

Pobreza no Brasil: métodos de análise e resultados*

TÂNIA QUILES DE OLIVEIRA LUSTOSA**
JOSÉ BERNARDO BURLE DE FIGUEIREDO**

O objetivo deste texto é apresentar alguns resultados obtidos 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, encontram-se definições de conceitos e métodos de análise empregados no estudo da pobreza e, na segunda, apresenta-se uma seleção de resultados da aplicação dos métodos direto e indireto de identificação de populações carentes, com base em indicadores de renda, alimentação e outras necessidades básicas. Analisam-se informações relativas ao tamanho, localização e características sócio-econômicas dessas populações para os anos de 1974/75 (dados do Endef-IBGE) e 1985 (dados da PNAD-1985). Com isto visou-se avaliar a dimensão e a configuração da pobreza, bem como comparar resultados obtidos através dos diversos métodos de identificação. Inter alia, estes resultados revelam a não superposição das carências e a conseqüente necessidade de indicadores e intervenções sociais específicas.

1 - Introdução

Definir o objetivo deste texto não representa uma tarefa fácil, pela abrangência do tema em que ele se insere. Sua principal meta é discutir critérios de avaliação e caracterização da pobreza no Brasil, com vistas a fornecer elementos para o planejamento social, entendido como o conjunto de políticas e programas de intervenção governamental voltados para a melhoria do estado social das populações carentes. Por esta definição, torna-se patente a necessidade de localizar e caracterizar, da forma mais precisa possível, as populações-alvo do planejamento, definidas justamente pelos critérios acima referidos.

Esta tarefa é executada, em geral, mediante o emprego de indicadores que se reportam a um elenco de fatores indispensáveis à sobrevivência dos indivíduos ou famílias. Vale registrar, no entanto, que a seleção deste elenco é por natureza parcial, sujeita a 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 as necessidades básicas da população (de sobrevivência?, de preservação?, de aprimoramento?), como também, a partir de que indicadores e de que limites estabeleci-

* Os autores agradecem ao analista de sistemas José Augusto Raupp pelo processamento dos dados apresentados neste trabalho, ao LNCC/CNPq pelo apoio computacional e aos pareceristas anônimos pelos comentários.

** Do IBGE e do Instituto de Economia Industrial da UFRJ.

dos para os mesmos, teremos identificado 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 fragilize e complique a produção de resultados em termos de quais sejam os subconjuntos populacionais relevantes, não elimina, evidentemente, a necessidade de obtê-los, pois em larga medida esta informação irá definir a extensão, o conteúdo e o custo das ações públicas necessárias ao combate à pobreza. Ademais, caracterizar (qualitativamente) as populações pobres é um ingrediente igualmente indispensável para uma utilização eficiente desses recursos, visando assegurar que não se deixará de: *a*) atingir os grupos populacionais efetivamente mais desfavorecidos; e *b*) fornecer subsídios para uma eficiente coordenação dos diversos programas setoriais de atendimento.

Em outras palavras, uma vez 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 a busca da maior objetividade possível. Na tentativa de seguir esses princípios, procurou-se, neste trabalho, com base no estado do conhecimento existente e na medida da disponibilidade de informações estatísticas, testar algumas soluções teóricas disponíveis, de modo a identificar suas vantagens comparativas e eventuais ambigüidades e/ou 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 a questões metodológicas, sintetiza as abordagens conceituais da pobreza e suas principais críticas;¹ e a segunda, de caráter mais analítico, apresenta resultados da aplicação de diversos critérios de identificação da pobreza, utilizando-se de indicadores sócio-econômicos. Com isso, pretende-se fornecer resultados numéricos, com base em abordagens alternativas, visando alcançar uma visão comparativa e crítica da utilidade e da limitação desses resultados.

Dado o caráter exploratório da pesquisa, não nos preocupamos em tratar extensivamente todas as aplicações possíveis, notadamente no que se refere ao número de variáveis ou dimensão espacial do fenômeno. Optamos, no entanto,

¹ A revisão da literatura, que representou uma das etapas deste trabalho, não consta do presente texto, mas encontra-se em Lustosa e Figueiredo (1989).

por enfatizar o caráter comparativo dos resultados, contrastando, por exemplo, duas abordagens distintas ou duas fontes de dados alternativas. Conforme ficará claro pela leitura do texto, o que, com 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.

2 - Considerações metodológicas

A idéia de desenvolver este trabalho surgiu do descontentamento com a literatura teórica e empírica sobre a identificação da pobreza. No plano teórico, as duas vertentes conceituais existentes, a visão da pobreza como privação absoluta ou relativa, não foram ainda operacionalizadas de modo irrefutável. Como privação absoluta, a pobreza é vista como uma manifestação concreta de carências de elementos reconhecidamente indispensáveis à sobrevivência. Pressupõe, portanto, um consenso sobre quais sejam essas carências e os níveis de atendimento suficientes para corrigi-las. Embora intuitivamente plausível, essa concepção enfrenta dificuldades metodológicas decorrentes da falta desse consenso.

Enquanto nessa abordagem não há preocupação com comparações interpessoais, na visão da pobreza como privação relativa o que importa é a posição de um grupo social em uma distribuição: é considerado pobre aquele desprovido dos meios disponíveis para a maioria da população. Em decorrência, ao invés de construir um padrão a ser atingido, esta abordagem seleciona um percentil da distribuição da renda pessoal que discrimine os destituídos, dos demais.

Para Sen (1978), um dos pioneiros no estudo da pobreza, a abordagem relativa complementa, ao invés de competir com a anterior. Outros pesquisadores argumentam criticamente que desigualdade não resulta necessariamente em pobreza: em uma distribuição de renda muito desigual, pode não haver privação absoluta, ao passo que em uma região uniformemente pobre pode não haver desigualdade [Szal (1977)].

Uma definição mais abrangente da pobreza pode combinar critérios absolutos e relativos, devendo prevalecer o conceito de privação absoluta em áreas onde a maioria da população é carente e o relativo naquelas onde o padrão de vida é alto.² Neste trabalho, nosso enfoque também enfatiza a pertinência da abordagem absoluta.

O principal resultado das diversas tentativas de operacionalização tanto da abordagem da pobreza como privação absoluta, ou relativa, foi o conceito de linha de pobreza, ou seja, o demarcador da população-alvo do Planejamento So-

² Ver em Lustosa e Figueiredo (1989) uma discussão mais detalhada dessas duas abordagens.

cial. Na prática, essa linha pode ser traçada pelo método direto ou indireto (através da renda). No primeiro, a linha de pobreza é traçada identificando-se as pessoas ou famílias que não alcançam o padrão estabelecido para as necessidades prioritárias.

O melhor exemplo da aplicação do método direto à mensuração da pobreza é encontrado na "abordagem das necessidades básicas" da Organização Internacional do Trabalho (OIT) [Standing e Szal (1977)], que visava atender às principais necessidades individuais de grupos específicos de uma população, com vistas ao planejamento participativo. A impossibilidade de deixar à própria população-alvo o encargo de definir as necessidades a serem atendidas, levou o planejador selecionar dentre uma lista exaustiva [Vittachi (1979)], mas impossível de ser atendida pela Política Social, os itens que indiscutivelmente são indispensáveis à sobrevivência. Assim, essa abordagem passou a priorizar os seguintes critérios: *a*) atender aos requerimentos mínimos para o consumo privado (alimentação, habitação, vestuário, equipamentos domésticos e mobiliário adequados); *b*) prover serviços comunitários essenciais como água, esgoto, transporte público, serviços de saúde e educação; *c*) assegurar a participação popular nas decisões que dizem respeito ao bem-estar da comunidade; e *d*) garantir o emprego, como um meio e um fim [Ghai e Alfthan (1977) e Higgins (1980)].

No método indireto, a linha de pobreza é traçada utilizando a renda, ou poder aquisitivo individual ou familiar, para estabelecer um patamar abaixo do qual se identificam os indivíduos ou famílias pobres. A rigor, a validade deste método depende de se ter identificado corretamente as necessidades da sobrevivência humana e o custo monetário das mesmas, compondo uma cesta básica de consumo [Orshansky (1965)]. A linha de pobreza é, neste caso, definida pelo custo dessa cesta.

Os critérios desta abordagem ressaltam as dificuldades em sua operacionalização, pois mesmo a composição de uma cesta básica de alimentos levanta controvérsias. Ainda que se combinem critérios normativos e positivos no estabelecimento de uma cesta de alimentos que objetive satisfazer aos requerimentos nutricionais,³ às exigências do paladar dos indivíduos a que se destina, bem como às restrições de custo mínimo, a estimativa do custo das demais necessidades será necessariamente arbitrária, comprometendo o rigor com que porventura o pesquisador tenha se dedicado à tarefa de estimar a cesta alimentar.

Uma simplificação desse processo é encontrada na aceitação da hipótese de

³ Cumpre ressaltar que, por mais científico que seja considerado o cálculo dos requerimentos nutricionais individuais, a constante reformulação das diretrizes estabelecidas pela Organização Mundial da Saúde/Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO/OMS) indicam a insuficiência de informações e a inexistência de consenso entre especialistas. Assim, as diretrizes divulgadas em FAO/WHO (1973) e em FAO/WHO/UNU (1985) dão margem a interpretações distintas.

que o salário mínimo representa o montante necessário para um padrão de vida mínimo e, portanto, uma linha de pobreza oficial. Em princípio, esse pressuposto deveria ser válido, mas, no Brasil, não só o estabelecimento do salário mínimo, em 1938, não resultou de uma cuidadosa aplicação do método indireto,⁴ como vem perdendo poder aquisitivo com o processo inflacionário [Sabóia (1984)] e não leva em conta variações no tamanho e composição das famílias. [Fishlow (1980), Macedo (1980) e Romão (1982)].

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 percentil da distribuição de renda para servir de linha de pobreza, por exemplo, o percentil 20. As objeções a esta prática decorrem de ficar preestabelecida 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) e Anand (1977)]. A validade dessa escolha, também arbitrária, fica condicionada à forma da distribuição da renda, nem sempre conhecida [Romão (1982)]. Ainda assim, é adotada em grande número de estudos comparativos internacionais [Musgrove e Ferber (1976), Ahluwalia (1976) e Hicks e Vetter (1983)].

Neste trabalho decidiu-se empregar alternativamente os dois métodos de identificação da pobreza, com o objetivo de avaliar comparativamente a utilidade do emprego isolado de cada um. O método direto é adotado empregando-se indicadores que destinados a identificar as famílias que manifestam carências alimentares ou que apresentem condições de habitação inadequadas. 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 de cada família.

3 - Adequação alimentar: aspectos distributivos e características sócio-econômicas

Esta seção se propõe a exemplificar, com base no método direto, o processo de identificação de uma população carente e sua caracterização, do ponto de vista sócio-econômico. Com esse objetivo, as famílias estudadas serão discriminadas em dois grupos, mediante o emprego do indicador de suficiência alimentar, e verificar-se-á, por meio de indicadores tradicionais, se existem diferenças sócio-econômicas significativas entre eles.

⁴ Ver Decreto-Lei nº 399, de 1938.

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 aplicação do método direto neste trabalho resulta do privilégio de se contar com os dados de consumo alimentar levantados no Estudo Nacional da 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 que a alimentação é o principal esteio da sobrevivência e que só em situação de carência ela deixaria de ser atendida.

Vários argumentos favorecem a escolha de um indicador nutricional na aplicação do método direto à 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 da família 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 o aparecimento de problemas sanitários e de saúde, que afetam o estado nutricional. A ausência de saneamento básico é a principal causa de problemas gastrintestinais 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 enfermidades associados à desnutrição atrasam o desempenho escolar, em decorrência das altas taxas de absentefismo [World Bank (1979)].

Sen (1978) 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 estado nutricional de crianças, pois permite constatar se a alimentação está sendo suficiente para todos os membros da família. Reutlinger e Selowsky (1976) adotaram um indicador alimentar para estimar a incidência da pobreza em âmbito mundial. Aqui também será adotado como indicador básico de pobreza a taxa de adequação energética (TAE),⁵ que indica se a quantidade de alimentos ingeridos por um família é menor, igual ou superior à soma das necessidades energéticas de seus membros.

⁵ Diretrizes estabelecidas pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) e pela Organização Mundial da Saúde (OMS) permitiram a estimação das necessidades energéticas de cada indivíduo, em função de sua idade, sexo, peso esperado para sua altura, nível de atividade e número de horas trabalhadas. Ver em Lustosa *et alii.* (1980) o detalhamento da aplicação dessa metodologia na estimação das necessidades energéticas de cada indivíduo e do grupo de indivíduos que se alimenta em conjunto em um mesmo domicílio (a "unidade de alimentação", que no presente texto é chamada de família, para simplificar).

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 dos integrantes da força de trabalho) quando já não puder sacrificar outros itens do orçamento doméstico, como a habitação, vestuário, educação, lazer, etc. Objetiva-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 a 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 comentar os resultados apresentados na Tabela 1, que indica a situação alimentar da população segundo o indicador TAE: as famílias com alimentação suficiente ($TAE \geq 100\%$) e insuficiente ($TAE < 100\%$), em oito regiões e 22 áreas do país.⁶

Esta tabela é 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 permite a quantificação e localização da população-alvo para um setor específico da Política Social (no caso, a Política Nutricional). Vale ressaltar que, se o presente exercício não fosse 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 "Região Metropolitana" como um todo, são insuficientes. Ainda neste sentido, seria necessário diferenciar as famílias com TAE inferior, mas próxima a 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.

⁶ Lembramos que os dados desta seção foram extraídos do Endef (1974/75) e que numericamente a TAE é igual a 100% quando, em média, os membros de uma família têm suas necessidades energéticas exatamente satisfeitas.

TABELA 1
*Distribuição das famílias nos grupos com alimentação suficiente e insuficiente (em %),
 definidos pelo valor do indicador da taxa de adequação energética (TAE),
 em áreas selecionadas - 1974/75*

	TAE < 100%	TAE ≥ 100%	Total
Rio de Janeiro			
Região metropolitana	41	59	8,9
Região urbana não metropolitana	40	60	1,1
Região rural não metropolitana	37	63	0,9
São Paulo			
Região metropolitana	45	56	10,5
Região urbana não metropolitana	39	61	7,3
Região rural não metropolitana	34	66	3,6
Sul			
Região metropolitana de Curitiba	41	59	1,1
Região metropolitana de Porto Alegre	31	69	2,1
Região urbana não metropolitana	32	68	6,2
Região rural não metropolitana	26	74	9,6
Minas Gerais e Espírito Santo			
Região metropolitana	44	56	1,9
Região urbana não metropolitana	41	59	5,4
Região rural não metropolitana	34	66	6,4
Nordeste			
Região metropolitana de Fortaleza	63	37	1,1
Região metropolitana de Recife	49	51	2,0
Região metropolitana de Salvador	64	36	1,2
Região urbana não metropolitana	56	44	8,8
Região rural não metropolitana	48	52	17,4
Distrito Federal	48	52	0,7
Norte			
Região metropolitana de Belém	53	47	0,6
Região urbana não metropolitana	60	40	1,01
Centro-Oeste			
Região urbana não metropolitana	44	56	2,2
Brasil ^a	42	58	100,0

FONTE: IBGE, tabulação especial dos dados do Endef.
 a Exceto as áreas rurais das regiões Norte e Centro-Oeste.

Pesq. Plan. Econ., v. 20, n. 2, ago. 1990

Uma linha de pobreza definida pela TAE indicaria que, no Brasil, em 1974/75, a população carente de alimentos seria da ordem de 8 milhões de famílias (cerca de 42% das mesmas), ou ainda 50% da população (cerca de 46,5 milhões de pessoas), valores estes relativamente próximos daqueles encontrados em vários estudos sobre pobreza no Brasil.⁷ Mantidas estas condições alimentares, teríamos no presente cerca de 74 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 “insuficientemente alimentados”. Por um lado, estes são independentemente da região, sistemática e relativamente menos numerosos em áreas rurais e mais concentrados 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 às demais regiões do país, as mais pobres, variavam entre 49 e 65%. Conforme seria de se esperar e atestando a qualidade dos dados, os resultados apontam para uma certa sintonia 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 à comida é, por definição, relativamente mais complicado e custoso.

Esta constatação pode igualmente ser feita com base nos valores do primeiro indicador da Tabela 2 abaixo, que, dando seguimento ao processo de identificação acima referido, 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%), relativamente às demais famílias (40,3%). Este indicador sugere, no entanto, que não existe uma diferenciação muito significativa entre as distribuições espaciais das populações carentes e não-carentes.

Entre os demais indicadores demográficos desta tabela, consideramos que somente o tamanho da família apresenta uma diferenciação interessante no atendimento ou não das necessidades alimentares. Com efeito, tanto o sexo 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, é difícil propor uma interpretação ba-

⁷ Ver em Lustosa e Figueiredo (1989, Seção II.2) estimativas de diversos autores, segundo diferentes métodos.

TABELA 2
Distribuição das famílias segundo indicadores selecionados

Indicadores	TAE < 100%	TAE ≥ 100%
Localização: metrópoles do Sul	24,5	24,4
outras metrópoles e Distrito Federal	7,4	4,3
áreas urbanas não metropolitanas	33,3	31,0
áreas rurais	34,8	40,3
	(100%)	(100%)
Sexo do chefe da família: masculino	85,1	86,0
feminino	14,9	14,0
	(100%)	(100%)
Idade do chefe da família: menos de 30 anos	12,7	18,1
de 30 a 49 anos	56,0	45,8
de 50 a 59 anos	18,2	16,5
60 anos e mais	13,1	19,6
	(100%)	(100%)
Tamanho da família: 1 – 2 pessoas	9,8	21,6
3 pessoas	9,9	19,7
4 – 6 pessoas	41,2	42,1
7 pessoas e mais	39,1	16,6

FONTE: IBGE, tabulação especial dos dados do Endef.

seada, por exemplo, 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 deficiente são, em média, bastante maiores. Praticamente 80% delas têm quatro ou mais membros, enquanto no grupo de famílias alimentadas em quantidade suficiente, cerca de 40% têm menos de quatro pessoas. Um elevado número de comensais está portanto freqüentemente associado a uma alimentação deficiente.

Passando à Tabela 3, somente o indicador relativo à educação parece prover algum resultado significativo. Este resultado deixa relativamente claro que a educação formal deve ter um efeito positivo sobre a 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%).

Por outro lado, suficiência alimentar não parece estar associada à intensidade de atividade econômica: a TAE maiores ou menores que 100% não cor-

TABELA 3
Distribuição das famílias segundo indicadores selecionados – Brasil, 1974/75

Indicadores	TAE < 100%	TAE ≥ 100%
Nível de instrução do chefe da família		
analfabeto	35,9	25,8
elementar	57,0	62,6
secundário 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: IBGE, tabulação especial dos dados do Endef.

respondem distribuições de freqüências distintas quanto à ocupação.

A apresentação destes dados serviu para mostrar que, com base nos indicadores usualmente utilizados, não se pode avançar muito no processo de caracterização do grupo de pessoas inadequadamente alimentadas, uma vez que em muitos aspectos este grupo se confunde com o resto da população. Uma melhor compreensão do fenômeno da carência alimentar parece ser, neste caso, o pré-requisito para a construção de indicadores mais refinados, que permitam uma identificação mais criteriosa das famílias carentes.

4 - Comparação dos resultados segundo os métodos direto (adequação alimentar) e indireto (poder aquisitivo)

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 para a identificação de uma população-alvo. Para tanto, foram montadas tabulações especiais, igualmente com base nos dados do Endef, para ilustrar o poder explicativo de dois indicadores: TAE, exemplificando a aplicação do método direto e a despesa global familiar *per capita* (DGPC), usada na aplicação do método indireto ou do poder aquisitivo.

À semelhança do que foi feito na seção anterior para o método direto, propomo-nos, antes de passarmos aos resultados, fazer algumas observações a res-

peito do método indireto que, como vimos, identifica a pobreza estabelecendo um limite monetário para o poder aquisitivo.

Este é, sem dúvida, o método mais freqüentemente empregado na identificação da pobreza e, portanto, o que suscitou maiores contribuições teóricas e empíricas, a partir da década de 60. Não obstante, não se alcançou consenso na literatura especializada sobre importantes opções metodológicas a serem feitas, como por exemplo a escolha da unidade de análise da variável representativa do poder aquisitivo familiar.

Vários estudos sobre pobreza utilizam, alternativamente, o indivíduo ou a família como unidade de análise relevante. Kuznetz (1976) defendeu a escolha da família, em consequência de várias constatações. Argumentou que as rendas individuais de membros de uma mesma família são compartilhadas, bem como o são os rendimentos de suas empresas ou ativos financeiros. Além disso, outros dados empíricos 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 como um todo. Morgan *et alli* (1962) consideram que quanto mais agregada a unidade de análise, menor a estimativa de desigualdade na distribuição de renda. Afirmam que indivíduos de baixa renda tendem a se agregar, mascarando a existência de salários mais baixos que a média familiar. 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) e Johnson e Whitelaw (1972)]. A nosso ver, entretanto, se o objetivo do planejamento social é fortalecer a estratégia de planejamento da família como um grupo, o objetivo do estudo deve ser esse mesmo grupo, já que é a família que decide como distribuir, entre seus membros, os bens e serviços de que dispõe.

Quanto à opção pelo indicador de poder aquisitivo, há várias referências favorecendo a escolha da despesa sobre a da renda [Prais e Houthakker (1966)]. Fields (1980) argumenta que o valor da despesa corresponde 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 (enfermidades, desemprego, etc.) ou aos efeitos da posição do indivíduo no ciclo vital. Em vista disso, alguns autores argumentam que somente a renda permanente 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, conforme explicitado por alguns autores [Fields (1980) e Costa (1986)]. No caso brasileiro, dispomos de base de dados abrangente de despesa familiar, bem como de informações adicionais sobre características sócio-

econômicas familiares e individuais que permitem melhor apreender a pobreza. O emprego do método indireto com base na *proxy* da renda e, não, na renda, tem a vantagem de representar o que foi realmente despendido pela família na satisfação de suas necessidades, ao invés de indicar a possibilidade teórica de realizar esses gastos [Fields (1980)].

Sen (1978) defende o emprego alternativo dos métodos direto e indireto, afirmando representarem duas concepções alternativas da pobreza. Enquanto o método direto identifica aqueles cujo consumo não alcança o limiar convencional para as necessidades básicas, o método indireto presume que elas não serão satisfeitas, em decorrência de restrições comportamentais imputáveis ao baixo poder aquisitivo.

O método indireto também se presta ao estudo da desigualdade social decorrente da posse diferenciada, por indivíduos e famílias, dos bens e serviços disponíveis para consumo na sociedade. Nesse sentido, vem complementar o método direto, permitindo que se contraponham as carências de alimentos e de poder aquisitivo.

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 qualidade da infra-estrutura social no meio em que se 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 família. Como 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 essa restrição não existe.

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: a)

como se distribuem seus escassos recursos monetários pelos componentes do orçamento; e *b*) se existe a possibilidade de recorrer à produção para subsistência (fator este pesquisado pioneiramente no Endef) ou a agentes assistenciais como meio de suplementar a renda familiar, e como esses fatores se refletem na situação nutricional.

Feitas estas qualificações, seguem-se três tabelas que têm por unidade de análise a família e onde, em cada família, o valor da TAE e da DGPC expressam uma média familiar. A Tabela 4 apresenta características gerais das distribuições dos indicadores TAE e DGPC. As outras duas (5 e 6) pretendem mostrar se existe ou não superposição dos grupos populacionais com TAE ou com DGPC baixas, sendo considerado baixo o valor do indicador que for igual ou inferior ao do primeiro decil de cada distribuição. Busca-se, neste caso, verificar se há coincidência entre as famílias identificadas em situação de pobreza relativa segundo cada indicador.

TABELA 4
Características da distribuição de cada indicador – Brasil, 1974/75

Indicadores	TAE (%)	DGPC (em Cr\$)
Valor mínimo	26	83
Primeiro decil	73	879
Mediana	105	3.052
Média	108	7.020
Percentil 90	147	14.323
Valor máximo	318	1.028.042
Coefficiente de variação (%)	28	280

FONTE: IBGE, tabulação especial dos dados do Endef.

A Tabela 4 reúne algumas estatísticas que evidenciam a disparidade existente entre as distribuições das famílias segundo a TAE e a DGPC. Uma rápida leitura destes valores indica que as duas distribuições são significativamente diferentes. Quando se considera a DGPC, tem-se uma distribuição muito mais dispersa das famílias, com um coeficiente de variação 10 vezes maior. As formas das distribuições podem ser igualmente qualificadas pela comparação dos respectivos valores da média e da mediana. Por exemplo, a distribuição das famílias em função do poder aquisitivo apresenta uma concentração mais acentuada nos níveis mais baixos de despesa. À margem destes indicadores, pode-se acrescentar que o coeficiente de correlação entre a TAE e a DGPC, apresentou um valor muito baixo (0,10), mesmo considerando-se o número elevado de observações, que corresponde ao tamanho da amostra do Endef (cerca de 55 mil

famílias). Uma explicação para a discrepância entre as duas distribuições se encontra na existência de limites “fisiológicos” para os valores da TAE, ao passo que, embora a DGPC também esteja sujeita a restrições (orçamentárias, de tempo, de capacidade de consumo, de numerário, etc.), estes são mais dificilmente atingidos.

Complementando os resultados anteriores, a Tabela 5 evidencia mais uma vez, para áreas selecionadas, disparidades entre poder aquisitivo e adequação alimentar: as despesas máximas, particularmente, não diferem muito quando se discriminam famílias segundo a satisfação ou não dos requerimentos energéticos.

Prosseguindo com esta comparação entre TAE e DGPC, mas evitando apresentar uma quantidade excessiva de dados, decidiu-se restringir a análise em dois níveis: no primeiro, vendo somente as observações abaixo do primeiro decil das distribuições da TAE e da DGPC e, no segundo, considerando somente a população do Estado de São Paulo. Em 1974/75, em São Paulo, o número de famílias que qualificaremos de absolutamente carentes, localizadas abaixo do primeiro decil da distribuição da DGPC, somam cerca de 400 mil. Como mostra a primeira linha da Tabela 6, dependendo do critério utilizado (TAE ou DGPC), essas 400 mil 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 as famílias carentes tendem a se concentrar em áreas das regiões metropolitanas: 59% das famílias do Estado de São Paulo com TAE inferior ao primeiro decil da distribuição desse indicador, para o estado

TABELA 5
Estatísticas descritivas da despesa global per capita (DGPC), segundo a taxa de adequação energética (TAE), em áreas selecionadas - 1974/75

	TAE < 100%		TAE ≥ 100%	
	DGPC mínima	DGPC máxima	DGPC mínima	DGPC máxima
Região metropolitana do Rio de Janeiro	410	220.530	870	686.740
Região urbana não metropolitana do Rio de Janeiro	110	248.670	710	830.680
Região metropolitana de São Paulo	590	1.028.040	1.580	695.850
Região urbana não metropolitana de São Paulo	540	156.530	1.070	157.020
Região metropolitana de Curitiba	510	852.780	940	340.060
Região metropolitana de Recife	330	135.980	620	182.230

FONTE: IBGE, tabulação especial dos dados do Endef.

TABELA 6
*Características das famílias classificadas abaixo do primeiro decil dos indicadores
 DGPC e TAE, em áreas do Estado de São Paulo – 1974/75*

	Metrópole		Região urbana não metropolitana		Região rural não metropolitana		Total	
	TAE	DGPC	TAE	DGPC	TAE	DGPC	TAE	DGPC
Distribuição das famílias	59	16	28	35	14	50	100%	100%
TAE								
Média (%)	67	73	67	84	66	96	67	87
DGPC								
Média (Cr\$)	10.138	1.488	3.913	1.440	1.834	1.378	7.417	1.419
Prop. despesas com alimentação (média, %) ^a	31	49	42	59	53	66	37	61

FONTE: IBGE, tabulação especial dos dados do Endef.

^a Despesa com alimentação/despesa total.

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 primeiro decil da distribuição da DGPC no Estado, habitam o espaço rural do mesmo. Este resultado indica a relação existente entre indicador e área geográfica, ou seja, o significado distinto que cada indicador pode ter em função do espaço ao qual se refere.

A segunda linha da Tabela 6 mostra que as famílias carentes, segundo a TAE ou DGPC, têm médias de adequação alimentar bastante distintas, embora ambas menores que 100%. A TAE média das famílias localizadas abaixo do primeiro decil da TAE é de 67%, enquanto é de 87% o valor médio da TAE das famílias localizadas abaixo do primeiro decil da DGPC. De forma ainda mais acentuada, verifica-se que o poder aquisitivo destes dois grupos de famílias é muito diferente: as 10% mais mal-alimentadas têm DGPC média de Cr\$ 7.417 (em 1974), enquanto as 10% mais pobres (segundo o indicador DGPC) gastam somente Cr\$ 1.419, em média.

Estes resultados indicam que não se pode supor a existência de correspondência entre suficiência alimentar e poder aquisitivo. Aliás, assim como não há uma relação biunívoca entre TAE e DGPC entre 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 faz-nos, ainda, concluir pela impropriedade de se traçar uma linha de pobreza baseada no custo de uma cesta básica cujo modelo seja a estrutura de consumo alimentar de famílias selecionadas em função do poder aquisitivo, como fez Fava (1982). Como mostram as estatísticas selecionadas das distribuições da TAE e da DGPC apresentadas na Tabela 7, o poder aquisitivo familiar e o indicador de suficiência alimentar apresentam uma correlação muito baixa, em todos os espaços pesquisados no Endef (dos quais os apresentados nessa tabela representam um subconjunto representativo).

Estas disparidades parecem indicar que, neste conjunto de observações, a inadequação alimentar dá-se, em larga medida, independentemente do nível de despesas 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 a 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, como mostrou a Tabela 6, através de seu último indicador, a proporção dos gastos familiares com alimentação, são, em média, muito distintos, dependendo do critério retido. As mais carentes de poder aquisitivo gastam 61%, em média, com alimentação, enquanto as menos alimentadas são também aquelas que menos gastam com alimentação: 37% no estado como um todo. Es-

TABELA 7
Estatísticas descritivas da despesa global per capita (DGPC), e da taxa de adequação energética (TAE), em áreas selecionadas – 1974/75

	TAE (%)			DGPC (Cr\$)			Coeficiente de correlação
	Mínima	Máxima	C.V.	Mínima	Máxima	C.V.	
Região metropolitana do Rio de Janeiro	32	274	26	412	686.740	229	0,15
Região urbana não metropolitana do Rio de Janeiro	35	250	25	110	830.677	322	0,09
Região metropolitana de São Paulo	39	268	26	594	1.028.042	258	0,08
Região urbana não metropolitana de São Paulo	34	283	25	538	157.019	131	0,23
Região metropolitana de Curitiba	36	241	24	508	852.780	253	0,09
Região metropolitana de Recife	30	243	23	333	182.233	188	0,23
Região rural do Nordeste	29	318	31	111	120.121	160	0,23
Brasil	25	318	28	83	1.028.042	280	0,10

FONTE: IBGE, tabulação especial dos dados do Endef.

te resultado é intuitivamente plausível e indica que os mal-alimentados são também aqueles que gastam proporcionalmente menos com comida e os mais pobres são os que relativamente gastam mais.⁸

Passando agora à Tabela 8, que contém algumas características sócio-econômicas definidas para o chefe de família e, para simplificar, somente para a Região Metropolitana de São Paulo, há que destacar que, em geral, as diferenças entre as famílias carentes de alimentação e de poder aquisitivo mantêm-se acentuadas. Por exemplo, em relação à 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 (com TAE média igual a 67%), existe quase que uma família em cada seis, cujo chefe tem nível de 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 (TAE média igual a 87%) em um contexto em que o nível de poder aquisitivo e escolaridade são menores.

Outro aspecto destas famílias carentes, o desempenho, por parte de seus membros, de ocupações remuneradas (taxa de ocupação), 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).

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 que 29% dos chefes de família com alimentação precária exercem ocupações de maior *status* social (códigos de 5 a 8), enquanto o percentual correspondente aos chefes de família pobres, segundo a despesa, é de somente 8%. A associação entre o tipo de ocupação e o nível de poder aquisitivo é mais forte do que a encontrada 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 marcantes entre populações igualmente tão desfavorecidas. Devem, portanto, ser muitas as estratégias de sobrevivência e diversas as configurações da

⁸ 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 produção para subsistência, trocas, etc., freqüentes no que tange a alimentos, em determinadas regiões ou classes sociais, aqui devidamente captados.

TABELA 8
Distribuição das famílias classificadas abaixo do primeiro decil das distribuições da taxa de adequação energética (TAE) e da despesa global per capita (DGPC), segundo características selecionadas, na região metropolitana de São Paulo – 1974/75

Características	Critérios	
	TAE	DGPC
Nível de instrução do chefe da família		
analfabeto	14	29
elementar	71	71
secundário e superior	75	0
	(100%)	(100%)
Taxa de ocupação da família (%)	48,4	37,6
Ocupação do chefe:		
1 – Trabalhador agrícola	0,6	3,7
2 – Trabalhador não-qualificado da indústria	14,3	30,5
3 – Trabalhador em serviços, não-qualificado	26,2	27,2
4 – Trabalhador qualificado da indústria	30,1	30,6
5 – Outro trabalhador qualificado	6,6	1,5
6 – Trabalhador em serviços, qualificado	6,9	6,5
7 – Proprietário	13,1	0
8 – Técnico de nível médio e superior	2,2	0
	(100,0%)	(100,0%)

FONTA: IBGE, tabulação especial dos dados do Endef.

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. Parece-nos que pelo menos no universo da pobreza, correlações entre variáveis usualmente utilizadas na pesquisa social, como as aqui apresentadas, são fracas e provavelmente espúrias. Torna-se, *a priori*, perigoso abordar o problema da identificação de populações carentes seguindo-se processos analiticamente convencionais, ou baseando-se em indicadores usuais. Fiar-se em raciocínios intuitivos segundo os quais, como neste exemplo, os mal-alimentados seriam também, necessariamente, aqueles mais desfavorecidos em termos de poder aquisitivo, pode levar a conclusões errôneas.

5 - Uma avaliação através de outros indicadores de necessidades básicas

Esta última análise, que tem como fonte de dados a PNAD-1985 e por universo de observação uma seleção de diferentes regiões metropolitanas brasileiras,⁹ propõe-se a aplicar o método direto à identificação da pobreza, utilizando-se de um conjunto de indicadores referentes a necessidades básicas ligadas à habitação. Com base nestes dados, procurou-se comparar as famílias com relação ao atendimento a estas necessidades domiciliares (tratadas isolada ou conjuntamente), segundo o nível de renda.

A Tabela 9 apresentada adiante mostra para cada indicador e metrópole a proporção de famílias carentes por classes de renda *per capita*, sendo as três primeiras classes: menos de 1/4, de 1/4 a 1/2 e de 1/2 a 1 salário mínimo (SM), por hipótese, representativas de níveis de pobreza e a última (mais de 1 salário mínimo), a classe residual, representativa das famílias em situação econômica satisfatória.

Como pode ser visto nas colunas à margem da tabela, as concentrações de famílias insatisfatoriamente atendidas quanto a estas necessidades 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 metropolização. Por exemplo, Belo Horizonte e São Paulo, que são as duas metrópoles pertencentes às regiões de melhor nível de desenvolvimento e riqueza, não se destacam nitidamente das demais metrópoles 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 a Fortaleza, bem como a Belém se tomado como indicador o uso de materiais não-duráveis na construção dos domicílios.

Outro padrão destacado por esta tabela consiste na alta dispersão das proporções de famílias consideradas carentes, segundo 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) ou 33% (água não filtrada). Ademais, as populações em espaços similares não têm perfis semelhantes quanto ao acesso àqueles serviços de res-

⁹ A escolha destas áreas geográficas e destes indicadores sociais prendeu-se, respectivamente, à preocupação de não sobrecarregar a apresentação e as restrições de ordem estatística.

TABELA 9
Freqüências 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
	Até 1/4 SM	1/4 a 1/2 SM	1/2 a 1 SM	1 SM	
Domicílio com material não-durável					
Belém	2	4	2	1	2
Fortaleza	23	18	7	2	10
Salvador	24	13	8	2	7
Belo Horizonte	12	6	3	1	3
São Paulo	12	11	5	1	3
Abastecimento de água impróprio					
Belém	52	54	38	14	31
Fortaleza	62	59	43	11	39
Salvador	46	43	28	9	23
Belo Horizonte	41	30	15	3	14
São Paulo	16	14	7	1	4
Esgotamento sanitário impróprio					
Belém	64	68	53	20	42
Fortaleza	64	63	47	14	42
Salvador	73	79	73	37	57
Belo Horizonte	65	57	42	15	33
São Paulo	42	38	28	11	18
Instalação sanitária coletiva					
Belém	29	35	25	11	21
Fortaleza	31	25	13	3	15
Salvador	31	23	15	6	13
Belo Horizonte	20	18	9	3	9
São Paulo	20	16	12	5	8
Lixo não coletado					
Belém	52	48	40	16	32
Fortaleza	63	62	47	19	43
Salvador	42	45	32	12	25
Belo Horizonte	70	64	49	17	38
São Paulo	17	15	10	3	6
Sem água filtrada					
Belém	70	71	69	48	60
Fortaleza	47	44	36	17	33
Salvador	48	42	34	16	28
Belo Horizonte	25	16	13	5	10
São Paulo	51	53	45	26	33
Sem geladeira					
Belém	44	48	27	10	24
Fortaleza	63	58	37	10	37
Salvador	49	34	26	9	21
Belo Horizonte	63	46	26	7	23
São Paulo	40	34	20	7	13

Indicador social e região metropolitana	Renda familiar <i>per capita</i>				Todas as famílias
	Até 1/4 SM	1/4 a 1/2 SM	1/2 a 1 SM	1 SM	
Sem eletricidade					
Belém	3	1	2	0	1
Fortaleza	25	20	8	2	11
Salvador	13	5	3	1	3
Belo Horizonte	10	4	2	0	2
São Paulo	2	1	1	0	0
Total de famílias					
Belém	20.711	42.095	61.542	102.937(45%)	227.504
Fortaleza	61.403	108.724	115.343	150.477(34%)	436.481
Salvador	43.901	87.460	137.337	256.646(49%)	526.047
Belo Horizonte	60.890	125.533	205.842	367.594(48%)	765.734
São Paulo	166.092	301.999	870.768	2.733.863(66%)	4.112.853

FONTE: IBGE, tabulação especial da PNAD-85.

OBS.: 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 nesta tabela isoladamente.

ponsabilidade comunitária (lixo, água, etc.). O padrão ou a falta de um padrão de deficiências estaria ligado às diversas prioridades setoriais adotadas pelas sucessivas autoridades locais competentes na condução e promoção das políticas de infra-estrutura habitacional. 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 econômicas e espacialmente próximas.

Finalmente, uma terceira observação aponta diferenças significativas e sistemáticas na proporção de famílias mal-atendidas segundo o nível de renda. Ou seja, segundo qualquer dos indicadores selecionados, existe uma relação inversa entre atendimento às necessidades e nível de renda familiar: quanto maior a renda, menor a proporção de famílias mal-atendidas. Embora entre pobres as diferenças não sejam grandes, entre estas e as famílias de maior poder aquisitivo (mais de 1 SM) existe 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 se obter uma identificação criteriosa de populações necessitadas, parece-nos interessante saber se estas populações são sempre integradas pelas mesmas famílias. Ou seja, se existe, em escala ponderável, uma superposição ou acumu-

TABELA 10
Transferências relativas (%) de famílias com diferentes níveis de renda familiar per capita, residentes em regiões metropolitanas selecionadas, que não atendem às diversas combinações de carências^a – 1985

Número de carências identificadas ^a	Região metropolitana de Belém		Região metropolitana de Salvador		Região metropolitana de São Paulo	
	Até 1 SM per capita	Mais de 1 SM per capita	Até 1 SM per capita	Mais de 1 SM per capita	Até 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 famílias	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: IBGE, tabulação especial da PNAD-85.

^a Estas carências se referem aos indicadores sociais ligados à habitação e saneamento, apresentados independentemente na Tabela 9. Nesta tabela, quando a família manifesta apenas uma 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.

lação de deficiência em determinadas famílias ou se, ao contrário, estas deficiências estão espalhadas entre um número maior de famílias. Saber se, neste sentido, a configuração da pobreza é relativamente concentrada ou não, tem naturalmente implicações definitivas tanto para efeitos de pesquisa, como de elaboração de programas de intervenção.

A Tabela 10 indica as freqüências relativas de famílias passíveis das carências referidas na tabela anterior, isolada ou conjuntamente. O agrupamento das famílias em duas classes de poder aquisitivo, delimitadas por um SM *per capita*, destina-se a evidenciar diferenças no perfil das carências, em função da disponibilidade monetária ou acessibilidade aos diferentes serviços. Essa tabela mostra que as famílias de baixa renda mais freqüentemente manifestam mais de uma carência que as demais famílias. Nas três regiões metropolitanas selecionadas para ilustrar essa constatação, as freqüências de famílias com menos de um SM *per capita* passíveis de mais de três carências (combinação dos indicadores de carências apresentadas na Tabela 9, dois a dois, três a três, etc.) alcançam 45% em Belém, 33% em Salvador e 17% em São Paulo, ao passo que apenas 20, 15 e 3%, respectivamente, das famílias 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. 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 pareceria 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 desfavorecida que não apresente pelo menos uma carência, mesmo com renda familiar acima do nível de subsistência. Por outro lado, famílias de baixa renda conseguem alocar de forma eficiente seus escassos recursos, de modo a reduzir o número de carências.

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.

6 - Conclusões

O desenvolvimento deste trabalho foi motivado pelo interesse em conhecer a pertinência e as limitações da aplicação de diferentes abordagens conceituais ao estudo da pobreza no Brasil, com vistas a fornecer subsídios para o Planejamento Social. Os estudos empíricos da pobreza brasileira¹⁰ têm adotado distintas perspectivas teóricas que, *a priori*, determinam o tipo de subsídio que os resultados alcançados podem fornecer à formulação de políticas públicas. Dificilmente, entretanto, seus autores, feita a opção metodológica, podem contrapor eventuais conclusões a que teriam chegado, caso tivessem adotado outro método de análise. O presente trabalho representa um exercício dessa natureza.

Empregamos, alternativamente, dois métodos de identificação da pobreza, com o objetivo de avaliar a utilidade do emprego isolado de cada um. O método direto foi adotado escolhendo-se o indicador taxa de adequação energética, destinado a identificar as famílias cuja alimentação não fornece a quantidade de energia necessária à sobrevivência física, e indicadores de conforto domiciliar, para localizar as que apresentam condições de habitação inadequadas (em água,

¹⁰Uma revisão da literatura relevante constou de uma versão preliminar deste trabalho [Lustosa e Figueiredo (1989)].

esgoto, instalação sanitária, etc.). Complementando essa análise, utilizou-se o método da renda para contrapor o conjunto de famílias de baixo poder aquisitivo ao que apresentava carências manifestadas diretamente. Nem sempre houve convergência nos resultados encontrados.

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 têm 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 estar sendo priorizadas em detrimento da alimentação, na medida em que várias famílias de boas condições sócio-econômicas não atendiam aos requerimentos energéticos.

Os critérios adotados na triagem dos grupos carentes para ação social devem, portanto, ser estabelecidas reconhecendo que cada sociedade tem necessidades específicas, associadas a sua situação sócio-econômica, política e cultural. Quanto às metas visadas pelas intervenções diretas, uma lição que se pode tirar deste trabalho diz respeito ao fato de que os padrões do consumidor de maior nível de renda não se prestam a este fim porque este nem sempre toma decisões que assegurem a satisfação das necessidades básicas da família.¹¹

Sem pretender explicar teoricamente estas constatações e sem precipitação quanto a possíveis lições a tirar das mesmas, encontramos indicações suficientes de que, mesmo no caso de populações indiscutivelmente carentes, não existe uma coincidência quanto a seus atributos sócio-econômicos, ou ainda, uma grande coerência no que diz respeito à relação existente entre estes e as manifestações de carências, seja em termos de poder aquisitivo, seja do acesso efetivo a bens e serviços considerados de necessidade básica. Exemplificando, algumas famílias carentes de alimentação ou de serviços ligados ao conforto domiciliar apresentaram níveis de poder aquisitivo compatíveis com melhor situação sócio-econômica, o que pode evidenciar a necessidade de estabelecer mecanismos corretivos independentes ou meramente acessórios da melhoria no nível da renda familiar. Por outro lado, foi observado que famílias de baixo poder aquisitivo parecem realizar *trade offs* entre as manifestações de diferentes carências.

Parece-nos, portanto, recomendável que a pesquisa social se especialize no sentido de: a) estudar inicialmente o processo sócio-econômico que dá ori-

¹¹ Por exemplo, dados empíricos sugerem que muito mais famílias dispõem de poder aquisitivo para se alimentarem adequadamente do que efetivamente o fazem e, além disso, a distribuição intrafamiliar de alimentos é desigual. Higgins (1980) mostrou que o consumidor nem sempre é eficiente no que tange ao seu próprio bem-estar, especialmente quanto à saúde e nutrição.

gem à pobreza, analisando o comportamento dos indivíduos no mercado de trabalho e as diferentes estratégias familiares de composição da força de trabalho e do orçamento doméstico; e b) tratar separadamente e em profundidade – utilizando, se possível, estatísticas setoriais ou específicas de estudos de caso – cada um dos itens básicos de consumo da população, tendo também a preocupação igualmente importante, graças a este entendimento das situações de carência, de destacar as inter-relações e articulações existentes entre diversos itens, de modo a poder auxiliar, com informações seguras e consistentes, na elaboração dos diversos programas de ação social.

A constatação de que as populações pobres são bastante heterogêneas no que diz respeito a suas carências, implica que o método indireto deva ser necessariamente complementado pela análise cuidadosa do desempenho de indicadores sociais específicos. Deve haver famílias de baixa renda que sacrificam a alimentação familiar para alcançarem melhores níveis de higiene e saneamento básico. Outras satisfazem os requerimentos alimentares do conjunto de seus membros, em detrimento de uma habitação bem saneada. É indispensável, portanto, 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 famílias que devam ser objeto de intervenções governamentais. Cumpre, assim, desvendar, por meio de pesquisas por amostra de domicílios sobre condições de vida, complementadas por estudos etnográficos, quais são as carências mais prementes de uma comunidade, para que se possa estabelecer adequadamente as prioridades da Política Social.

Abstract

This paper presents selected results from the research project in progress at the IEI/UFRJ on the subject of poverty measurement in Brazil for social planning. The first part of this text describes concepts and methods used in this paper. The second part of it displays a selection of results from the application of the different methods to the identification of the poor. Basically, these methods rely on personal income, nutrition and other basic needs indicators. We present information on the size, location and socio-economic features of the poor, in 1974/75 (Endef data) and in 1985 (PNAD-1985 data). This allowed 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 necessarily coincident, requiring specific social indicators analyses and intervention programs.

Bibliografia

AHLUWALIA, M. Inequality, poverty and development. *Journal of Development Economics*, v. 3, p. 307-342, 1976.

- ANAND. Aspects of poverty in Malaysia. *Review of Income and Wealth*, p. 1-16, Mar. 1977.
- ATKINSON, A. B. *The economics of inequality*. Oxford: Oxford University Press, 1975.
- COSTA, R. Pobreza no Brasil: uma análise recente. In: *O menor e a pobreza*. Brasília, DF: IPEA/Unicef/Sudene, 1986.
- FAVA, V. L. *Urbanização, custo de vida e pobreza no Brasil*. São Paulo; IPE/USP, 1982 (Ensaio Econômico, 37).
- FIELDS, G. *Poverty, inequality and development*. Cambridge: Cambridge University Press, 1980.
- FISHLOW, A. Who benefits from economic development: a comment. *American Economic Review*, v. 70, p. 250-256, 1980.
- FRIEDMAN, M. *The theory of the consumption function*. Princeton: Princeton University Press, 1957.
- GHAI, D., et al. *The basic needs approach to development*. Geneva: ILO, 1977.
- HICKS, J., VETTER, D. M. *Identifying the urban poor in Brazil*. Washington: The World Bank, 1983.
- HIGGINS, S. B. The disenfranchisement of basic needs? Twenty questions. *Regional Development Dialogue*, v. 1, n. 1, 1980.
- JOHNSON e WHITELAW. Urban-rural income transfers in Kenya: an estimated remittance function. *Economic Development and Cultural Change*, 1972.
- KUZNETZ, S. Demographic aspects of the size distribution of income. *Economic Development and Cultural Change*, p. 1-94, Oct. 1972.
- LUSTOSA, T. Q. de O., ELLWANGER, R., ANDRÉ, P. T. de A. *Requerimentos nutricionais: conceitos e metodologia aplicada aos dados do Endef*. 1980.
- LUSTOSA, T. Q. de O., FIGUEIREDO, J. B. B. de. *Pobreza no Brasil: métodos de análise e resultados*. Rio de Janeiro: Instituto de Economia Industrial da UFRJ, 1989 (Texto para discussão, 205).

- MACEDO, R. *Distribuição funcional na indústria de transformação: aspecto da parcela salarial*. Brasília: IPEA, 1980 (Série estudos para o planejamento, 23).
- MORGAN, J. N., et al. *Income and welfare in the United States*. New York: McGraw-Hill, 1962.
- MUSGROVE, P., FERBER, R. Finding the poor: on the identification of poverty households in Latin America. *Review of Income and Wealth*, 1976.
- ORSHANSKY, M. Counting the poor: another look at the poverty profile. *Social Security Bulletin*, v. 28, 1965.
- PRAIS, S. J., HOUTHAKKER, H. S. *The analysis of family budgets*. Cambridge: Cambridge University Press, 1966.
- REUTLINGER, S., SELOWSKY, M. *Malnutrition and poverty: magnitude and policy options*. Baltimore: Johns Hopkins University, 1976.
- ROMÃO, M. E. Índices de pobreza: alternativas, decomposição e uso com dados agregados. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 3, n. 12, 1982.
- SABOIA, J. L. M. *Evolução histórica do salário mínimo no Brasil: fixação, valor real e diferenciação regional*. Rio de Janeiro: IPEA, 1984 (Série fac-símile, 15).
- SEN, A. *Three notes on the concept of poverty*. Genebra: ILO, Jan. 1978 (World Development Programme Research Working Paper, 65).
- SRINIVASAN, T. N. *Poverty: some measurement problems*. Nova Délhi: Conference Proceedings, 41st Seminar of the International Statistic Institute, 1977.
- STANDING, G., SZAL, R. J. *Poverty and basic needs*. Genebra: ILO, 1977.
- SZAL, R. J. *Poverty: measurement and analysis*. Genebra: ILO, Oct. 1977 (World Development Programme Research Working Paper, 60).
- WORLD BANK. *Brazil: human resources special report*. Washington, D.C.: World Bank, 1979.

(Originals recebidos em novembro de 1989. Revistos em agosto de 1990).