

Segurança alimentar

Pobreza, insegurança alimentar e desnutrição no Brasil

RODOLFO HOFFMANN

CONSIDERA-SE QUE HÁ *segurança alimentar* para uma população se todas as pessoas dessa população têm, permanentemente, acesso a alimentos suficientes para uma vida ativa e saudável. Nas economias mercantis, em geral, e particularmente na economia brasileira, o acesso diário aos alimentos depende, essencialmente, de a pessoa ter *poder aquisitivo*, isto é, dispor de renda para comprar os alimentos. Uma parcela substancial da população brasileira tem rendimentos tão baixos que a coloca, obviamente, em uma situação de insegurança alimentar.

Na próxima seção será avaliada a extensão da pobreza no Brasil. Em seguida serão analisados dados referentes à desnutrição crônica de crianças. Na quarta seção discute-se o conceito de segurança alimentar, procurando estabelecer algumas linhas gerais de orientação para as políticas públicas.

A extensão da pobreza

Tendo em vista que o consumo de alimentos ocorre, predominantemente, nos domicílios e considerando, também, que há redistribuição da renda dentro da família, interessa-nos classificar as pessoas de acordo com o seu rendimento familiar *per capita* (que é a soma de todos os rendimentos das pessoas da família dividida pelo tamanho da família).

Para avaliar a evolução da extensão da pobreza no Brasil ao longo da década de 80 são utilizados dados das Pnad (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) de 1981 a 1990. A Pnad de 1982 é excluída devido a problemas metodológicos na coleta das informações sobre rendimento das pessoas. São consideradas duas *linhas de pobreza*, com valor real fixado em 0,25 e 0,5 salário mínimo de outubro de 1981, que é o mês de referência da Pnad daquele ano. O cálculo dos valores correntes das linhas de pobreza no mês de referência das Pnad dos outros anos (sempre setembro) foi feito utilizando o Inpc restrito. Cabe ressaltar que o uso de outros deflatores pode levar a resultados substancialmente diferentes.

Utilizando o Inpc para atualizar o valor do salário mínimo de outubro de 1981 até novembro e dezembro de 1993, janeiro e fevereiro de 1994, e admitin-

do que esse salário seja pago no 1º dia do mês seguinte, verifica-se que o valor médio nesses quatro meses corresponde a 88 URV (1). As linhas de pobreza utilizadas correspondem, portanto, a 44 e 22 URV *per capita*.

Para facilitar a discussão dos resultados, o valor real do salário mínimo vigente em outubro de 1981 passa a ser indicado por SM.

É importante lembrar algumas limitações dos dados das Pnad. Sabe-se que o rendimento declarado pelas pessoas é subestimado, principalmente no caso dos rendimentos relativamente elevados. A Pnad não considera o valor da produção para autoconsumo, que é um componente importante da renda real para os pequenos agricultores. A aceleração da inflação contribui para aumentar o ruído nos dados, fazendo até mesmo com que as pessoas percam a noção dos valores monetários; isso afeta particularmente os dados da Pnad de 1989, pois em setembro daquele ano a inflação mensal, de acordo com o Inpc, atingiu 36,3%.

A tabela 1 mostra a evolução da extensão da pobreza no Brasil, de 1981 a 1990, considerando as pessoas classificadas de acordo com seu rendimento familiar *per capita*. Em 1990, em um total de 144,4 milhões de pessoas, 63,2 milhões (43,8% do total) tinham rendimento *per capita* que não ultrapassava 0,5 salário mínimo de outubro de 81 (ou 0,5 SM) e 32,9 milhões (22,8% do total) tinham rendimento *per capita* que não ultrapassava um quarto daquele salário mínimo. Mesmo considerando que os rendimentos declarados constituem, freqüentemente, subestimação da renda efetivamente auferida, esses dados mostram que grande parcela da população brasileira não tem poder aquisitivo suficiente para sua segurança alimentar.

Tabela 1
Total de pessoas e pessoas de famílias pobres, conforme o valor de seu rendimento familiar *per capita* (r). Brasil, 1981-1990

Ano	Total de pessoas (milhões)(1)	Pessoas com $r \leq 0,5$ SM(2)		Pessoas com $r \leq 0,25$ SM(2)	
		milhões	H(3)	milhões	H(3)
81	118,2	54,5	46,1	26,6	22,5
83	123,6	65,0	52,6	34,3	27,8
84	126,5	64,8	51,2	32,4	25,6
85	130,7	59,6	45,6	28,9	22,1
86	133,3	41,3	30,9	16,0	12,0
87	135,8	56,5	41,6	27,6	20,3
88	138,3	60,9	44,0	31,0	22,4
89	141,4	56,8	40,1	27,8	19,6
90	144,4	63,2	43,8	32,9	22,8

(1) Exclusiva a área rural da região Norte e pessoas de famílias sem declaração de rendimento.

(2) A unidade (SM) é o valor real do salário mínimo vigente em outubro de 1981, usando como deflator o Inpc restrito.

(3) Porcentagem da população com $r \leq 0,5$ SM ou $r \leq 0,25$ SM.

Fonte: Ibg-Pnad

Ainda na tabela 1 percebe-se que a proporção de pobres (H) em 1990 é semelhante à de 1981. Há pequena diminuição quando se adota uma linha de pobreza de 0,5 SM, mas observa-se ligeiro aumento para uma linha de pobreza igual a 0,25 SM. É óbvio que esse resultado não pode ser considerado satisfatório, principalmente quando se tem em vista os resultados obtidos nas duas décadas anteriores. Entre 1960 e 1980 o PIB *per capita* do Brasil cresceu mais de 140% e, apesar do aumento da desigualdade da distribuição da renda, houve substancial redução da pobreza absoluta.

Cabe ressaltar que, devido ao crescimento da população, o número de pobres pode crescer mesmo quando a proporção de pobres (H) diminui. Assim, para uma linha de pobreza de 0,5 SM, embora a proporção de pobres em 1990 seja menor do que em 1981, o número de pobres cresce de 54,5 milhões em 1981 para 63,2 milhões em 1990.

Quando se adota uma linha de pobreza igual a 0,25 SM, o número de pobres cresce de 26,6 milhões em 1981 para 32,9 milhões em 1990.

As tabelas 2 e 3 mostram os resultados obtidos distinguindo as pessoas com domicílio na área urbana das pessoas com domicílio na área rural. Embora apenas 26% da população tenha domicílio na área rural, quando se adota uma linha de pobreza de 0,25 SM *per capita* o número de pobres na área rural é maior do que na área urbana. Entretanto, a comparação urbano-rural com base nesses dados é limitada pelo fato de os rendimentos na área rural certamente serem mais subestimados por não se considerar o valor da produção para autoconsumo e também porque se pode argumentar que o custo de vida na área urbana é maior.

Tabela 2

Total de pessoas e pessoas de famílias pobres, conforme o valor de seu rendimento familiar *per capita* (r), com domicílio na área urbana. Brasil, 1981-1990

Ano	Total de pessoas (milhões)(1)	Pessoas com $r \leq 0,5$ SM(2)		Pessoas com $r \leq 0,25$ SM(2)	
		milhões	H (3)	milhões	H (3)
81	83,8	28,6	34,2	11,2	13,3
83	89,0	37,3	41,9	16,3	18,3
84	91,4	37,6	41,1	15,7	17,2
85	94,6	33,1	35,0	12,7	13,4
86	96,7	20,4	21,1	6,3	6,6
87	99,2	30,3	30,5	11,9	11,9
88	101,5	33,8	33,3	14,3	14,1
89	104,8	31,9	30,5	13,0	12,4
90	106,7	35,7	33,4	15,2	14,3

(1) Exclusive pessoas de famílias sem declaração de rendimento.

(2) A unidade (SM) é o valor real do salário mínimo vigente em outubro de 1981, usando como deflator o Inpc restrito.

(3) Porcentagem da população com $r \leq 0,5$ SM ou $r \leq 0,25$ SM.

Fonte: Ibge-Pnad

Tabela 3
 Total de pessoas e pessoas de famílias pobres,
 conforme o valor de seu rendimento familiar *per capita* (r),
 com domicílio na área rural.
 Brasil, 1981-1990

Ano	Total de pessoas (milhões)(1)	Pessoas com $r \leq 0,5$ SM(2)		Pessoas com $r \leq 0,25$ SM(2)	
		milhões	$H(3)$	milhões	$H(3)$
81	34,4	25,8	75,0	15,4	44,7
83	34,7	27,7	80,0	18,1	52,2
84	35,1	27,2	77,6	16,7	47,6
85	36,1	26,6	73,6	16,2	44,8
86	36,6	20,8	57,0	9,7	26,5
87	36,6	26,2	71,5	15,7	42,9
88	36,9	27,0	73,3	16,7	45,4
89	36,6	24,8	67,9	14,8	40,5
90	37,7	27,5	73,1	17,6	46,8

(1) Excluída a região Norte e pessoas sem declaração de rendimento.

(2) A unidade (SM) é o valor real do salário mínimo vigente em outubro de 1981, usando como deflator o Inpc restrito.

(3) Porcentagem da população com $r \leq 0,5$ SM ou $r \leq 0,25$ SM.

Fonte: Ibge-Pnad

Comparando 1981 e 1990 verifica-se, tanto para a área urbana como para a área rural, que a proporção de pobres (H) diminuiu um pouco quando se adota uma linha de pobreza de 0,5 SM, mas aumenta ao se adotar uma linha de pobreza de 0,25 SM. O número de pobres cresce mais na área urbana, em função do processo de urbanização da população do país.

A tabela 4 mostra a distribuição regional da população analisada e das pessoas pobres com base na Pnad de 1990, que é a última disponível. É necessário ressaltar que a linha de pobreza é a mesma para todas as regiões, não se considerando, portanto, possíveis diferenças regionais de custo de vida.

Observa-se, na tabela 4, que a proporção de pobres (H) é muito mais elevada no Nordeste, especialmente quando é adotada uma linha de pobreza igual a 0,25 SM. Conseqüentemente, embora o Nordeste tenha 29,3% da população analisada, é nessa região que estão 57,7% dos pobres, para uma linha de pobreza de 0,25 SM.

Tabela 4

Total de pessoas e pessoas de famílias pobres, conforme o valor de seu rendimento familiar *per capita* (r), nas cinco regiões do Brasil, de acordo com a Pnad de 1990

Região	Total de pessoas(1)		Pessoas com $r \leq 0,5$ SM(2)			Pessoas com $r \leq 0,25$ SM(2)		
	(milhões)	%	milhões	%	H(3)	milhões	%	H(3)
Norte(4)	4,9	3,4	1,9	3,0	38,3	0,8	2,4	16,2
Nordeste	42,3	29,3	29,9	47,3	70,7	19,0	57,7	44,9
Sudeste	64,5	44,6	19,1	30,2	29,6	7,8	23,6	12,0
Sul	22,6	15,6	8,5	13,4	37,6	3,7	11,1	16,2
C. Oeste	10,2	7,0	3,9	6,1	38,2	1,7	5,2	16,7
Total	144,4	100,0	63,2	100,0	43,8	32,9	100,0	22,8

(1) Exclusive pessoas de famílias sem declaração de rendimento.

(2) A unidade (SM) é o valor real do salário mínimo vigente em outubro de 1981, usando como deflator o Inpc restrito.

(3) Porcentagem da população com $r \leq 0,5$ SM ou $r \leq 0,25$ SM.

(4) Exclusive a área rural da região Norte.

Fonte: Ibge

As tabelas 5 e 6 mostram a distribuição regional da população e das pessoas pobres para famílias residentes na área urbana e na área rural, respectivamente. Observa-se, na tabela 5, que 22,5% da população urbana do país está no Nordeste, mas que nessa região reside metade da população urbana cujo rendimento *per capita* não supera 0,25 SM. A tabela 6 mostra que, excluindo a região Norte, o Nordeste fica com 48,4% da população rural e concentra 64,2% das pessoas com residência na área rural cujo rendimento *per capita* não supera 0,25 SM.

Tabela 5

Total de pessoas com domicílio na área urbana e pessoas de famílias pobres, conforme o valor de seu rendimento familiar *per capita* (r), nas cinco regiões do Brasil, de acordo com a Pnad de 1990

Região	Total de pessoas(1)		Pessoas com $r \leq 0,5$ SM(2)			Pessoas com $r \leq 0,25$ SM(2)		
	(milhões)	%	milhões	%	H(3)	milhões	%	H(3)
Norte	4,9	4,6	1,9	5,3	38,3	0,8	5,2	16,2
Nordeste	24,0	22,5	14,2	39,9	59,2	7,6	50,1	31,8
Sudeste	55,2	51,7	13,4	37,4	24,2	4,8	31,2	8,6
Sul	15,2	14,2	4,1	11,4	26,7	1,3	8,3	8,4
C. Oeste	7,4	6,9	2,2	6,0	29,1	0,8	5,1	10,5
Total	106,7	100,0	35,7	100,0	33,4	15,2	100,0	14,3

(1) Exclusive pessoas de famílias sem declaração de rendimento.

(2) A unidade (SM) é o valor real do salário mínimo vigente em outubro de 1981, usando como deflator o Inpc restrito.

(3) Porcentagem da população com $r \leq 0,5$ SM ou $r \leq 0,5$ SM.

Fonte: Ibge

Tabela 6
Total de pessoas com domicílio na área rural e
pessoas de famílias pobres, conforme o valor de
seu rendimento familiar *per capita* (*r*), em quatro regiões do Brasil,
de acordo com a Pnad de 1990

Região	Total de pessoas(1)		Pessoas com $r \leq 0,5$ SM(2)			Pessoas com $r \leq 0,25$ SM(2)		
	(milhões)	%	milhões	%	H(3)	milhões	%	H(3)
Nordeste	18,2	48,4	15,7	56,9	86,0	11,3	64,2	62,1
Sudeste	9,3	24,7	5,7	20,8	61,4	3,0	17,0	32,3
Sul	7,4	19,6	4,4	16,0	59,9	2,4	13,5	32,4
C. Oeste	2,8	7,4	1,7	6,3	62,4	0,9	5,2	33,2
Total	37,7	100,0	27,5	100,0	73,1	17,6	100,0	46,8

(1) Não foram coletados dados na área rural da região Norte.

(2) Excluídas pessoas de famílias sem declaração de rendimento.

(3) A unidade (SM) é o valor real do salário mínimo vigente em outubro de 1981, usando como deflator o Inpc restrito.

(4) Porcentagem da população com $r \leq 0,5$ SM ou $r \leq 0,25$ SM.

Fonte: Ibge

Desnutrição no Brasil

A insuficiência da alimentação e outras condições impróprias para a saúde, associadas ao baixíssimo poder aquisitivo de grande parte da população brasileira, manifestam-se em indicadores antropométricos de desnutrição. O crescimento e a manutenção das dimensões corporais exigem a presença de condições ótimas, principalmente quanto à ingestão e utilização biológica de calorias e proteínas. Assim, os indicadores antropométricos constituem uma maneira bastante sensível de detectar casos de desnutrição.

Serão analisados, nesta seção, dados da Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição (Pnsn), realizada de junho a setembro de 1989 por Inan, Ipea e Ibge.

Cabe ressaltar, inicialmente, que a comparação entre o Endef (Estudo Nacional da Despesa Familiar, realizado pelo Ibge de agosto de 1974 a agosto de 1975) e a Pnsn (1989) indica que ocorreu, no período entre essas pesquisas, substancial redução da prevalência de desnutrição entre crianças no Brasil, que pode ser associada com o crescimento da renda *per capita*, com o aumento da escolaridade e a com extensão do fornecimento de água tratada e do saneamento básico, além de progressos nos serviços de saúde (Inan, 1990; Monteiro *et alii*, 1992; Iunes & Monteiro, 1993).

A desnutrição crônica é detectada observando-se a frequência, na população, de crianças de *estatura* muito baixa, ou seja, crianças cuja altura está mais do

que dois desvios padrões abaixo do valor esperado para sua idade e sexo. “A proporção destas crianças em populações sadias e bem-nutridas não deve ultrapassar 2,3%, o que corresponde à frequência de crianças geneticamente baixas. Desde que presentes em frequência superior a 2,3%, estaturas muito baixas são indicativas de presença de severo impedimento do crescimento, este observável apenas quando são extremas as condições de penúria” (Monteiro, 1992).

A tabela 7 mostra a prevalência de desnutrição crônica entre crianças menores de cinco anos, no Brasil, com base nos dados da Pnsn. Observa-se que no país como um todo, em 1989, 15,4% das crianças menores de cinco anos apresentavam estatura muito baixa. Essa proporção era 23% no Norte urbano, 27,3% no Nordeste, 8,1% no Sudeste, 8,7% no Sul e 8,2% no Centro-Oeste. Verifica-se que a prevalência de desnutrição é sempre maior na área rural do que na urbana. Quando se consideram apenas os dados referentes a áreas urbanas, destaca-se o fato de a prevalência de desnutrição no Norte e no Nordeste ser mais de três vezes maior do que nas demais regiões do país.

Tabela 7
Prevalência (%) de desnutrição crônica (retardo de crescimento) entre menores de cinco anos, no Brasil e nas suas regiões, conforme a situação do domicílio, em 1989

Região	Total	Situação do domicílio	
		Urbana	Rural
Norte(1)	...	23,0	...
Nordeste	27,3	23,9	30,7
Sudeste	8,1	7,2	12,7
Sul	8,7	7,0	11,7
Centro-Oeste	8,2	7,4	10,2
Brasil	15,4	12,3	22,4

(1) A Pnsn não considerou a área rural da região Norte.

Fonte: Monteiro, Benício & Gouveia (1992), com base em dados da Pnsn.

A tabela 8 mostra a prevalência de retardo de crescimento na infância nos estados brasileiros, de acordo com Monteiro (1992). Note-se que, em alguns casos, para melhorar a qualidade das estimativas, estados contíguos foram agrupados, desde que não houvesse diferenças significativas de prevalência.

Monteiro (1992) enfatiza as grandes disparidades regionais no Brasil, mostrando que enquanto a situação de Santa Catarina está próxima à de países desenvolvidos como o Canadá (com 4,5% de prevalência de retardo de crescimento na infância), o indicador referente a Maranhão e Piauí demonstra prevalência de retardo semelhante àquela observada no Quênia (35,4%).

Na tabela 8 são apresentados também os valores médios e medianos do rendimento domiciliar *per capita*, em cada estado ou par de estados, de acordo com os dados da Pnsn (2). A figura 1 mostra o diagrama de dispersão para a prevalência de crianças menores de cinco anos com estatura muito baixa e o rendimento domiciliar *per capita* mediano nas 17 unidades analisadas.

Observa-se, como seria de se esperar, que há uma correlação negativa entre prevalência de retardo de crescimento na infância e o rendimento mediano. É também notório que os estados do Norte e do Nordeste mostram prevalência de retardo de crescimento na infância relativamente alta, mesmo depois de se considerar a influência dos baixos rendimentos (fato já assinalado por Monteiro, Benício & Gouveia, 1992).

Tabela 8
Prevalência de retardo de crescimento em crianças menores de cinco anos e valores médio e mediano do rendimento domiciliar *per capita*, em estados brasileiros, de acordo com dados da Pnsn (1989)

Estados	% crianças com retardo de crescimento (1)	Rendimento domiciliar <i>per capita</i> (2)		População, em 1.000 pessoas (3)
		Médio	Mediano	
AM(4)	16,7	180	85	1.245
PA(4)	29,4	68	35	2.615
MA+PI	33,8	22	12	4.383
CE	27,6	29	15	5.736
RN+PB	22,7	55	22	5.628
PE	28,6	91	26	6.408
AL+SE	31,6	41	22	5.148
BA	22,0	45	22	12.749
MG	10,6	95	46	18.839
ES+RJ	9,5	115	59	18.904
SP	5,6	138	80	26.924
PR	11,6	98	46	8.326
SC	4,9	96	56	4.095
RS	8,2	113	61	10.034
MS	6,1	109	53	1.623
MT	11,1	135	60	1.107
GO	9,4	84	40	5.096

(1) Dados de Monteiro (1992).

(2) Em dólares *per capita*.

(3) População (crianças e adultos) correspondente aos domicílios com declaração de rendimento.

(4) Apenas área urbana.

Indicando a prevalência de retardo de crescimento na infância por Y , o valor do rendimento domiciliar *per capita* mediano por M e criando uma variável binária B , cujo valor é um para as unidades do Norte e do Nordeste e zero para as unidades do Sudeste, Sul e Centro-Oeste, obtém-se a seguinte equação de regressão (com 17 observações):

$$Y = 16,2 - 0,133 M + 12,8 B \quad (1)$$

O coeficiente de determinação (R^2) é igual a 92% e todos os coeficientes da regressão são significativos ao nível de 1% (3).

De acordo com a equação ajustada, para os estados do Sudeste, Sul e Centro-Oeste (com $B = 0$), o valor esperado da prevalência de retardo de crescimento na infância (Y) é

$$Y = 16,2 - 0,133 M$$

Por outro lado, para os estados do Norte e do Nordeste (com $B = 1$) esse valor esperado é, para dado valor de M , 12,8 pontos percentuais mais elevado:

$$Y = 29,0 - 0,133 M$$

As duas retas estão representadas na figura 1. Cabe assinalar os pontos relativamente afastados das respectivas retas: a prevalência de retardo de crescimento na infância especialmente elevada no conjunto dos estados do Maranhão e Piauí; a posição relativamente favorável da Bahia, em comparação com os demais estados do Nordeste; Santa Catarina, onde a prevalência de retardo de crescimento é mais baixa que no estado de São Paulo, apesar de o rendimento mediano ser substancialmente maior neste último estado.

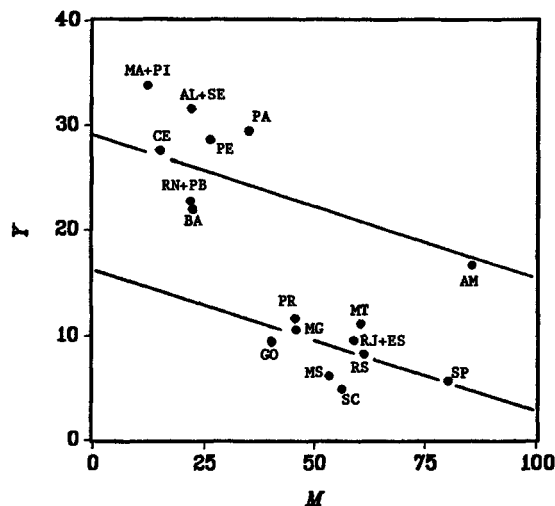


Figura 1. A relação entre prevalência de retardo de crescimento entre crianças menores de cinco anos (Y) e o rendimento domiciliar *per capita* mediano (M) em 17 estados ou pares de estados (dados básicos da Pnsn, 1989).

O fato de a desnutrição crônica (ou prevalência de retardo de crescimento) entre crianças ser mais acentuada no Norte e no Nordeste (4), mesmo depois de descontado o efeito do rendimento domiciliar, está associado ao menor

acesso da população dessas regiões a serviços em larga medida dependentes da atuação governamental, como saneamento, fornecimento de água tratada, serviços de saúde e educação (Monteiro, Benício & Gouveia, 1992; Monteiro, 1992).

A influência de diversas variáveis sobre o crescimento das crianças, mesmo depois de descontado o efeito do rendimento familiar, é comprovada na análise dos dados individuais da Pnsn desenvolvida por Kassouf (1994a). Existência de água encanada na casa, esgoto e energia elétrica favorecem o crescimento das crianças.

Vários trabalhos têm demonstrado a importância da escolaridade da mãe como um dos determinantes do estado nutricional da criança. Kassouf (1994b) mostra, inclusive, que há uma interação entre escolaridade da mãe e condições sanitárias, sugerindo que aquele fator é particularmente importante para proteger a criança de condições sanitárias desfavoráveis.

Insegurança alimentar no Brasil

Uma criança pode ter problemas graves de desnutrição, mesmo que tenha acesso a uma alimentação abundante e variada, se tiver, por exemplo, freqüentes diarreias causadas pelo consumo de água contaminada. É claro que um bom estado nutricional não depende apenas da segurança alimentar, mas também do acesso a outras condições para uma vida saudável como moradia, abastecimento de água, condições sanitárias, acesso a serviços de saúde, educação etc.

Nesse sentido, pode-se afirmar que o conceito de *Segurança Alimentar* é limitado. Trata-se, obviamente, apenas da necessidade de delimitar o campo de uma análise. O tema da Segurança Alimentar leva a focar a produção e a distribuição dos alimentos, ao passo que a análise do estado nutricional leva a focar *a alimentação e a saúde das pessoas*.

Embora a desnutrição crônica de grande número de crianças brasileiras não possa ser atribuída apenas à alimentação insuficiente, os dados apresentados nos dois tópicos anteriores mostram que grande parcela das famílias brasileiras não tem segurança alimentar. Muitas, certamente, não têm acesso a alimento suficiente para garantir o crescimento normal de seus filhos.

É importante observar, por outro lado, que parcela substancial da população brasileira tem tido segurança alimentar nas últimas décadas, na medida em que tem havido disponibilidade de grande variedade de alimentos para aqueles com suficiente poder aquisitivo.

A insegurança alimentar no Brasil será eliminada através da produção de mais alimentos?

A produção de grande quantidade de alimentos em um país não é condição suficiente nem necessária para evitar que parte da população passe fome. Em várias situações históricas, grande número de pessoas morreu de fome sem que houvesse declínio significativo na disponibilidade média de alimentos por pessoa (Sen, 1981:7). No período 1845-51, quando o povo da Irlanda estava morrendo de fome, enormes quantidades de alimento foram exportadas para a Inglaterra (Sen, 1981:39-40, 161). Um país rico pode, em geral, importar os alimentos que necessita e que não tenha produzido.

O problema da fome no Brasil não se deve à pouca disponibilidade global de alimentos, mas sim à pobreza de grande parte da população. É verdade que um processo relativamente rápido de aumento de poder aquisitivo dessa população pobre levaria ao aumento da demanda por alimentos, o qual possivelmente se manifestaria como uma crise de abastecimento, pois a oferta não poderia se ajustar à demanda em curto prazo. Nesse caso, o aumento do preço dos alimentos iria anular, em parte, o aumento da renda daquela população.

Dizer que uma pessoa passa fome porque não tem poder aquisitivo para comprar alimentos é, obviamente, uma análise muito limitada. Por que o rendimento da pessoa é baixo? Está desempregada? Mas, não tem seguro-desemprego? Não pode produzir seu próprio alimento? Para entender por que uma pessoa passa fome, Sen (1981) defende que sejam analisados os *direitos (entitlements)* dessa pessoa, enfoque bem mais abrangente do que considerar simplesmente seu poder aquisitivo. O pequeno agricultor pode produzir parte de sua alimentação se tiver o *direito* de explorar determinada área de terra, e também tiver instrumentos, sementes etc. O barbeiro autônomo, com seus instrumentos de trabalho, pode obter, através da venda de seus serviços, rendimento suficiente para comprar os alimentos que necessita; entretanto, ele poderá passar privações se uma mudança repentina nos costumes reduzir drasticamente a demanda por seus serviços. O presidiário tem *direito* às refeições fornecidas no presídio. O aluno de muitas escolas públicas tem *direito* à merenda escolar. Verifica-se, portanto, que o enfoque dos *direitos* das pessoas para compreender por que, eventualmente, passam fome, envolve uma análise da estrutura jurídica, social e econômica da sociedade.

Argumenta-se, às vezes, que os preços dos alimentos no Brasil são elevados porque a produção agrícola é insuficiente e/ou a sua comercialização é ineficiente e controlada por oligopólios (5). Devido às incertezas da produção agrícola, sempre há um ou outro produto cujo preço está elevado porque a última safra foi pequena, possivelmente devido a condições climáticas desfavoráveis. É claro, também, que o processo de comercialização dos alimentos pode ser aperfeiçoado, evitan-

do-se desperdícios e aumentando a competitividade. Entretanto, tudo indica que o nível geral dos preços dos alimentos no Brasil é semelhante ao de muitos outros países. Seria certamente impossível pretender resolver o problema da fome existente no país, com a tecnologia disponível, apenas reduzindo o preço dos alimentos. É claro, por outro lado, que devem ser incentivadas as inovações tecnológicas na produção e comercialização que permitam baratear o alimento para o consumidor final. Exemplo desse tipo de fenômeno é a carne de frango, cujo preço real apresentou substancial redução ao longo das últimas décadas.

O combate à fome deverá ser orientado, basicamente, para aumentar os *direitos (entitlements)* dos pobres, dando-lhes acesso a alimentos e às demais condições (habitação, saneamento, serviços de saúde, educação etc.) para uma vida saudável. Isso poderia ser obtido através de um processo de redistribuição da renda e/ou desenvolvimento econômico acelerado, que beneficiasse particularmente os pobres, dando-lhes a oportunidade de ter bons empregos. Pré-requisito, a longo prazo, é um sistema de educação básica que dê a todos a possibilidade de exercício de uma profissão, dentro de uma economia moderna.

E enquanto esse ideal não se realiza, são necessários programas governamentais e/ou iniciativas comunitárias para, pelo menos, minorar o problema da fome no país (6). A necessidade da interferência do governo se torna óbvia quando a fome atinge grande parte da população de uma região, como ocorre por ocasião das secas no Nordeste. O governo precisa estar presente no combate à fome, com programas devidamente orientados para os grupos de risco e os bolsões de pobreza. Os programas governamentais devem ser submetidos a avaliações periódicas.

É necessário promover um círculo virtuoso no qual o governo seja mais eficiente no uso dos seus recursos e, com isso, permita reduzir a sonegação e aumentar a arrecadação (principalmente dos impostos progressivos).

Notas

- 1 Valor 36% maior do que o salário mínimo vigente em março de 1994, igual a 64,79 URV.
- 2 Os rendimentos médio e mediano relativamente elevados para o estado do Amazonas se devem ao fato de a amostra da Pnsn nessa unidade da Federação (470 famílias) estar quase toda em Manaus.
- 3 A equação foi ajustada pelo método de mínimos quadrados ponderados, levando em consideração a população de cada uma das 17 unidades consideradas e o fato de que a variável dependente é uma proporção.
- 4 Refletido no valor positivo e estatisticamente significativo do coeficiente da variável binária *B* na equação de regressão (1).

5 Ver, por exemplo, Maluf (1991b:55).

6 Discussão sobre os vários tipos de intervenções governamentais para combater a fome, incluindo uma análise do custo e da efetividade dessas intenções, pode ser encontrada em publicação do Banco Mundial (1986). Ver, também, Castro & Coimbra (1985).

Referências bibliográficas

ABAG. *Segurança alimentar: uma abordagem de agribusiness*. São Paulo, Associação Brasileira de Agribusiness, 1993.

Banco Mundial. *Poverty and hunger: issues and options for food security in developing countries*. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 1986.

CASTRO, Cláudio de Moura & COIMBRA, Marcos (org.). *O problema alimentar no Brasil*. Editora da Unicamp-Almed, 1985.

DREZE, J. & SEN, A. *Hunger and public action*. Oxford, Clarendon Press, 1989.

FRANCO, A.; BARROS, E. & GARCIA, R.C. Conferência Nacional de Segurança Alimentar. Consea – *Ação da cidadania*. Texto de Referência, 1994.

GRAY, C.W. *Food consumption parameters for Brazil and their application to food policy*. Research Report 32, International Food Policy Research Institute, 1982.

GRAZIANO DA SILVA, J. Distribuição de renda, preços dos alimentos e padrão de desenvolvimento agrícola. *Conjuntura Alimentar*, v. 5, n. 2, p. 38-44, jun. 1993.

HELENE, M.E.M.; MARCONDES, B. & NUNES, E. *A fome na atualidade*. São Paulo, Editora Scipione, 1994.

INAN. *Pesquisa nacional sobre saúde e nutrição: resultados preliminares*. Inan-Ibge-Ipea, 1990.

INAN. *Condições nutricionais da população brasileira: adultos e idosos*, 1991.

IUNES, R. F. & MONTEIRO, C. A. *Razões para a melhoria do estado nutricional das crianças brasileiras nas décadas de 70 e 80*. Nupens/USP, Unicef, 1993.

KASSOUF, A. L. A demanda de saúde infantil no Brasil por região e setor. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 24, n. 2, p. 235-260, ago. 1994a.

_____. Saneamento e educação. Bens substitutos ou complementares? *ANPEC. XXII Encontro Nacional de Economia*. Florianópolis, dez.1994b.

LAPPÉ, E.M. & COLLINS, J. *Food first: beyond the myth of scarcity*. New York, Ballantine Books, 1978

- MALUF, R.S. Segurança alimentar e política de abastecimento. *Conjuntura Alimentar*, número especial, out. 1991a.
- _____ (rel.) Política nacional de segurança alimentar, In: *Sem medo de trabalhar na terra. Uma visão popular da agricultura brasileira*. Luiz Inácio Lula da Silva & José Gomes da Silva. São Paulo, Governo Paralelo, 1991b.
- MONTEIRO, C. A. O mapa da pobreza no Brasil. *Cadernos de Nutrição*, 4, p. 1-6, 1992.
- MONTEIRO, C. A.; BENÍCIO, M.H.D'A. & GOUVEIA, N.C. Saúde e nutrição das crianças brasileiras no final da década de 80. In: *Perfil estatístico de crianças e mães no Brasil: aspectos de saúde e nutrição de crianças no Brasil, 1989*. Ibge, 1992.
- MONTEIRO, C. A. *et alii* O estado nutricional das crianças brasileiras: a trajetória de 1975 a 1989. In: *Perfil estatístico de crianças e mães no Brasil: aspectos de saúde e nutrição de crianças no Brasil, 1989*. Ibge, 1992.
- ONU. *Second report on the world nutrition situation*, v. I: *Global and regional results*. United Nations, ACC/SCN, 1992.
- ONU. *Second report on the world nutrition situation*, v. II: *Country trends, methods and statistics*. United Nations, ACC/SCN, 1993.
- SEN, A. *Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation*. Oxford, Clarendon Press, 1981.

Rodolfo Hoffmann é professor do Departamento de Economia e Sociologia Rural da Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz" (Esalq-USP) e foi coordenador do Grupo de Trabalho Segurança Alimentar do IEA-USP.

Texto apresentado no seminário *Pobreza, fome e desnutrição no Brasil*, realizado em 2 de dezembro de 1994 no IEA-USP.