativa proposta pelos autores equivalente a 3 salários-mínimos regionais no Sul e Sudeste e a 4, nas demais regiões.

PASTORE et al. (1983) desenvolveram um estudo da evolução da situação social das famílias brasileiras de 1970 a 1980, enfatizando as características dessas famílias e as condições de emprego e remuneração do conjunto de seus membros. A ótica familiar foi adotada sob a hipótese de que "a família opera como um sistema de vasos comunicantes, onde um membro passa a ajudar o outro". Para os autores, é nesta importante unidade econômica que as estratégias intrafamiliares de alocação e redistribuição da força de trabalho no mercado determinaram a quantidade e qualidade dos recursos resultantes desse esforço.

O trabalho se inicia com a estimativa de que em 1970, segundo os dados do Censo Demográfico, 44% das famílias brasileiras sobreviviam com rendimentos equivalentes a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo per capita, o que foi definido como situação de extrema pobreza. A partir daí, investigam como mudou o quadro social ao longo da década.

Constataram nesse período a ocorrência de mudanças fundamentais na estrutura das famílias brasileiras, interligadas com transformações demográficas, como a queda da natalidade, o surpreendente crescimento PEA, de 4% ao ano, associado à transferência progressiva de trabalhadores do setor primário para os demais setores. Em decorrência dessas mudanças, afirmam ter diminuído o peso econômico dos jovens sobre os membros familiares ocupados, assim como o subemprego, e ter aumentado substancialmente o nível de emprego familiar, com o aumento expressivo da participação da mulher na força de trabalho e a queda no tamanho da família.

Concluíram que a intensificação do trabalho familiar e a redução do tamanho da família foram responsáveis pelo aumento da renda familiar disponível, reduzindo para 18% a proporção de famílias com renda familiar per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo.

Apesar de controvertidos alguns resultados apresentados pelos autores, tiveram o cuidado de se dedicarem a explicar os mecanismos pelos quais se deu a redução na incidência de pobreza: a intensificação do trabalho familiar trouxe acréscimos na renda e a proporção de famílias em extrema pobreza passou de 44% em 1970 para 18% em 1980. Conforme indicado na tabela transcrita adiante, aumentou a proporção de famílias com níveis de renda familiar mais elevados. Concluem que se manteve o modelo de desenvolvimento responsável pelo aumento das disparidades.

TABELA II.2
PROPORÇÃO (%) DAS FAMÍLIAS BRASILEIRAS POR
CLASSE DE RENDA
(Em salário-mínimos per capita)
1970-1980

ANOS	CLASSES DE RENDA					Total
	Menos de $\frac{1}{4}$	1/4-1/2	1/2-1	1-2	2 ou mais	
1970	43.9	25.2	16.6	8.5	5.7	100.0
1980	17.7	23.2	25.5	17.4	16.2	100.0

FONTE: Pastore et alii (1983), pg. 84 (Dados do IBGE, Censos Demográficos).

Apontaram fatores responsáveis pela manutenção de 18% da população em níveis de pobreza extrema, tais como, o tamanho e composição familiar (com muitos membros e grande proporção de mulheres e jovens), a baixa qualificação de sua força de trabalho e a instabilidade das ocupações que desempenham, bem como a presença do desemprego parcial (urbano e rural) e total (urbano).

CALSING (1983) enfatizou as dificuldades conceituais e metodológicas inerentes à escolha da melhor forma de dimensionar a pobreza. Propôs-se a subsidiar a avaliação do desempenho das políticas sociais setoriais brasileiras, analisando indicadores de condições de vida dos diversos grupos sociais do País.

Um dos méritos de seu trabalho é de apresentar estimativas, suas e de outros pesquisadores, da incidência de pobreza segundo diferentes conceitos. Os conceitos utilizados incluem: linha de pobreza (valor correspondente a duas vezes o custo de uma cesta de alimentos nutricionalmente adequada a uma família), linha de indigência (valor do custo da cesta de alimentos); linha de pobreza relativa (abaixo da qual estão definidos os domicílios cuja renda média seja inferior à metade do rendimento per capita médio do conjunto aos domicílios), extrema pobreza (conceito correspondente às famílias cuja renda familiar per capita seja inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo), pobreza relativa (famílias cuja renda familiar per capita varia entre $\frac{1}{4}$ e $\frac{1}{2}$ salário mínimo); pobreza absoluta (pessoas que ganham até um salário mínimo e que tem sua capacidade de consumo restrita à alimentação básica).

Segundo ALTIMIR (1979), dados do Censo Demográfico, mostraram que em 1970, 49% dos domicílios brasileiros encontravam-se abaixo da linha de pobreza, e, por essa mesma definição, em 1980, a incidência da pobreza teria decrescido para 43% dos domicílios.

Empregando uma definição alternativa, a de pobreza relativa, Calsing apresenta a estimativa de que, em 1980, com dados do Censo demográfico, 42% dos domicílios brasileiros eram relativamente pobres, distribuindo-se em 28% dos domicílios urbanos e 68% dos domicílios rurais.

Abaixo da linha de indigência encontravam-se 21% dos domicílios do País, em 1980, 41% dos rurais e 12% dos urbanos. O conceito de extrema pobreza utilizado por Pastore (1983) forneceu estimativas similares: 17% do total de domicílios brasileiros estavam assim classificados em 1980 (36% dos rurais e 6,5% dos urbanos).

O exame dos diversos conceitos encontrados na literatura levou Calsing ao seguinte esforço de síntese: em 1980, 40% dos domicílios brasileiros encontravam-se abaixo da linha de pobreza (30% dos urbanos e 70% dos rurais). Em situação mais crítica, encontravam-se 20% dos domicílios ou famílias brasileiras que viviam abaixo da linha de indigência, ou em situação de extrema pobreza (7 a 12% das famílias urbanas e cerca de 40% das rurais).

Calsing enfatiza que instituições governamentais, incluindo o FINSOCIAL, adotam o critério de renda familiar inferior a três salários mínimos (independentemente do tamanho da família) para selecionar as famílias que seriam objeto de auxílio através de programas específicos de intervenção social. O autor menciona que, em 1980, foi estimado que 58% dos domicílios e 60% das famílias brasileiras (49% das famílias urbanas e 85% das rurais) sobreviviam com rendimentos inferiores aquele patamar institucional.

FAVA (1984) estimou linhas de pobreza para o Brasil em sua tese de doutorado em Economia, mediante a composição de uma cesta básica de consumo, composta de alimentos e de uma estimativa dos gastos não alimentares essenciais. Para determinar o conteúdo da cesta de alimentos, inicialmente estimou requerimentos energéticos médios, adotando critérios recomendados pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN). Construiu uma cesta de consumo alimentar contendo alimentos responsáveis por 90% do consumo energético das famílias com despesa global per capita correspondente ao segundo decil de cada distribuição de despesa, por região pesquisada no Estudo Nacional da Despesa Familiar (ENDEF). As quantidades desses alimentos selecionados foram posteriormente ajustados, de modo a satisfazerem aos requerimentos energéticos,

dem como foram limitadas as quantidades de carne, açúcar, óleo, gordura de porco, para não encarecerem as cestas, ou prejudicarem, a seu ver, o teor nutritivo das mesmas. Os custos dessas cestas também foram estabelecidas com dados do ENDEF.

Dada a inexistência de um padrão de referência para os gastos não alimentares como as despesas com vestuário, habitação, etc., Fava estimou esses gastos indiretamente, sob a hipótese de que quando as necessidades alimentares são satisfeitas, as demais também o são. A estimativa do custo das necessidades não alimentares agregadas foi obtida, em cada região, "multiplicando o custo da cesta alimentar pela razão entre a participação dos itens não alimentares no dispêndio e a correspondente aos alimentos, razão esta específica a cada área e válida para a classe de despesa que contém o primeiro decil que não apresenta déficit calórico".

As linhas de pobreza, estabelecidas por Fava para cada espaço rural, urbano metropolitano e urbano não metropolitano do País, variaram de 25% do salário mínimo (a de menor valor, estimada para a área rural do Nordeste) a 78% do valor do salário mínimo naquele período (a mais alta estimativa, encontrada para o Distrito Federal). Suas estimativas agregadas das proporções de famílias e de pessoas com poder aquisitivo inferior às linhas de pobreza estabelecidas se encontram na Tabela II.3.

TABELA II.3

PROPORÇÕES (%) DE FAMÍLIAS E PESSOAS POBRES NO BRASIL - 1974/75

	Famílias	Pessoas
Áreas Metropolitanas	26,9	34,2
Áreas Urbanas não Metropolitanas	28,2	34,4
Áreas Urbanas Metropolitanas	31,8	36,6
Brasil	28,6	36,0

FONTE: FAVA (1984), dados do IBGE, ENDEF.

HOFFMAN (1984a) estudou o comportamento da pobreza no Brasil ao longo de vários anos, utilizando dados das PNADS 1976-1982 e do Censo Demográfico de 1980, e concentrando-se nos rendi-

mentos dos indivíduos economicamente ativos. Na análise desses rendimentos, considerou o salário mínimo institucional como linha de pobreza e estimou as medidas de pobreza propostas por SEN (1978a, 1979): a incidência de pobreza (H), a intensidade da pobreza (I), o coeficiente de Gini calculado somente para os pobres (G) e o índice de pobreza desenvolvido por Sen (P), conforme apresentado na Tabela II.4.

TABELA II.4

POBREZA DE PESSOAS COM 10 ANOS E MAIS, COM RENDIMENTO POSITIVO, NO BRASIL, 1976 - 1982

ANO	H	I	G	P
1976	0,407	0,363	0,592	0,205
1977	0,422	0,371	0,593	0,217
1978	0,421	0,414	0,607	0,237
1979	0,382	0,409	0,593	0,213
1980	0,386	0,385	0,595	0,204
1981	0,371	0,428	0,583	0,212
1982	0,436	0,444	0,589	0,256

FONTE: HOFFMANN (1984a), dados do IBGE: PNADS 1976, 1977, 1978, 1979, 1981 e 1982; Censo Demográfico de 1980.

Em HOFFMANN (1984b), a linha de pobreza foi definida como a renda familiar (independentemente do tamanho da família) equivalente a um salário mínimo em agosto de 1980. Utilizou dados dos Censos Demográficos de 1980 para analisar a evolução da pobreza no Brasil e, em 1970, considerou como linha de pobreza o equivalente em termos reais, ao salário mínimo vigente em 1980, tendo em vista que o valor real do mínimo legal foi, em 1980, inferior ao de 1970. Como em HOFFMANN (1984a), estimou as medidas H, I e G. Admitiu, entretanto, que embora o índice de pobreza desenvolvido por Sen (P) satisfaça às exigências teóricas de pesquisadores menos rigorosos, Hoffmann não o considerou satisfatório para adotá-lo neste trabalho, por ter reconhecido suas limitações. Como KARWANI (1986) mostrou, quando se utiliza o índice de Sen, ao contrário do que seria desejável, quanto maior a desigualdade de renda exis-

tente entre os pobres (G), menor é o acréscimo observado em (P), em decorrência de uma aumento na intensidade da pobreza (I). Kakwani propôs um índice K ($K = J \cdot I / (I + G)$), alternativo ao de Sen, que corrige essa distorção e foi adotado por Hoffman neste seu trabalho. Suas estimativas, para o Brasil, encontram-se na Tabela II.5.

TABELA II.5

MEDIDAS AGREGATIVAS DA POBREZA NO BRASIL: 1970-1980

ANO	Índices de Sen			Índices de Kakwani
	H	I	G	K
1970	0,442	0,466	0,302	0,256
1980	0,219	0,420	0,283	0,118

FONTE: HOFFMANN (1984), dados do IBGE, Censos Demográficos.

A análise desses dados mostrou que, como concluíram PASTORE et alii (1983), a pobreza no Brasil diminuiu entre 1970 e 1980.

ALTIMIR (1985) atendeu às solicitações da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) de atualizar os conhecimentos existentes sobre a desigualdade na distribuição de renda e no atendimento as necessidades básicas, nos diversos países da América Latina. A CEPAL propôs ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) a realização de um projeto que não só aperfeiçoasse o conhecimento da trajetória do desenvolvimento econômico e da evolução da pobreza absoluta na América Latina, como também subsidiasse a política social com orientações específicas.

Reconhecendo o grau de arbitrariedade existente na escolha dos critérios para o estabelecimento das linhas de pobreza e a necessidade de comparar resultados obtidos em diversos países, adotou um método convencional de estabelecer uma linha de indigência (o custo de uma alimentação-padrão que atenda às necessidades nutricionais do grupo familiar, a um custo mínimo e respeitando os hábitos alimentares da população) e adicionar a esse valor, o estimado para as demais necessidades de uma família-padrão.

Estimou, em 1970, que 40% dos domicílios da América Latina não atendiam às suas necessidades básicas e portanto eram considerados em situação de pobreza absoluta. O grupo em situação de indigência, isto é, sem recursos para satisfazerem ao menos às necessidades alimentares correspondia a 19%. As proporções de domicílios situados abaixo da linha de pobreza e de indigência no Brasil correspondiam, respectivamente, a 49 e 25%, para o país como um todo. Nas áreas rurais, as frequências eram muito mais elevadas que nas áreas urbanas: 73% e 42% eram pobres e indigentes, respectivamente, contra 35 e 15%, nas áreas urbanas.

Além dessas estimativas, Altimir discute estratégias recentes destinadas a satisfazer as necessidades básicas ou a aliviar a pobreza e faz propostas concretas visando aumentar o nível de emprego, alterar a estrutura de propriedade, orientar a população pobre a melhorar o acervo e produtividade de seus ativos, e a garantir um nível mínimo de renda. Completando a discussão das soluções propostas, apresentam as exigências de reformas políticas e administrativas que as viabilizem.

COSTA (1986) adotou com base nos dados da PNAD e Censo Demográfico, os enfoques absoluto e relativo para estabelecer a linha de pobreza com base na renda pessoal dos indivíduos economicamente ativos. Admitindo que um salário-mínimo traz implícito um padrão mínimo de vida, ao nível da própria subsistência, considerou também 2 e 3 salários-mínimos no enfoque absoluto. Este critério resultou da observação de que em março de 1986 um salário-mínimo equivalia, em termos reais a 53,8% do valor do salário-mínimo em fevereiro de 1964 e o limite de 3 salários-mínimos representa 1,5 do valor de referência de 1964. Os limites estabelecidos no enfoque relativo para as linhas de pobreza são o primeiro e o segundo quintis e o primeiro quartil da distribuição de renda pessoal.

O autor dividiu o Brasil em duas regiões - rica e pobre e compara os resultados obtidos em ambas, conforme reproduzido no quadro aqiente para 1984, com base nos dados da PNAD para esse ano.

TABELA II.6

POBRES POR REGIÃO^(*), SEGUNDO DIFERENTES LINHAS DE POBREZA (EM %) 1984

REGIÃO	ATÉ 1 SM	ATÉ 2 SM	ATÉ 3 SM
Rica	25,5%	51,1%	66,8%
Pobre	53,0%	76,4%	86,6%

(*) Região rica, seguintes UF: RJ, SP, PR, SC, RS e DF
Região pobre: MG, ES e Região Nordeste

NOTA: O autor também apresenta resultados para outros anos (1976, 1977, 1980, 1983).

SANTOS (1986), como COSTA (1986), utiliza três delimitadores de níveis de pobreza, concentrando-se apenas nos indivíduos economicamente ativos. Chama de pobres aos indivíduos que auferem entre um e dois salários mínimos; de indigentes, aos de rendimentos situados entre meio e um salário mínimo e, de miseráveis, aos que recebem até meio salário mínimo. Segundo esses critérios, 61% da população ocupada brasileira estaria, em 1984, com rendimentos inferiores à linha de pobreza (vide Tabela II.7).

TABELA II.7

COMPOSIÇÃO DA POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA POBRE NO BRASIL (1984)

Miseráveis	13,4%
Indigentes	22,8%
Pobres	25,0%

Fonte: SANTOS (1986), dados do IBGE, PNAD - 1984

Santos estimou também o Índice de Sen (P), já definido neste trabalho, e o resultado encontrado para o Brasil de 0,516, levou-o a concluir que os pobres estão concentrados próximos ao patamar limite da miséria, ou seja, que o Brasil, é um país majoritariamente miserável, bem mais do que apenas pobre, ou mesmo, indigente.

HOFFMANN (1986) discute o comportamento da desigualdade da distribuição de renda e afirma que, embora sejam distintas, desigualdade e pobreza se relacionam. Embora a discussão da desigualdade tenha ocupado mais os pesquisadores brasileiros, ao longo das últimas décadas, sem que a pobreza fosse explicitamente considerada, essa questão, afirma está subjacente a essas preocupações.

Reconhece as dificuldades existentes na escolha da linha de pobreza empregada na comparação dos dados dos Censos Demográficos de 1970 e 1980. Não só é difícil identificar um mínimo indispensável para a satisfação das necessidades de uma família, como é impossível identificar como mudam essas necessidades ao longo do tempo. Ressalta, ainda, a dimensão política dessa linha de pobreza, que decorre do que é, num dado momento, considerado por uma sociedade como o limite tolerável de privação.

Adotou, como Hoffmann (1984b), a renda familiar como unidade de análise significativa, atenta para a redistribuição de renda que ocorre no âmbito familiar, capaz de fazer com que um indivíduo ocupado, com rendimento igual a zero, compartilhe dos rendimentos auferidos pelos demais membros da família, conseguindo prover seu sustento. Argumenta que o emprego da renda individual na análise da situação econômica do indivíduo fornece uma visão distorcida da desigualdade efetivamente existente na sociedade. Ilustra esse argumento, através do cálculo do coeficiente de Gini para o ano de 1980: quando calculado para a renda dos indivíduos economicamente ativos, ele variou de 0,592 para 0,624, conforme a exclusão ou inclusão de indivíduos com renda igual a zero, enquanto, para as rendas familiares, essa variação foi apenas 0,590 para 0,597, conforme a exclusão, ou não, de famílias declaradas sem rendimentos.

Adotou como linha de pobreza, para o ano de 1980 o salário mínimo institucional de 1980, e para 1970, como fez HOFFMANN (1984b), seu equivalente, em termos reais. Os resultados encontrados para as estimativas dos Índices propostos por Sen, já descritos, foram:

TABELA II.8
POBREZA ENTRE AS FAMÍLIAS DO BRASIL

ANO	H	I	G	P
1970	0,442	0,466	0,608	0,265
1980	0,219	0,420	0,597	0,128

FOINTE: HOFFMANN (1986), dados do IBGE, Censos Demográficos de 1970 e 1980.

Da análise desses indicadores calculados para todas as regiões brasileiras e espaço urbano e rural, concluiu que a pobreza como um todo declinou, bem como sua intensidade, exceto no Nordeste e nas áreas rurais.

VALLE e SILVA (1988) delimitou a pobreza com base em dados da PNAD-85, adotando o método da renda, proposto por Sen (1979) e a família como a unidade de análise relevante. Com base no indicador renda familiar **per capita**, definiu duas linhas de pobreza: até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo per capita, que chamou de situação de miséria, e até $\frac{1}{2}$ salário mínimo per capita, a linha de pobreza propriamente dita, que abarca, portanto a parcela de miseráveis.

Com uma perspectiva demográfica, Valle e Silva aponta a subestimação incorrida na avaliação dos níveis de vida das famílias pobres, que sempre são empiricamente constatadas como de maior tamanho que as de mais alto poder aquisitivo. O maior número de membros existentes nas famílias de baixa renda implica na existência de eventuais economias de escala para essas famílias, que não são explicitadas no valor da renda familiar per capita. Além do maior tamanho, também a composição etária das famílias pobres, com maior número de crianças, são responsáveis por essa subestimação dos seus níveis reais de vida, pois as necessidades de consumo das crianças de baixa renda são, em geral, mantidas insatisfeitas mais frequentemente que as dos adultos. Essas considerações levaram o autor a defender a escolha de um critério mais restrito de pobreza.

VALLE e SILVA (1988) estimou que, em 1985, 35% das famílias brasileiras viviam em situação de pobreza, havendo 15% em situação de miséria. Ressalta que a renda mediana corresponde apenas 80% do salário mínimo e que as famílias pobres correspondem a 44% das pessoas.

Quanto ao componente espacial da pobreza, é enfatizado pelo autor que 51% das famílias miseráveis se encontram em áreas rurais e as famílias pobres concentram-se majoritariamente em áreas urbanas. Contrariamente ao senso comum, apenas 15% das famílias miseráveis e 19% das consideradas pobres, em termos mais amplos, concentram-se nas áreas metropolitanas.

III - ALGUNS RESULTADOS DAS APLICAÇÕES

Neste trabalho, decidiu-se empregar alternativamente os dois métodos de identificação da população-alvo do planejamento social, com o objetivo de avaliar comparativamente a utilidade do uso isolado de cada um. O método direto é adotado com vistas a identificar as famílias que manifestam carências alimentares (utilizando o indicador taxa de adequação energética) e que apresentam condições de habitação insatisfatórias (segundo indicadores domiciliares). Complementando essa análise, utiliza-se o método da renda para identificar o conjunto de famílias que não dispõe de recursos suficientes para atender a todas as necessidades da família.

Observe-se que nessas duas análises parte-se do pressuposto de que a abordagem teórica da pobreza que mais se adequa aos nossos propósitos é a da privação absoluta.

III.1 - A Base de Dados

Nesta seção, algumas informações são fornecidas sobre as duas fontes de dados - ENDEF e PNAD 1985 - utilizadas nas aplicações apresentadas na terceira parte deste texto.

O Estudo Nacional da Despesa Familiar (ENDEF), realizado pelo IBGE durante doze meses a partir de agosto de 1974, foi concebido para atender às necessidades do planejamento econômico e social. Neste sentido, foram coletados dados sobre vários aspectos das condições de vida de quase a totalidade da população brasileira. Em particular, dentro de espectro de itens de consumo familiar, foi destacada a alimentação de modo que juntamente com dados antropométricos, se pudesse fazer uma avaliação precisa da situação alimentar das famílias.

A amostra do ENDEF incluiu aproximadamente 55 mil famílias, e foi desenhada de modo que os dados coletados tivessem representatividade a nível de cada uma das 8 regiões em que foi dividido o país, e dentro de cada região, a nível de cada área metropolitana, urbana não-metropolitana e rural não metropolitana (exceto as Regiões Norte e Centro-Oeste). A família, a unidade básica para o levantamento, foi definida segundo o critério de "unidade orçamentária" e, quando tratando das questões alimentares, estendida à "unidade alimentar", de modo a incluir também os comensais que não compartilhassem do orçamento familiar ou habitassem o mesmo teto.

Quanto à definição das variáveis que se utilizou neste trabalho, elas foram essencialmente duas. A primeira - a taxa de adequação energética (TAE) - é definida como o valor da razão entre a ingestão familiar semanal de alimentos (expressa em quilocalorias) e a soma dos requerimentos energéticos de cada um de seus membros durante a semana da pesquisa. Esses requerimentos foram calculados com base em metodologia proposta pela FAO/OMS (ver FAO/WHO 1973 e Lustosa et alii 1980). Segundo esta metodologia, os requerimentos são calculados de acordo com a idade, o sexo, o peso teórico, o nível de atividade e a ocupação econômica do indivíduo e as horas por ele habitualmente trabalhadas. Vale ressaltar que, apesar dos dados recolhidos não permitirem verificar a distribuição intra-familiar dos alimentos (faz-se a hipótese de que o total da ingestão é dividida igualmente entre os comensais) existem evidências empíricas com base em estudos internacionais de que este indicador é uma boa aproximação da real disponibilidade individual de alimentos (FRANÇOIS, 1969).

A segunda variável, a despesa global per capita, representa a melhor proxy, dentro deste levantamento, para a renda. Verificou-se no processo de crítica dos dados do ENDEF que as estatísticas de despesa eram mais confiáveis e precisas que as de renda. Sem entrar no mérito dessa questão, é razoável imaginar que a renda é por natureza um dado relativamente mais instável e indefinido, se comparado ao da despesa, que representa um fato concreto, com uma contrapartida material resultante, em grande medida, de necessidades relativamente estáveis.

No ENDEF a despesa global comporta além dos itens tradicionais de consumo (alimentação, vestuário, habitação, higiene e cuidados pessoais, saúde, transporte, educação, recreação cultural e outros serviços), os impostos e outras transferências e a variação líquida dos ativos reconstituindo assim, por soma, a parcela da renda familiar disponível para o consumo. Estes itens foram avaliados a preços de 1974, com base nos índices de preços do próprio ENDEF. Finalmente, de maneira a levar em conta o tamanho da família, esta variável foi dividida pelo número de membros da família, permitindo que se tivesse uma medida que discriminasse mais precisamente os reais recursos compartilhados por cada indivíduo. Esta solução, embora suponha que o acesso aos bens dentro de uma mesma família seja uniforme (a variância intra-familiar é suposta igual a zero) permite explicitar a diferenciação mais relevante que é a variância inter-familiar.

A Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) tem características semelhantes ao ENDEF no que diz respeito ao plano amostral e a representatividade. Ela é um levantamento anual, intercensitário, basicamente voltado para o acompanhamento das características demográficas, econômicas e sociais da população ao longo das décadas, nos períodos inter-censitários.

As variáveis utilizadas neste estudo foram as seguintes. Por um lado, a renda familiar per capita, definida como a soma dos rendimentos de todas as fontes (trabalho e não-trabalho) das pessoas (maiores de 10 anos) pertencendo à uma mesma família e residindo sob um mesmo teto. Esta renda é dividida pelo tamanho da família de modo a diferenciar, famílias de tamanhos diferentes mas com a mesma renda familiar, representando, portanto, o indicador mais adequado para se medir o bem-estar dos indivíduos. Esta variável é apresentada em termos de múltiplos de salário mínimo, no caso equivalente a Cr\$333.120 de 1985, e serve para distribuir as pessoas por classes de renda. Por outro lado, utilizaram-se indicadores das características dos domicílios das famílias. Um domicílio é definido como o local particular e permanente de moradia independente de uma ou mais pessoas ligadas por laços de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência. As características do domicílio retidas nas nossas tabelas são as seguintes:

- iluminação elétrica, filtro de água e geladeira, simplesmente quando respondido no levantamento que o domicílio os possuía, isoladamente ou em conjunto;
- lixo, foi considerado como um serviço satisfatoriamente prestado quando foi respondido que este estava sendo coletado, queimado ou enterrado;
- abastecimento de água, foi considerado como satisfatório, quando respondido que o domicílio estava ligado à rede geral, que usava poço ou nascente (independentemente de ter ou não canalização interna);
- esgotamento sanitário apropriado só quando ligado à rede geral ou tendo fossa séptica;
- instalação sanitária imprópria quando comum a mais de um domicílio;
- material não durável (terra, taipa, madeira aproveitada) utilizado na construção de piso, cobertura e paredes.

Todas as tabelas apresentadas neste texto têm por fonte estes dois levantamentos, e foram montadas a partir de tabelações especiais baseadas nos respectivos arquivos de dados primários.

III.2 - Adequação Alimentar: Aspectos Distributivos e Características Sócio-Econômicas

Esta seção se propõe, através de um exemplo e com base no método direto, identificar uma população carente e tentar caracterizá-la do ponto de vista sócio-econômico. Para tanto, serão discriminadas as famílias em condições alimentares adequadas e não adequadas e verificar-se-á, por meio de indicadores tradicionais, se existem diferenças sócio-econômicas significativas.

Preliminarmente à análise propriamente dita, fazem-se algumas observações que visam dar uma perspectiva mais ampla ao método aplicado, bem como justificar seu emprego aqui.

A Abordagem das Necessidades Básicas representa a melhor exemplificação da aplicação do método direto à mensuração da pobreza. Surgida em 1976, concebe a pobreza como uma carência da satisfação de necessidades básicas, entendidas como referindo-se aos itens necessários à sobrevivência física ou a uma quantidade mais generosa, correspondente ao padrão de vida médio da comunidade. Essa abordagem, devida à Organização Internacional do Trabalho (O.I.T.) da Organização das Nações Unidas (O.N.U.), surgiu em resposta à falência da visão do pós-guerra de que o crescimento econômico (via acumulação de capital e industrialização, sem preocupações distributivas) por si só erradicaria a pobreza. Foi desenvolvida com o objetivo de detectar e atender às principais necessidades individuais de grupos específicos de uma população, estando implícito nesta abordagem o recurso ao planejamento participativo (STANDING & SZAL, 1979).

Inevitavelmente, a identificação dessas necessidades envolve arbitrariedades. A rigor, dever-se-ia contar com a participação da maioria da população para resolver esse problema em vez de deixar essa tarefa ao planejador. A inviabilidade, em termos práticos, dessa proposta deixou ao pesquisador o encargo de escolher entre a definição de uma lista exaustiva, mas impossível de ser atendida pelos instrumentos da política social, ou de uma cesta básica de bens e serviços, mais restrita, mas indiscutivelmente indispensável à sobrevivência. Como exemplo da lista exaustiva têm-se as propostas de técnicos da OIT como VITTACHI (1979), que inicialmente procuraram identificar um número máximo de necessidades, tendo recebido muitas críticas pela imprecisão conceitual e dificuldades operacionais. Mais tarde a Abordagem das Necessidades Básicas da OIT passou a priorizar o atendimento aos seguintes critérios: Primeiro, atender os requerimentos mínimos de uma família para o consumo privado: alimentação adequada, habitação, vestuário, equipamentos domésticos e mobiliário. Em segundo lugar, prover os serviços comunitários essenciais como água, esgoto, transporte público, serviços de saúde e educação. A essas necessidades concretas foram acrescentadas a participação popular nas decisões que dizem respeito ao bem-estar da comunidade e o emprego, como um meio e um fim, (GHAI & ALFTHAN, 1977, HIGGINS, 1970).

As necessidades básicas na abordagem da OIT não são entendidas em termos absolutos, pois não se referem a um mínimo indispensável e nem são estabelecidas universalmente. Cada sociedade tem necessidades específicas ao seu caso, em função de sua situação sócio-econômica, política e cultural. Entretanto, consideram necessário intervir diretamente no sentido de alcançar metas, na medida em que se baseiam em evidências de que os consumidores não são sempre eficientes na busca do próprio bem-estar, principalmente no que tange à saúde e nutrição (HIGGINS, 1980).

Vários argumentos favorecem a adoção do indicador nutricional na segmentação da população carente. Existe uma estreita correlação entre o estado nutricional de uma comunidade, fatores demográficos e o atendimento a necessidades básicas. Por exemplo, existe uma correlação positiva entre tamanho familiar e a probabilidade de desnutrição. Os índices de mortalidade infantil e morbidade também estão altamente correlacionados com a prevalência de desnutrição energético-protéica. Condições habitacionais precárias, com alta densidade de ocupação, contribuem para problemas sanitários e de saúde que afetam o estado nutricional. A ausência de saneamento básico é a principal causa de problemas gastro-intestinais que reduzem a assimilação dos alimentos ingeridos. A capacidade mental de uma criança e por conseguinte o rendimento de sua escolaridade são prejudicados pela desnutrição. Os surtos de enfermidade associadas à desnutrição aceleram o prejuízo do desempenho escolar, em decorrência das altas taxas de absenteísmo (World Bank, 1979).

A aplicação do método direto neste trabalho resulta do privilégio de se contar com os dados de consumo alimentar levantados no Estudo Nacional de Despesa Familiar (ENDEF), que representou a pesquisa mais abrangente no que tange à alimentação familiar. Esses dados permitem a construção de um indicador de pobreza, pressupondo-se que a alimentação é o principal esteio da sobrevivência e que sua inadequação define uma situação de carência. SEN (1978a) apontava a validade do recurso a um único indicador que permita verificar se indivíduos estão se alimentando satisfatoriamente. SRINIVASAN (1977) recomenda a complementação do indicador alimentar com um indicador antropométrico do es-

tado nutricional de crianças, pois permite constatar se a alimentação está sendo suficiente para todos os membros da família. REUTLINGER & SELOWSKY (1976) adotaram um indicador alimentar para estimar a incidência da pobreza em âmbito mundial.

Assim, adotaremos como indicador básico a taxa de adequação energética (TAE), que indica se a quantidade de alimentos ingeridos por uma família é menor, igual, ou superior à soma das necessidades energéticas de todos os seus membros.

Cumpramos ressaltar que mesmo um indicador nutricional enfrenta dificuldades que levam ao questionamento de sua base científica. A defasagem encontrada entre várias estimativas dos requerimentos energéticos do indivíduo de referência para uma população trouxe o reconhecimento da existência de imprecisões teóricas que podem causar distorções importantes na orientação das políticas sociais.

Sabendo-se que alimentação é necessidade básica indispensável à sobrevivência e reprodução social, considera-se que um precário atendimento a essa necessidade decorre em geral de uma situação inevitável. Por hipótese, uma família só deixará de suprir os requerimentos energéticos do conjunto de seus membros (ou, pelo menos aos integrantes da força de trabalho) quando já não puder sacrificar outros itens de orçamento doméstico como a habitação, vestuário, educação, lazer, etc. Objetivava-se, portanto, quantificar a incidência da pobreza diretamente, identificando as famílias que não se alimentam em quantidade suficiente para atender às suas necessidades energéticas, isto é, com TAE inferior à 100%. Outros atributos da família podem ser analisados paralelamente ao indicador alimentar, de modo a caracterizar esta população e melhor apreender a intensidade do esforço envolvido na sobrevivência familiar: o tamanho e a composição da família, a posição da mesma no ciclo vital, o nível de instrução, o número de membros ocupados, etc. podem, por exemplo explicar a privação.

Feitas estas ressalvas passamos a apresentar os resultados da Tabela III.1 que indica a distribuição espacial, em 8 regiões e 22 áreas, e a situação alimentar da população, avaliada através da taxa de adequação energética (TAE). Lembramos que os dados desta seção foram extraídos do ENDEF (1974/75) e que numericamente, a TAE é igual à 100% quando em média os membros de uma família têm seus requerimentos alimentares (energéticos) exatamente satisfeitos.

TABELA III.1

DISTRIBUIÇÃO DAS FAMÍLIAS POR TAXA DE ADEQUAÇÃO ENERGÉTICA E ÁREA GEOGRÁFICA (em %) 1974/75

REGIÃO	TAE < 100%	TAE > 100%	TOTAL
1 - RIO DE JANEIRO			
r. metropolitana	40.88	59.02	8.9
r. urbana n-metropolitana	40.46	59.54	1.1
r. rural	37.44	62.56	0.9
2 - SÃO PAULO			
r. metropolitana	45.06	54.94	10.5
r. urbana n-metropolitana	39.02	60.98	7.3
r. rural	33.98	66.02	3.6
3 - SUL			
r. metropolitana de CURITIBA	41.40	58.60	1.1
r. metropolitana de PORTO ALEGRE	30.67	69.33	2.1
r. urbana n-metropolitana	32.09	67.91	6.2
r. rural	26.07	73.93	9.6
4 - MINAS GERAIS & E.SANTO			
r. metropolitana de BELO HORIZONTE	44.05	55.95	1.9
r. urbana n-metropolitana	41.09	58.91	5.4
r. rural	34.42	65.58	6.4
5 - NORDESTE			
r. metropolitana de FORTALEZA	63.47	37.53	1.1
r. metropolitana de RECIFE	49.35	50.65	2.0
r. metropolitana de SALVADOR	63.65	36.35	1.2
r. urbana n-metropolitana	56.32	43.68	8.8
r. rural	47.54	52.46	17.4
6 - DISTRITO FEDERAL	48.12	51.88	0.7
7 - NORTE			
r. metropolitana de BÉLEM	53.24	46.76	0.6
r. urbana n-metropolitana	59.94	40.06	1.0
8 - CENTRO-OESTE			
r. urbana n-metropolitana	44.22	55.78	2.2
TOTAL BRASIL*	42.00	58.00	100.0
Nº DE FAMÍLIAS (em milhares)	8043	11107	19150
Nº DE PESSOAS (em milhares)	46519	46949	93568

(*) exceto a região rural do Norte e Centro-Oeste.

FONTE: Fundação IBGE, tabulação especial, dados do ENDEF.

Esta Tabela é um resultado típico de avaliação da pobreza ou identificação de uma população-alvo pelo método direto. Com efeito, numa primeira instância, definidos um indicador e um nível crítico (de carência) para o mesmo, este método avalia o tamanho e localização da população-alvo para um setor específico de política social (no caso, alimentação). Vale ressaltar que, não fosse o presente exercício de caráter acadêmico e ilustrativo, mas pretendesse estabelecer as bases para um programa real de auxílio alimentar, poder-se-ia efetuar com maior detalhe do que aqui apresentado, a identificação dessa população, notadamente, desagregando o espaço em unidades menores, bem como diferenciando o grupo carente. É evidente que para efeitos práticos e de implementação de programas, indicações como "área metropolitana" como um todo são insuficientes; ainda neste sentido, é necessário diferenciar as famílias que se encontram exatamente abaixo do nível de 100% daquelas que estão muito distantes do nível adequado de suprimento energético (por exemplo, com TAE entre 60 e 70%) e que certamente requerem assistência distinta.

Se fosse estabelecida uma linha de pobreza em função da TAE, teríamos no Brasil, em 1974/75, uma população carente ou necessitada em termos alimentares da ordem de 42% das famílias: cerca de 8 milhões de famílias, ou ainda, 50% da população, cerca de 46,5 milhões de pessoas, valores aparente e relativamente próximos daqueles encontrados em vários estudos sobre pobreza no Brasil. Mantidas estas condições alimentares, teríamos atualmente (1987) cerca de 70 milhões de pessoas com alimentação insuficiente.

A distribuição espacial da população, além de indicar que já nesta época cerca de 62% das famílias brasileiras estavam em áreas metropolitanas e urbanas, revela a existência de um padrão de localização dos "pouco alimentados". Por um lado, são estes, independentemente da região, sistemática e relativamente menos numerosos em áreas rurais e mais frequentes em metrópoles. Por outro lado, apresentam uma concentração mais forte nas regiões economicamente mais desfavorecidas, quais sejam, as regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste. Por exemplo, nas metrópoles do Sul e Sudeste a parcela da população carente de alimentos representa 40 e 45%, enquanto os percentuais correspondentes para as demais re-

giões do país, as mais pobres, variavam entre 49 e 65%. Conforme seria de se esperar, os resultados apontam para uma certa simetria entre suficiência alimentar e desenvolvimento econômico por um lado, e por outro, para uma concentração das populações carentes em áreas não rurais, onde o acesso a comida é, por definição, relativamente mais complicado e custoso.

Esta constatação pode igualmente ser feita com base nos valores do primeiro indicador da Tabela III.2 a abaixo, que, dando seguimento aos processos de identificação acima referidos, procura qualificar esta população-alvo. Com efeito, o indicador de localização mostra que as famílias carentes (TAE < 100%) encontram-se menos concentradas em áreas rurais (34,8%) relativamente às demais famílias (40,3%). Este indicador sugere, ainda, que não existe uma diferenciação muito significativa entre as distribuições das populações carentes.

TABELA III.2.a
BRASIL - DISTRIBUIÇÃO DAS FAMÍLIAS SEGUNDO INDICADORES SELECIONADOS
1974/75

INDICADORES	TAE < 100%	TAE > 100%
LOCALIZAÇÃO: Metrôpoles do Sul	24.5	24.4
Outras Metrôpoles e DF	7.4	4.3
Áreas urb. não metropolitanas	33.3	31.0
Áreas Rurais	34.8	40.3
	(100%)	(100%)
SEXO DO CHEFE DE FAMÍLIA: Masculino	85.1	86.0
Feminino	14.9	14.0
	(100%)	(100%)
IDADE DO CHEFE: Menos de 30 anos	12.7	18.1
de 30 à 49 anos	56.0	45.8
de 50 à 59 anos	18.2	16.5
de 60 anos e mais	13.1	19.6
	(100%)	(100%)
TAMANHO DAS FAMÍLIAS: 1-2 pessoas	9.8	21.6
3 pessoas	9.9	19.7
6 pessoas	41.2	42.1
7 + pessoas	39.1	16.6
	(100%)	(100%)

FONTE: Fundação IBGE, tabulação especial, dados do ENDEF.

Entre os demais indicadores de caráter demográfico desta Tabela, consideramos que somente o tamanho da família apresenta uma diferenciação interessante no atendimento ou não das necessidades alimentares. Com efeito, o sexo bem como a idade do chefe de família não parecem neste caso ser atributos discriminatórios. Segundo o sexo, as duas populações distribuem-se igualmente, ou seja, como a própria população de chefes de família. Segundo a idade, por indicar diferenças principais situadas nos extremos da distribuição, ou seja, tanto entre famílias mais jovens quanto mais velhas, torna-se difícil a priori adiantar algo interessante, como por exemplo, através de uma interpretação baseada no ciclo de vida ou de aprendizagem das famílias. Em compensação, as famílias apresentam distribuições por tamanho bastante diferenciadas em função da TAE: as famílias com alimentação deficientes são em média bastante maiores. Praticamente 80% delas tem 4 ou mais membros, enquanto no grupo das famílias bem alimentadas cerca de 40% têm menos de 4 pessoas. Um elevado número de comensais é portanto frequentemente associado à uma alimentação deficiente.

No plano econômico (ver Tabela III.2b), somente o indicador relativo à educação parece prover algum resultado significativo. De certa forma, fica relativamente claro que a educação formal deve ter um efeito positivo sobre alimentação, uma vez que a concentração de analfabetos é bem maior entre os mal-alimentados (35.9%) do que entre os outros (25.8%). Simetricamente, entre as famílias bem alimentadas, os chefes de família mais instruídos são relativamente mais numerosos (11.6% contra 7.1%).

TABELA III.2.b
BRASIL - DISTRIBUIÇÃO DAS FAMÍLIAS SEGUNDO INDICADORES SELECIONADOS
1974/75

INDICADORES	TAE < 100%	TAE > 100%
NÍVEL DE INSTRUÇÃO DO CHEFE: Analfabeto	35.9	25.8
Elementar	57.0	62.6
Sec. e Superior	7.1	11.6
	100%	100%
TAXA DE ATIVIDADE ECONÔMICA: 0 - 25%	20.1	17.8
26 - 50%	42.0	43.5
50 - 75%	21.3	18.0
75 - 100%	16.6	20.7
	100%	100%

FONTE: Fundação IBGE: tabulação especial dos dados do ENDEF

A principal constatação que se pode fazer com base nesses resultados é de que aparentemente suficiência alimentar não discrimina famílias quanto à intensidade da atividade econômica: a TAEs maiores ou menores que 100% não correspondem distribuições de frequências distintas quanto à ocupação.

Parece-nos que uma possível explicação para se ter obtido resultados tão pouco reveladores nesta parte qualitativa, seria de que indicadores sociais tradicionais não se ajustam à análise voltada para aspectos específicos, tais como a alimentação. O exemplo apresentado mostra, por um lado, que é possível identificar populações-alvo sob o aspecto quantitativo e espacial - o que depende essencialmente de dados de boa qualidade e estabelecimento de níveis críticos -, mas por outro, indica que haveria que pesquisar em maior profundidade para identificar quais são as circunstâncias ou atributos realmente discriminatórios destas populações, uma vez que indicadores tradicionais não parecem atender satisfatoriamente à este requisito.

III.3 - Comparação de Resultados Segundo os Métodos Direto e da Renda

Esta seção tem por objeto, explicitar através de um exemplo simples, os problemas e disparidade de resultados decorrentes do uso de teorias ou métodos e, portanto, de indicadores alternativos, na definição de uma linha de pobreza e identificação de uma população-alvo. Para tanto, foram montadas tabulações especiais, igualmente com base nos dados do ENDEF, para dois critérios representados pelos seguintes indicadores: o primeiro, a Taxa de Adequação Alimentar (TAE), usado na aplicação do método direto e o segundo, a Despesa Global familiar per capita (DGPC), usado no método indireto ou poder aquisitivo. Ambos referem-se à família, sendo a despesa expressa per capita pelos motivos já explicitados.

A semelhança do que foi feito na seção anterior para o método direto, propomo-nos, antes de passar aos resultados, fazer algumas observações a respeito do método da renda.

A identificação da pobreza pelo método da renda depende do estabelecimento de uma linha de pobreza, isto é, do

valor monetário que sem dúvida identifique como pobre quem tiver renda igual ou inferior a ele. Os pioneiros na delimitação da pobreza pelo método de renda, no contexto de países em desenvolvimento, são economistas indianos, após 1960. A literatura sobre o assunto é vasta, registrando-se contribuições adicionais mais recentes, tanto no campo teórico, como empírico.

A aplicação de método da renda pressupõe a definição de alguns critérios indispensáveis. É necessário escolher a unidade de análise: a família ou o indivíduo; decidir se a variável representativa do poder aquisitivo é a renda ou a despesa; optar pela pobreza absoluta ou relativa; estimar a incidência ou a duração da pobreza.

Não é clara na literatura sobre pobreza a opção por indivíduos ou famílias como unidades de análise. KUZNETZ (1976) defende a escolha da família, em consequência de várias constatações. Observa que as rendas individuais de membros de uma mesma família são compartilhadas, bem como o são os rendimentos de suas empresas ou ativos físicos e financeiros. Além disso, há resultados de estudos que atestam que membros da família passam a integrar a força de trabalho exclusivamente devido à necessidade de complementar a renda familiar.

Outros autores argumentam contrariamente ao estudo do poder aquisitivo da família. MORGAN et al. (1962) consideram que quanto mais agregada a unidade de análise, menor a estimativa de desigualdade em estudos de distribuição de renda. Afirmam que indivíduos de baixa renda tendem a se agregar, mascarando a existência de salários mais baixos. Outras vezes, recursos podem ser redistribuídos de forma perniciosa no âmbito familiar, favorecendo, por exemplo, o chefe da família, em detrimento de outros membros (SRINIVASAN, 1977; MCGREEVEY, 1976; JOHNSON & WHITELAW, 1972). A nosso ver, entretanto, se o objetivo do planejamento social é favorecer a estratégia do planejamento da família enquanto grupo, o objeto de estudo deve ser esse conjunto de indivíduos porque é a família que decide como distribuir, entre seus membros, os bens e serviços de que dispõe.

Quando a família é escolhida como unidade de análise, sua composição tem que ser explicitada. O emprego de estatística -

cas agregadas, como o tamanho médio de família para estimar o padrão de vida de uma população pode levar a conclusões erradas. ORSHANSKY (1965) encontrou uma diferença de 18% entre o padrão de vida médio estabelecido para a população como um todo e o referente a famílias com mais de 4 crianças menores de 18 anos. O ideal é explicitar o tamanho e composição familiar bem como analisar complementarmente suas características sócio-econômicas.

Quanto à opção pelo indicador de poder aquisitivo, há várias referências favorecendo a escolha da despesa sobre a da renda (PRAIS & HOUTHAKKER, 1966). FIELDS (1980) argumenta que o valor da despesa correspondente a um fluxo real de bens e serviços, enquanto a renda representa a possibilidade de acesso a esses bens. A renda está muito mais sujeita a distorções estocásticas (enfermidade, desemprego, queda de preço da produção doméstica) ou aos efeitos da posição do indivíduo no ciclo vital. Em vista disso, alguns autores argumentam que somente a renda permanentemente é representativa da posição econômica do indivíduo e o melhor indicador dessa renda é a despesa corrente (FRIEDMAN, 1957).

Há mais estudos sobre pobreza adotando dados de renda porque são mais acessíveis, sendo essa uma razão apontada por alguns autores para adotá-los (FIELDS, 1980, COSTA, 1986). No caso brasileiro dispomos de base de dados abrangente sobre despesa familiar, bem como de informações adicionais sobre características sócio-econômicas familiares e individuais que permitem melhor apreender a pobreza. O emprego do método da renda com base na "proxy" da renda e não, na renda, tem a vantagem de representar o que foi realmente dispendido pela família na satisfação de suas necessidades, ao invés de indicar a possibilidade teórica de realizar esses gastos (FIELDS, 1980).

SEN (1978) deixa claro a vantagem de se empregar alternativamente o método direto e o método da renda, afirmando representarem duas concepções alternativas da pobreza. Enquanto o método direto identifica aqueles cujo consumo não atinge o limiar convencionado para as necessidades básicas, o método da renda propõe-se a apontar os incapazes de alcançarem esses objetivos, em decorrência de restrições comportamentais típicas de sua

comunidade, decorrentes do baixo poder aquisitivo.

A aplicação do método da renda se articula com a questão da desigualdade econômico-social, definida pela existência de diferenciação de indivíduos e suas famílias, na posse dos bens e serviços disponíveis para a sociedade, definindo uma estratificação social. Esta abordagem vem complementar a anterior, articulando a carência alimentar aos determinantes sócio-econômicos.

Como vimos na seção anterior, a situação alimentar de uma população não pode ser avaliada isoladamente, porque resulta da intervenção de fatores sócio-econômicos, geográficos e culturais. Outras necessidades básicas da sobrevivência humana competem com a alimentação na alocação dos recursos orçamentários da família, condicionadas pela magnitude da renda familiar e pela disponibilidade de infra-estrutura social no meio em que vive. Em vista disso, o atendimento às necessidades alimentares depende da avaliação das condições de atendimento às outras necessidades básicas da sobrevivência humana. Considera-se que o principal fator condicionante da situação alimentar é a renda familiar, que circunscreve o orçamento doméstico, e o peso, nesse orçamento de outros itens correspondentes às outras necessidades básicas da sobrevivência. Já que o poder aquisitivo familiar condiciona o atendimento às necessidades básicas da família, é preciso discriminar as famílias cujo nível de renda é insuficiente, daquelas em que não existe essa restrição.

A segmentação da população de um determinado espaço em segmento de baixa renda e em outro segmento residual agregando as demais famílias, tem por justificativa a certeza de que necessidades básicas de sobrevivência não são atendidas adequadamente quando a renda familiar é um fator restritivo. Se um espaço se caracteriza por grande contingente de famílias de baixa renda, as condições nutricionais de sua população são precárias, pois sua alimentação só será satisfatória em detrimento da satisfação das demais necessidades que com elas competem. As famílias de maior poder aquisitivo por hipótese não sofrem restrições econômicas no atendimento às suas necessidades básicas. A ausência de restrições econômicas, entretanto, não necessariamente assegura uma alimentação adequada, pois outros fatores não econômicos podem afetar o

planejamento alimentar. Quanto às famílias de baixa renda, cumpriria examinar como se distribuem seus escassos recursos monetários pelos componentes do orçamento, se há a possibilidade de recorrer à produção para subsistência ou a agentes assistenciais como meio de suplementar a renda familiar, e como esses fatores se refletem na situação nutricional.

Feitas estas qualificações, passamos aos resultados da aplicação deste método, que se utiliza de três tabelas. Uma primeira (Tabela III.3) abrangendo características gerais das distribuições dos indicadores escolhidos (TAE e DGPC) e outras duas (Tabela III.4 e 5), fazendo cruzamentos destes com outras características sócio-econômicas das famílias. Com isto, pretende-se verificar se existe ou não alguma superposição das populações "carentes" ou "pobres", aqui definidas como as situações abaixo do primeiro decil das distribuições da TAE e DGPC. São ou não as mesmas famílias que se encontram nas faixas mais baixas (definidas pelo 1º decil) das duas distribuições dos dois indicadores adotados, aquelas faixas que reúnem os casos relativamente mais desfavorecidos (no caso brasileiro, certamente também os casos absolutamente mais desfavorecidos).

A Tabela III.3 reúne algumas estatísticas que fornecem informações sobre a eventual disparidade existente entre as distribuições das famílias em função da adequação alimentar (TAE) e da despesa global per capita (DGPC).

TABELA III.3

BRASIL - CARACTERÍSTICAS DAS DISTRIBUIÇÕES DE CADA INDICADOR
1974/75

	TAE (em %)	DGPC (em Cr\$)
Valor mínimo	25.6	83
Valor máximo	317.5	1.028.042
Primeiro decil	73	879
Quintil	105	3.052
Penúltimo decil	147	14.323
Média	108.4	7.020
Coefficiente de variação	28%	280%

FONTE: Fundação IBGE, tabulação especial, dados do ENDEF.

Uma rápida leitura destes valores indica que as duas distribuições são significativamente diferentes. A das famílias, considerando a DGPC, muito mais dispersa, tem um coeficiente de variação dez vezes maior e portanto, uma variância significativamente mais elevada. As formas das distribuições podem ser igualmente qualificadas pela comparação dos respectivos valores da média e do quintil. Por exemplo, a distribuição das famílias em função da despesa apresenta uma concentração mais acentuada nos níveis mais baixos de despesa. Completando estes dados, o coeficiente de correlação, não apresentados na tabela, mas calculado para as duas variáveis, deu naturalmente um valor baixo (0,10), mesmo considerando o número elevado de observações, que corresponde ao tamanho da amostra do ENDEF (cerca de 55 mil famílias).

Completando os resultados anteriores, a TABELA III.4 evidencia para áreas selecionadas, mais uma vez, as disparidades encontradas entre poder aquisitivo e adequação energética: as despesas máximas, particularmente, não diferem muito quando se discriminam famílias segunda a satisfação ou não dos requerimentos energéticos.

TABELA III.4

ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS DA DESPESA GLOBAL PER CAPITA (DGPC), PARA ÁREAS SELECIONADAS, SEGUNDO A TAXA DE ADEQUAÇÃO ENERGÉTICA (TAE) 1974/75

	TAE < 100		TAE > 100	
	DGPC Mínima	DGPC Máxima	DGPC Mínima	DGPC Máxima
ÁREA METROPOLITANA RJ	410	220.530	870	686-740
ÁREA URB. N. METR. RJ	110	248.670	710	830.680
ÁREA METROPOLITANA SP	590	1.028.040	1.580	695.850
ÁREA URB. N. METR. SP	540	156.530	1.070	157.020
ÁREA METROPOLITANA CB	510	852.780	940	340.060
ÁREA METROPOLITANA RE	330	135.980	620	182.230

FONTE: Fundação IBGE, tabulação especial dos dados do ENDEF.

Com o objetivo de detalhar esta comparação, sem apresentar uma quantidade excessiva de dados, decidimos simplificar a discussão, restringindo a análise em dois níveis: no primeiro, retivemos somente as observações abaixo do primeiro decil das distribuições da TAE e da DGPC e no segundo, consideramos somente a população do Estado de São Paulo.

Em 1974/75, o número de famílias localizadas abaixo do primeiro decil da distribuição da DGPC em São Paulo, que qualificaremos de absolutamente carentes, somam cerca de 400 mil. Dependendo do critério utilizado (TAE ou DGPC), estas famílias estão distribuídas distintamente segundo as áreas do Estado. Provavelmente em função da própria estrutura da economia rural, onde o acesso a alimentos a preços baixos é mais fácil (relativamente à urbana), conclui-se que, concentrando-nos no não atendimento das necessidades alimentares, as famílias carentes tendem a se concentrar na área metropolitana: 59% das famílias do Estado de São Paulo com TAE inferior ao 1º decil da distribuição desse indicador para o Estado como um todo viviam na metrópole. Alternativamente, segundo o critério do poder aquisitivo, que normalmente está mais forte e positivamente associado ao grau de urbanização, as famílias pobres tendem a se concentrar na área rural: 50% das famílias com DGPC inferior ao 1º decil da distribuição da DGPC no Estado, habitam o espaço rural do mesmo. Esta constatação ilustra por exemplo, um fato já bastante conhecido na análise social de que as características do espaço analisado não são neutras em relação aos critérios ou indicadores utilizados para sua análise.

TABELA III.5

CARACTERÍSTICAS DAS FAMÍLIAS LOCALIZADAS ABAIXO DO PRIMEIRO DECIL DOS INDICADORES TAE E DGPC, SEGUNDO ÁREAS DO ESTADO DE SP 1974/75

CARACTERÍSTICAS	METRÓPOLE		URB.N-METR.		RURAL		TOTAL	
	TAE	DGPC	TAE	DGPC	TAE	DGPC	TAE	DGPC
Distribuição das famílias	59	16	28	35	14	50	100%	100%
TAE (valor médio, %)	67	73	67	84	66	96	67	87
DGPC (valor médio, Cr\$)	10138	1488	3913	1440	1834	1378	7417	1419
Desp. alim./Desp total (valor médio, %)	31	49	42	59	53	66	37	61

FONTE: Fundação IBGE, tabulação especial, dados do ENDEF

Comparando os indicadores de despesa e alimentação entre si, a discrepância de resultados é muito marcante. Com efeito, para o Estado de São Paulo como um todo, por exemplo, nota-se que as famílias pobres tem médias de adequação alimentar bastante distintas, embora ambas menores que 100%. A TAE média das famílias com TAE inferior ao 1º decil da TAE é 67%, enquanto é de 87% a TAE média das famílias abaixo do primeiro decil da distribuição da DGPC. De forma ainda mais acentuada verifica-se que estas mesmas famílias têm despesas bastantes diferentes: as 10% mais mal alimentadas tem em média Cr\$7,417 (de 1974) de despesa global per capita, enquanto as 10% mais pobres (em termos de poder aquisitivo) gastam somente, em média Cr\$ 1.419.

Uma conclusão plausível desses resultados é que não se pode supor a existência de correspondência entre suficiência alimentar e poder aquisitivo. Assim como não há uma relação biunívoca entre alimentação e despesa global per capita para as caudas inferiores das distribuições, também não existe entre as caudas superiores. Isto porque são encontradas famílias de alto poder aquisitivo com TAE inferior a 100%, bem como famílias com TAE superior a 100% concomitantemente a um baixo poder aquisitivo. Esta comparação da distribuição de ambos indicadores faz-nos concluir pela propriedade de se traçar uma linha da pobreza baseada no custo de uma cesta básica tendo como modelo a composição do consumo alimentar de famílias selecionadas em função do poder aquisitivo. Como se pode concluir do exame das estatísticas selecionadas das distribuições da TAE e da DGPC apresentadas na Tabela III.6, o poder aquisitivo familiar não está altamente correlacionado com o indicador de suficiência alimentar em nenhum dos espaços pesquisados no ENDEF (dos quais os apresentados na Tabela III.6 representam um subconjunto representativo).

TABELA III.6

ESTATÍSTICAS SELECIONADAS PARA AS DISTRIBUIÇÕES DA TAE E DGPC EM DIVERSAS ÁREAS DO PAÍS

1974/75

	T A E			DGPC		COEFICIENTE DE CORRELAÇÃO
	MIN.	MAX.	COEF. VAR.	MIN.	MAX	
RJ. AR. METR.	32	274	26	412	686.740	229
RJ. AR. URB. N. METR.	35	250	25	110	830.677	322
SP. AR. METR.	39	268	26	594	1.028.042	258
SP. AR. URB. N. METR.	34	283	25	538	157.019	131
CB. P/METR.	36	241	24	508	852.780	253
RE. AR. METR.	30	243	23	333	182.233	188
NE. AR. RURAL	29	318	31	111	120.121	160
BRASIL	25	318	28	83	1.028.042	280

FONTE: Fundação IBGE, tabulação especial dos dados do ENDEF.

Estas disparidades parecem indicar, que neste conjunto de observações a inadequação alimentar dá-se em larga medida independentemente do nível de despesa familiar. Não são necessariamente aquelas famílias que menos gastam que são as mais mal alimentadas ou, dito de outra forma, que o fato de uma família ter uma TAE baixa não significa que ela tenha necessariamente menor renda. Este último caso sugere que alimentação insuficiente está, ao menos parcialmente, vinculada à aspectos não econômicos, tais como cultura, meio ambiente, etc. Não fosse assim, não se observaria a prevalência de obesidade em famílias de baixa renda.

Além disso, a Tabela III.5, que de certa forma é, ainda que grosseiramente, uma verificação da consistência e confrontação dos dados, mostra, através de seu último indicador, que os gastos das famílias com alimentação (em média e em relação ao total da despesa), são igualmente muito distintos, dependendo do critério retido. As mais pobres em poder aquisitivo, gastam 61% em média com alimentação, enquanto os menos bem alimentados gastam menos: 37% no Estado como um todo. Um resultado intuitivamente aceitável que indica que os mal alimentados são também aqueles que gastam proporcionalmente menos com comida e as mais pobres são as que relativamente gastam mais. Vale lembrar que a variável despesa aqui utilizada comporta as despesas monetárias e não-monetárias, o que anula o efeito de eventuais desvios devidos a práticas de troca, etc., frequentes em relação à alimentação em determinadas regiões ou classes sociais, aqui devidamente captados.

Passando agora à Tabela III.6, que contém algumas características sócio-econômicas definidas para o chefe de família e, para simplificar, somente para a região metropolitana de SP, há que destacar que, em geral, as diferenças entre os dois subconjuntos populacionais delimitados pelo primeiro decil, mantêm-se acentuadas. Por exemplo, em relação a educação, embora as diferenças sejam atenuadas pelo fato de haver em ambas as distribuições uma forte concentração (71%) em torno do nível "elementar" de instrução, há não obstante que ressaltar que entre os 10%

mais mal alimentados (67% de TAE), existe ainda assim quase que uma família em cada seis (15%) que tem um chefe com instrução secundária ou superior. Na outra distribuição, provavelmente outros fatores não captados pelos indicadores aqui apresentados, dão conta da explicação para uma alimentação relativamente melhor (87% de TAE) num contexto de nível de despesa e de educação menores.

Outro aspecto desta famílias pobres, qual seja, a posição de seus membros em trabalhar (taxa de participação), é igualmente bastante diferenciado. Verifica-se por exemplo que é nas famílias mal alimentadas que se trabalha mais. Esta afirmação é suficiente uma vez que não existem, conforme verificado, diferenças entre indivíduos das duas populações em termos do número médio de horas trabalhadas (esta média situa-se em torno de 51 horas semanais).

TABELA III.7

CARACTERÍSTICAS DAS FAMÍLIAS LOCALIZADAS ABAIXO DO PRIMEIRO DECIL DAS DISTRIBUIÇÕES SEGUNDO TAE E DGPC - REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO - 1974/75

CARACTERÍSTICAS	CRITÉRIOS	
	TAE	DGPC
Nível de instrução do chefe de família (%):		
- analfabeto	14%	29%
- elementar	71	71
- sec. e superior	15	0
	100	100
Taxa de participação eco. da família (%)	48,4	37,6
Ocupação do Chefe (%):		
1- trabalhador agrícola	0,6%	3,7%
2- trabalhador da ind. n-qualificado	14,3	30,5
3- trabalhador dos serc. n- qualificado	26,2	27,2
4- trabalhador da ind. qualificado	30,1	30,6
5- Outro trabalhador qualificado	6,6	1,5
6- trabalhador dos serv. qualificado	6,9	6,5
7- proprietário	13,1	0
8- técnico de nível médio e superior	2,2	0
	100,0	100,0

Fonte: Fundação IBGE, Tabulação especial dos dados do ENDEF.

A leitura dos valores referentes à estrutura de ocupações mostra resultados também discrepantes entre as duas populações, mas em sintonia com os de educação. Por exemplo, pode-se dizer, a grosso modo, que 29% dos chefes de família com alimentação precária exercem ocupações de maior "status social" (de nº 5 à 8); o percentual correspondente para os chefes de família pobres, segundo a despesa, é somente de 8%. A correlação entre o tipo de ocupação e o poder aquisitivo é mais forte do que entre o tipo de ocupação e a alimentação.

O que surpreende nestes resultados é que para características sócio-econômicas tão básicas quanto as aqui selecionadas, existem diferenças tão marcantes entre populações básica e igualmente tão desfavoráveis. Devem portanto ser muitas as estratégias de sobrevivência e diversas as configurações da pobreza; mas o que nos interessa no âmbito deste trabalho é mostrar que os resultados dependem ou variam fortemente de acordo com o método ou a abordagem utilizada para identificar uma população-alvo. Correlações entre variáveis como as aqui apresentadas, embora tradicionais, são fracas e provavelmente espúrias. Torna-se a priori perigoso abordar o problema da identificação de populações carentes seguindo processos analiticamente convencionais, ou ainda, se fiando em raciocínios intuitivos segundo os quais, como neste exemplo, os mal alimentados seriam também aqueles mais desfavorecidos em termos de seu poder aquisitivo, ou vice-versa.

Sem pretender explicar teoricamente estas constatações e sem precipitação quanto a possíveis lições a tirar das mesmas, existem indicações suficientes de que, mesmo no caso de populações indiscutivelmente carentes, não existe uma grande homogeneidade quanto aos seus atributos sócio-econômicos, ou ainda, no que concerne a estes e as carências em termos de poder aquisitivo ou de necessidades básicas. Parece-nos, portanto, recomendável que a pesquisa se especialize no sentido de tratar separadamente e em profundidade - utilizando-se, se possível, de estudos de caso (método antropológico) - cada um dos itens básicos de carência da população, tendo não obstante como obrigação igualmente importante, graças a este entendimento das situações de carência, destacar as interrelações e articulações existentes entre estes diversos itens, de modo a poder auxiliar, com informações

seguras e consistentes, na elaboração dos diversos programas de ação social.

III.4 - UMA AVALIAÇÃO ATRAVÉS DE OUTROS INDICADORES DE NECESSIDADES BÁSICAS

Esta terceira e última análise (do tipo direto), que tem como fonte de dados a PNAD 1985 e por universos de observação uma seleção de diferentes regiões metropolitanas brasileiras, utilizou-se de um conjunto de indicadores referentes à necessidades básicas ligadas à habitação, além do nível e distribuição da renda familiar⁽¹⁾. Com base nestes dados, procurou-se verificar como se qualificam e se comparam as proporções de famílias insatisfatoriamente atendidas quanto a estas necessidades ("domiciliares"), tratadas isolada ou simultaneamente.

Uma primeira Tabela (III.8), mostra para cada indicador e metrópole, a proporção de famílias carentes por classes de renda, sendo as três primeiras classes, menos de 1/4, de 1/4 a 1/2, e de 1/2 a 1 Salário Mínimo per capita (SM), por hipótese, representativas de níveis de pobreza, e a última (mais de 1 SM), a classe residual, representativa das famílias em situação econômica satisfatória. Dentro do que se propõe tratar neste trabalho e dando um certo grau de generalidade aos comentários, seriam as seguintes as observações mais importantes relativas a estes resultados.

Como pode ser visto nas colunas a margem da tabela, as concentrações de famílias carentes não seguem uma diferenciação sistemática entre regiões. Aparentemente, na determinação das proporções de famílias mal atendidas, são mais importantes do que os fatores regionais, aqueles ligados ao processo de urbanização ou metropolitização. Por exemplo, Belo Horizonte e São Paulo, que são neste conjunto as duas metrópoles pertencentes às regiões de nível de desenvolvimento e riqueza, não se destacam nitidamente das demais em vários aspectos, Belo Horizonte tem uma proporção de famílias pobres (menos de 1 SM per capita) semelhante a Belém e Salvador, cerca de 52%. São Paulo, quanto à proporção de famílias que não usam água filtrada, compara-se à Fortaleza, bem como à Belém, se tomado como indicador o uso de materiais não-duráveis na construção dos domicílios.

(1) A escolha destas áreas geográficas e destes indicadores sociais prendeu-se, respectivamente, à preocupação de não sobrecarregar a apresentação e à restrições de ordem estatística.

TABELA III.8

FREQUÊNCIAS RELATIVAS DE FAMÍLIAS CLASSIFICADAS EM NÍVEIS DE RENDA FAMILIAR PER CAPITA, EM REGIÕES METROPOLITANAS SELECIONADAS, COM DESEMPENHO PRECÁRIO EM INDICADORES SOCIAIS LIGADOS À HABITAÇÃO, 1985

INDICADOR SOCIAL E REGIÃO METROPOLITANA	RENDA FAMILIAR PER CAPITA				TODAS AS FAMÍLIAS
	ATE 1/4 SM	1/4 a 1/2 SM	1/2 a 1 SM	1 SM	
	1/4 SM	1/4 a 1/2 SM	1/2 a 1 SM	1 SM	
.DOMICÍLIO C/MAT. NÃO DURÁVEL					
Belém					
Fortaleza	2	4			
Salvador	23	18	2	1	2
Belo Horizonte	24	13	7	2	10
São Paulo	12	6	8	2	7
	12	11	3	1	3
.ABASTECIMENTO DE ÁGUA IMPRÓPRIO					
Belém					
Fortaleza	52	54			
Salvador	62	59	38	14	31
Belo Horizonte	46	43	43	11	39
São Paulo	41	30	28	9	23
	16	14	15	3	14
			7	1	4
.ESGOTAMENTO SANITÁRIO IMPRÓPRIO					
Belém					
Fortaleza	64	68			
Salvador	64	63	53	20	42
Belo Horizonte	73	79	47	14	42
São Paulo	65	57	73	37	57
	42	38	42	15	33
			28	11	18
.INSTALAÇÃO SANITÁRIA COLETIVA					
Belém					
Fortaleza	29	35			
Salvador	31	25	25	11	21
Belo Horizonte	31	23	13	3	15
São Paulo	20	18	15	6	13
	20	16	9	3	9
			12	5	8
.LIXO NÃO COLETADO					
Belém					
Fortaleza	52	48			
Salvador	63	62	40	16	32
Belo Horizonte	42	45	47	19	43
São Paulo	70	64	32	12	25
	17	15	49	17	38
			10	3	6
.SEM ÁGUA FILTRADA					
Belém					
Fortaleza	70	71			
Salvador	47	44	69	48	60
Belo Horizonte	48	42	36	17	33
São Paulo	25	16	34	16	28
	51	53	13	5	10
			45	26	33
.SEM GELADEIRA					
Belém					
Fortaleza	44	48			
Salvador	63	58	27	10	24
Belo Horizonte	49	34	37	10	37
São Paulo	63	46	26	9	21
	40	34	26	7	23
			20	7	13
.SEM ELETRICIDADE					
Belém					
Fortaleza	3	1			
Salvador	25	20	2	0	1
Belo Horizonte	13	5	8	2	11
São Paulo	10	4	3	1	3
	2	1	2	0	2
			1	0	0
.TOTAL DE FAMÍLIAS					
Belém					
Fortaleza	20.711				
Salvador	61.403	42.095	61.542		
Belo Horizonte	43.901	108.724	115.343	102.937(45%)	227.504
São Paulo	60.890	87.460	137.337	150.477(34%)	436.481
	166.092	125.533	205.842	256.646(49%)	526.047
		301.999	870.768	367.594(48%)	765.734
				2.733.863(66%)	4.112.853

Fonte: Fundação IBGE, tabulação especial da PNAD 85.
 (1) A diferença entre o total e a soma das colunas é motivada pela omissão da coluna referente às famílias sem declaração de renda, que não foram consideradas neste quadro isoladamente.

Outro padrão destacado por esta tabela consiste na alta dispersão das proporções de famílias consideradas carentes, segundo estes indicadores de "serviços domiciliares", qualquer que seja o nível de renda familiar. Embora estes serviços possam ser considerados igualmente indispensáveis para uma vida segura, o acesso a cada um deles é bastante diverso. As proporções de famílias não satisfatoriamente atendidas, mesmo numa metrópole como São Paulo, pode variar desde 3% (habitação de material não durável) ou 4% (abastecimento de água impróprio) até 18% (esgotamento sanitário impróprio) ou 33% (água não filtrada). Ademais, vale registrar que as populações de espaços similares não tem perfis semelhantes quanto ao acesso àquele serviços de responsabilidade comunitária (lixo, água, etc.). O padrão ou a falta de um padrão de deficiências não seria estruturalmente explicável e estaria ligado às diversas prioridades setoriais adotadas pelas sucessivas autoridades locais competentes na condução e promoção das políticas de infra-estrutura social. Assim por exemplo, em São Paulo, para cada família não satisfatoriamente atendida no seu abastecimento de água existem 4.5 famílias com esgotamento sanitário impróprio; esta relação em Belo Horizonte é cerca de metade (2.4 famílias), o que ilustra claramente situações não padronizadas, mesmo entre áreas econômica e espacialmente próximas.

Finalmente, uma terceira observação, tomando cada indicador individualmente, aponta para diferenças significativas e sistêmicas na proporção de famílias mal atendidas segundo níveis de renda. Ou seja, segundo qualquer dos indicadores selecionados, existe uma relação inversa entre atendimento as necessidades e nível de renda familiar: quanto maior a renda, menor a proporção de famílias mal-atendidas. Embora ~~mais abastecidas (mais 1 SM) existam uma distância significativa~~. Por exemplo, segundo o indicador de "lixo" para Belém (o mesmo valeria para qualquer outra Metrópole), somente 16% das famílias não pobres padecem de mal-atendimento, enquanto para as famílias pobres este percentual varia entre 52% e 40%, dependendo do nível de pobreza.

Entendendo que estes valores apontam mais uma vez para a necessidade de uma abordagem específica de cada setor de política ou infra-estrutura social para obter-se uma identificação criteriosa de populações necessitadas, parece-nos que seria ainda inte-

ressante saber se estas populações são sempre integradas pelas mesmas famílias. Se existe em escala ponderável uma superposição ou acumulação de deficiências em determinadas famílias ou se, ao contrário, estas deficiências estão espalhadas entre um número maior de famílias. Saber se a configuração da pobreza é relativamente concentrada ou não, tem naturalmente implicações definitivas tanto para efeitos de pesquisa como de elaboração de programas de auxílio.

A discussão do desempenho individualizado dos indicadores sociais para famílias de vários níveis de renda mostra como variam as condições de vida de famílias de mesmo poder aquisitivo. A posse de um orçamento limitado é decididamente uma restrição ao atendimento às necessidades básicas familiares, mas nem todas as famílias tem o mesmo comportamento no estabelecimento de prioridades. Embora a alimentação seja a necessidade básica primordial à manutenção da vida e saúde, já foi visto que mesmo em famílias de melhores condições sócio-econômicas, outras necessidades podem ser priorizadas em detrimento da alimentação, na medida em que várias famílias de boas condições sócio-econômicas não atendiam aos requerimentos energéticos.

A inexistência de dados atuais sobre o desempenho do indicador adequação energética concomitantemente aos indicadores de higiene e conforto domiciliar, impede que se conheçam as opções das famílias de baixa renda quanto às necessidades básicas que poderão atender, dado um orçamento restrito. Pode-se, entretanto, verificar, em relação aos indicadores sociais ligados à habitação, se há convergência nas falências no acesso ao bem-estar na habitação e saneamento básico.

A Tabela III.9 indica as frequências relativas de famílias passíveis das carências referidas na tabela anterior, isolada ou simultaneamente. O agrupamento das famílias em duas classes de poder aquisitivo, delimitadas por um salário mínimo per capita, destina-se a evidenciar diferenças no perfil das carências, em função da disponibilidade monetária. Essa tabela mostra que as famílias de baixa renda mais frequentemente manifestam mais de uma carência que as demais famílias. Nas três Regiões Metropolitanas selecionadas para ilustrar essa constatação, as frequências de famílias com menos de um salário mínimo per capita passíveis de mais de três ca-

TABELA III.9

FREQUÊNCIAS RELATIVAS (8) DE FAMÍLIAS COM DIFERENTES NÍVEIS DE RENDA FAMILIAR PER CAPITA, RESIDENTES EM REGIÕES METROPOLITANAS SELECIONADAS, QUE NÃO ATENDEM AS DIVERSAS COMBINAÇÕES DE CARENCIAS 1/ 1985

NUMERO DE CARENCIAS IDENTIFICADAS 1/	RM DE BELÉM		RM DE SALVADOR		RM DE SÃO PAULO	
	ATE 1 SM PER CAPITA	MAIS DE 1 SM PER CAPITA	ATE 1 SM PER CAPITA	MAIS DE 1 SM PER CAPITA	ATE 1 SM PER CAPITA	MAIS DE 1 SM PER CAPITA
1	23	55	25	52	42	67
2	15	14	24	22	26	22
3	16	10	18	10	15	8
4	18	9	11	7	9	2
5	17	6	10	4	4	1
6	9	4	6	3	3	0
7 e mais	1	1	6	1	1	0
TOTAL DAS FAMILIAS	110.667 (100.0)	58.483 (100.0)	115.175 (100.0)	115.841 (100.0)	919.382 (100.0)	965.930 (100.0)

Fonte : Fundação IBGE: Tabulação especial da PNAD 85.

1/ Estas carências se referem aos indicadores sociais ligados à habilitação e saneamento, apresentados independentemente na Tabela III.8. Nesta Tabela, quando a família manifesta apenas 1 carência, esta pode se referir a qualquer um dos oito indicadores já citados, desde que se apresente isoladamente; duas carências referem-se à combinação de quaisquer das carências, duas a duas, e assim por diante.

rências (combinação dos indicadores de carências apresentadas na Tabela III.8, 2 a 2, 3 a 3, etc.) alcançam 45% em Belém, 33% em Salvador, e 17% em São Paulo, ao passo que apenas 20%, 15% e 3%, respectivamente, de melhor nível sócio-econômico se encontram nessa situação.

Certamente o nível de carências de que uma família é passível varia inversamente com o poder aquisitivo, conforme dados mais desagregados, sintetizados na presente tabela. Cumpre ressaltar, entretanto, a heterogeneidade que caracteriza ambos os grupos de famílias: maior proporção de famílias de baixa renda apresentam uma ou duas carências e maior proporção de famílias de melhor situação sócio-econômica manifestam mais de três carências do que seria razoável encontrar. Esses resultados deixam evidente que empregar o método direto, exclusivamente, para identificar famílias pobres poderia levar a conclusões erradas. Não existe, como vemos, nenhuma família que não apresente pelo menos uma carência, mesmo com renda familiar acima do nível de subsistência. Por outro lado, famílias de baixa renda conseguem de forma eficiente alocar seus escassos recursos de forma a reduzir o número de carências.

A constatação de que as populações pobres são bastante heterogêneas no que diz respeito a suas carências, implica em que o método da renda deva ser necessariamente complementado pela análise cuidadosa do desempenho de indicadores sociais selecionados. Deve haver famílias de baixa renda que sacrificam a alimentação familiar para alcançarem melhores níveis de higiene e saneamento básico; outras satisfazem aos requerimentos alimentares do conjunto de seus membros em detrimento de uma habitação bem saneada. É indispensável conhecer com maior nível de detalhamento a alocação dos escassos recursos familiares ao atendimento de suas necessidades básicas. O mero exame de seus níveis de renda é insuficiente para a realização de uma triagem das mesmas para serem objeto de intervenções governamentais. Cumpre desvendar, por meio de inquéritos por amostra de domicílios sobre condições de vida, complementados por estudos etnográficos, quais são as carências mais prementes de uma comunidade, para que se possam estabelecer adequadamente as prioridades para a política social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AHLUWALIA, M. (1976), "Inequality, Poverty and Development", *Journal of Dev. Econ.*, 3: 307-42.
- ALTIMIR, O. (1979), "La Dimension de La Pobreza en America Latina", Santiago: Cuadernos de la CEPAL, 27.
- _____ (1982), "The Extent of Poverty in Latin America". World Bank Staff Working Paper No 552, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____ (1985) "La Pobreza en America Latina: Dimensiones y Politicas", Santiago de Chile: Estudios e Informes de la CEPAL No 54.
- ANAND, S. (1977), "Aspects of Poverty in Malaysia", *Rev. of Inc. and Wealth*, march: 1-16.
- ATKINSON, A.B. (1975), "The Economics of Inequality. Oxford: Oxford University Press.
- BACHA, E.L. & M.H. BALTHAZAR (1979), "Measurement of Poverty in Brazil" *Desarrollo Rural en las Americas*, Vol. II, No 3, set.-dez., 165-80.
- CALSING, E.F. (1983), "Dimensionamento e Caracterização da Pobreza no Brasil", Brasília, D.F.: CNRH/IPEA-UNICEF, Mimeo.
- COSTA, R. (1986) "Pobreza no Brasil: uma Análise Recente" in O Me nor e a Pobreza, Brasília, D.F.: IPLAN/IPEA-UNICEF-SUDENE.
- FAVA, V.L. (1982), "Urbanização, Custo de Vida e Pobreza no Brasil", *Ensaio Econômico* Vol. 37, São Paulo: IPE-USP.
- FIELDS, G. (1980), "Poverty, Inequality and Development", Cambridge: Cambridge University Press;
- FISHLOW, A. (1980), "Who Benefits from Economic Development: A Comment", *Am. Econ. Review*, 70: 250-56;
- Grupo de Pesquisas de Ciências Sociais em Nutrição da Finep (1979), *Relatório Final*, Vol. I a VI, Rio de Janeiro: Finep.
- FAO/WHO (1973), *Energy and Protein Requirements*; FAO-Nutrition Meetings Report Series No 52; WHO Technical Report Series No 522, Rome, 1973.

- FAO/WHO/UNU (1985), Energy and Protein Requirements. Report of a Joint FAO/WHO/UNU Expert Consultation. Technical Report Series 724, World Health Organization, Geneva.
- FRIEDMAN, M. (1957), "The Theory of the Consumption Function" Princeton: Princeton University Press.
- FRANÇOIS, P:J (1970), "Food Consumption Surveys: Study of a General Formula for the Estimation of Per Caput, Household and Group Consumption. FAO Nutrition Newsletter, Vol. 8, N.4.
- GALBRAITH (1976)
GHAI
- HIGGIN, (1980)
- HOFFMANN, H. (1986), "Pobreza e Propriedade no Brasil: o que está mudando?" in Bacha, E. & H.S. Klein (eds.) A Transição Incompleta: o Brasil desde 1945, Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- HOFFMANN, R. (1984a), "Pobreza no Brasil", Série Pesquisa nº 43, Departamento de Economia e Sociologia Rural, ESALQ-USP, Piracicaba, S.P.
- _____ (1984b), "Pobreza e Propriedade no Brasil: uma Análise dos Dados dos Censos Demográficos de 1970 a 1980", Trabalho apresentado no VI Encontro Brasileiro de Econometria, S. Paulo.
- LUSTOSA, T.Q.L., R.ELLWANGER e P.T.A.ANDRÉ (1980). Requerimentos Nutricionais Conceitos e Metodologia Aplicada aos Dados do ENDEF, IBGE, mimeo.
- JAGUARIBE, H. (1974), Brasil: Crise e Alternativas, Rio de Janeiro Zahar Editores.
- JOHNSON & WHITELOW (1972), "Urban-Rural Income transfers in Kenya: an Estimated Remittances Function" Econ. Dev. Cult.Change.
- KAKWANI, N. (1980), "On a Class of Poverty Measures", *Econometrica*, 48, 2;
- _____ (1986)

- KUZNETZ, S. (1976), "Demographic Aspects of the Size Distribution of Income", *Econ. Dev. and Cult. Change*, October: 1-94.
- MACEDO, R. (1980)
- MCGREEVEY, W. (1976), "Issues in Measuring Development Progress" Unpublished paper, mimeo.
- MENCHER, S. (1967), "The Problem of Measuring Poverty", *Brit. J. of Soc.*, 18:1-11.
- MILLER, H.P. (1964), "Rich Man, Poor Man", Growell.
- MORGAN, J.N. et al (1962), "Income and Welfare in the United States", New York: McGraw Hill.
- MUSGROVE, P. & R.FERBER (1976) "Finding the Poor: on the Identification of Poverty Households in Urban Latin America" *Rev. of In. and Wealth*.
- ORSHANSKY, M. (1965) "Counting the Poor: Another look at the Poverty Profile", *Social Security Bulletin*, 28;
- PASTORE; J., H. ZYLBERSTAJN & S.RAGOTTO (1983), "Mudança Social E Pobreza no Brasil: 1970-1980", São Paulo: FIFE/Pioneira.
- PFEFERMAN, G. & R. WEBB (1979), "Income Distribution and Poverty in Brazil", Washington, D.C.: World Bank.
- PRAIS, S.J. & H.S.HOUTHAKKER (1966), "The Analysis of Family Budgets". Cambridge University Press. Cambridge (2ª ed.1971).
- REITLINGER, S. & M. SŁOWSKY (1976), Malnutrition and Poverty: Magnitude and Policy Options, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- ROMÃO, M. (1982), "Índices da Pobreza: Alternativas, Decomposição e Uso com Dados Agregados". *Estudos Econômicos*: 12(3), São Paulo: FIFE.
- _____ (1981) "Income Distribution and Poverty in Brazil", dissertação de Ph.D. não publicada.
- SABOIA, J.L.M. (1984), "Evolução Histórica do Salário Mínimo no Brasil: fixação, Valor Real e Diferenciação Regional", Rio de Janeiro: Programa Nacional de Pesquisa Econômica, Série

Fac Simile nº 15.

SANTOS, W.G. dos (1986), "O Estado Social da Nação", in Jaguari
be, H. et al. (eds.), Brasil, 2000, Rio de Janeiro: Paz e
Terra.

SEN, A. (1976), "Poverty: an Ordinal Approach to Measurement",
Econometrica, 44.

_____ (1978a), "Three Notes on the Concept of Poverty", World
Employment Programme Research Working Paper Nº 65, janeiro,
Genebra: I.L.O.

_____ (1978b), "Ethical measurement of Inequality: Some
Difficulties", in Krelle and Shouocks.

_____ (1979), "Issues in the Measurement of Poverty", *Scand.
J. of Econ.* 81.

_____ (1980)

SOUTO DE OLIVEIRA, J.M.P. (1979) "Condições de Vida da População
de Baixa Renda nas Áreas Metropolitanas do Rio de Janeiro e
Porto Alegre", *Rev. Bras. de Geografia*, Rio de Janeiro, 41
(4), Out/Dez.

SRINIVASAN, T.N. (1977), "Poverty: Some Measurement Problems", in
Conference Proceedings", 41 st Seminar on the Internacional
Statistical Institute. New Delhi.

STANDING,

SZAL, R.J. (1977), "Poverty: Measurement and Analysis", World
Development Programme Research Working Paper, Nº 60,
October, Genebra: I.L.O.

THON, D. (1979), "On Measuring Poverty", *Rev. Inc. and Wealth*, 25,
4.

TOLOSA, H. (1978) "Dimensões e Causas da Pobreza Urbana" in Baer
W. (coord.) Dimensões do Desenvolvimento Brasileiro, Rio de
Janeiro. Editora Campos, cap. 4, 151-191.

TOWNSEND, P. (1962), "The meaning of Poverty" *Prit. J. Soc.*, 13:
210-227.

_____ (1971), "The Concept of Poverty", Jondres: Heinemann

_____ (1974), "Poverty as Relative Deprivation: Resources
and styles of Living" in Wedderburn, D.C., Poverty Inequality
and Class Structure, Cambridge: CUP.

VALLE E SILVA, N. DO (1988), "Os Deserdados do Milagre", in Hasen
balg, C. & N.do Valle e Silva (eds.), Estrutura Social Mobi-
lidade e Raça, Rio de Janeiro: Vértice.

VETTER, D. & J. HICKS (1983), "Identifying the Urban Poor in
Brazil", World Bank Staff Working Paper, Nº 565, Washington,
D.C.: Banco Mundial.

VIACAVAL, F. et al. (1983). A Desnutrição no Brasil. Rio de Janei
ro. Vozes/Finep.

WEDDERBURN, D.C. (1962), "Poverty in Britain Today, the Evidence",
Soc. Rev., 10: 257-82.

_____ (1974) Poverty, Inequality and Class Structure, Cambridge:
CUP.

WORLD BANK (1979), Brazil: Human Resources Special Report,
Washington, D.C., World Bank.

E R R A T A

Pág.	Parâq.	Linha	Onde se lê	Leia-se
7	3	3	indispensavel	indispensáveis
18	3	5	adequado	adequada
19	3	8	rurais	rurais)
27	3	2	de adequa	se adequa
30	3	3	que usava	<u>ou</u> usava
39	4	3	unidade análise	unidade de análise
44	2	6	Estado.	Estado (TABELA III.5)
46	2	1	TABELA III.4	TABELA III.5
46	3	1	TABELA III.6	TABELA III.7
47			TABELA III.6	TABELA III.7
47	1ª col.	3ª	75	15
49	2	1	TABELA (III.6)	TABELA III.8
50			TABELA III.6	TABELA III.8
51	2		Embora mais abastecida (mais de 1 Sm)	Embora entre pobres as diferen- ças não sejam grandes, entre estes e as famílias mais abas- tecidas (mais de 1 Sm)
52	4	1	TABELA III.7	TABELA III.9
53			TABELA III.7	TABELA III.9
53	rodapé	1/	TRANSFERÊNCIAS RELATIVAS na Tabela	FREQUÊNCIAS RELATIVAS na Tabela III.8
54	1	2	TABELA III.6	TABELA III.8, 2 a 2
54	2	9	o método direto	do método
54	3	2	homogêneos	homogêneas
ABSTRACT	1	3	beeing	being
ABSTRACT	3	6	deprivation	deprivations
ABSTRACT	3	7	analysis	analyses
ABSTRACT	3	8	interventions	intervention

	Nº de páginas
183. TAUILLE, José Ricardo. <u>Novos Padrões Tecnológicos, Competitividade Industrial e Bem Estar Social: Perspectivas Brasileiras.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 183).	47
184. LIMA, Fernando Carlos G. de Cerqueira; GOMES, Maria Célia. <u>Sistema Financeiro da Habitação: Limites de Expansão de um Sistema Especializado.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 184)	65
185. FERRAZ, João Carlos. <u>A Heterogeneidade Tecnológica da Indústria Brasileira: Perspectivas e Implicações para Política.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 185).	34
186. TIGRE, Paulo Bastos. <u>How Does Latin America Fit Into High Technology?.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 186)	16
187. RUSH, Howard J. <u>Manufacturing Strategies and Government Policies.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 187)	19
188. MAGALHÃES, Paulo; SILVEIRA, Caio Márcio L.P. da; MAGALHÃES, Maria Alice E. <u>Programas Governamentais de Autoconstrução no Brasil: Um Estudo Comparativo.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 188)	43
189. PENA, Maria Valéria Junho. <u>O Estado das Informações Sobre a Mulher no Brasil - uma avaliação.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 189)	49
190. TAVARES, Maria da Conceição. <u>A Política Econômica do Autoritarismo.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 190)	15
191. AZEREDO, Beatriz; OLIVEIRA, Pedro Jorge de. <u>Fontes de Recursos para o Orçamento da Seguridade Social.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão 191)	48
192. VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. <u>O Postulado da Obrigação Política e Suas Justificativas Ideológicas na Teoria Clássica.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 192)	43

Nº de
páginas

193. LIMA, Fernando Carlos G.C.Lima, FIORI, Jorge; MAGALHÃES, Paulo; TINOCO, Galeno; ZONINSEIN, Jonas; SILVEIRA, Caio Marcio L.P.da; GOMES, Maria Celia e BASTOS, Carlos M. Sistema Financeiro da Habitação e Programas Habitacionais Alternativos: Diagnóstico e Perspectivas. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 193) 49
194. BATISTA, Jorge Chami. The Conditions for a Foreign Exchange Constrained Economy: A Critique of Joshi's Model. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 194) 16
195. FIORI, José Luís. Brasil: Uma transição democrática com crise orgânica do Estado. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 195) 38
196. TEIXEIRA, Aloisio; AZEREDO, Beatriz; MATSUTANI, Maurício; FAVERET, Paulo; OLIVEIRA, Pedro Jorge de. O financiamento da seguridade social em 1989: novos caminhos, velhos problemas. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. Discussão, 196) 63
197. BATISTA, Jorge Chami. Structural Deficits, The Debt Cycle Hypothesis and the Transfer of Real Resources. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 197) 23
198. PEREIRA, Edgard Antonio e ROMANO, Ricardo. Política Anti-inflacionária e planos de estabilização: a experiência brasileira recente. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 198) 93
199. PROCHNIK, Victor. Programas regionais para modernização e difusão de tecnologia em indústrias tradicionais. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 199) 68
200. OLIVEIRA, Isabel de Assis R.de. O imaginário político do trabalhador na literatura brasileira. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 200) 43
201. FIORI, José Luís. Sonhos prussianos, crises brasileiras. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 201) 59
202. MEDICI, André Cezar. Urbanização e Estrutura Ocupacional: Alternativas metodológicas para uma investigação. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 202) 64
203. MELO, Luís Martins de. O programa de apoio ao desenvolvimento tecnológico da empresa nacional - PADTEN - (1973 - 1988). IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 203) 34
204. SALGADO, Lucia Helena. As propostas de coordenação monetária internacional de Keynes; a institucionalidade ausente de uma economia monetária de produção. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 204) 50

Nº de
páginas

205. LUSTOSA, Tânia Quiles de O. & FIGUEIREDO, José Bernardo B. de. Pobreza no Brasil: Métodos de Análise e Resultados. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 205) 58
206. FIGUEIREDO, José Bernardo. Exportações, consumo pessoal e estrutura de produção: algumas simulações para o Brasil. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 206) 72