

FOME ZERO E PILOTOS PARA A POLÍTICA SOCIAL*

*Claudio Dedecca***

*Carolina Veríssimo Barbieri****

RESUMO Um dos grandes projetos anunciados no início do atual Governo Federal foi o Fome Zero. Ele propunha eliminar a situação de fome de, aproximadamente, 45 milhões de brasileiros. O ensaio analisa as características do programa e propõe a possibilidade de sua articulação com conjunto da política social. Esta perspectiva poderia permitir maior eficiência social e econômica do programa, bem como da política social como um todo. A partir do Programa Fome Zero, é possível construir pilotos para as demais políticas sociais, em favor da sua maior integração.

Palavras-chave: pobreza; política social; política pública; desenvolvimento social

Código JEL: I38

THE FOME ZERO AND THE PILOTS FOR THE SOCIAL POLICY

ABSTRACT In 2003, the new Brazilian government implemented a special program to attack the poverty situation in the nation. The project named Fome Zero had the objective to eliminate the hunger of 45 millions peoples until 2006. This paper analyses the characteristics of the Fome Zero and it proposes its articulation with other programs of social policy. This perspective could guarantee more economic and social efficiency for the program and the social policy. The Fome Zero could define the pilots for the social policy.

Key words: poverty; social policy; public policy; social development

* Artigo apresentado em 5 de setembro de 2003 e aprovado em 17 de fevereiro de 2005. Os dados apresentados neste ensaio foram elaborados graças à bolsa concedida pelo Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica – PIBIC/CNPq, gerenciado pela Universidade Estadual de Campinas – Unicamp. Os autores agradecem a ambas as instituições pelo apoio recebido. Também são gratos às sugestões encaminhadas pelos pareceristas.

** Professor do Instituto de Economia da Unicamp, e-mail: cdedecca@eco.unicamp.br

*** Mestranda em Economia Social e do Trabalho do Instituto de Economia da Unicamp. Atualmente, bolsista da Capes, e-mail: cvbarbieri@eco.unicamp.br

INTRODUÇÃO

Este ensaio discute a possibilidade da construção de pilotos para a política social a partir do desenvolvimento do Programa Fome Zero (PFZ) do Governo Federal. Seu ponto de partida é a aceitação dos pressupostos do PFZ. Isto é, a adoção de sua linha de pobreza de R\$ 71,53 familiar *per capita* (FomeZero.Org, 2003), deduzidos os gastos com aluguel ou prestação da casa própria e imputado o autoconsumo. A partir dessa referência, estimam-se a população e as famílias potenciais do PFZ, entendendo-se que estas não possuem poder de compra suficiente para resolver autonomamente suas necessidades básicas alimentares. Assim, a complementação de renda proposta pelo programa permitiria o atendimento dessas necessidades, superando o estado de fome em que se encontram.

O ensaio aceita este ponto de partida para uma política social mais ativa e procura mostrar como ele poderia servir para a construção de pilotos de necessidades sociais que pudessem orientar a definição de prioridades de investimentos. Este esforço utiliza-se da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD/IBGE para o ano de 2001, explorando somente informações para o conjunto do país. Os resultados apresentados buscam apontar a possibilidade de construir ações sociais a partir do PFZ, podendo-se ampliar a construção dos pilotos sociais para o âmbito dos municípios e microrregiões por meio do uso dos dados do Censo Demográfico 2000.

Desde o final de 2003, o Programa Fome Zero foi, na prática, substituído pelo Programa Bolsa-Família. A proposta elaborada neste ensaio pode ser diretamente incorporada ao programa atual. É possível construir pilotos para a política social a partir do Programa Bolsa-Família.

1. OBSERVAÇÕES SOBRE O PROGRAMA FOME ZERO

Segundo documento do extinto Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome – MESA, o Programa Fome Zero tem o objetivo específico de “garantir o compromisso do Direito Humano à Alimentação” (FomeZero.Org, 2003). A consecução desse direito encontra-se associada ao enfrentamento de três outras questões: soberania alimentar, respeito e preservação da cultura alimentar e sustentabilidade do sistema alimentar (Instituto da Cidadania, 2001, p. 13 e 14).

Como afirma esse último documento,

(...) no caso brasileiro, os consumidores ainda não atingiram um grau de organização e consciência de seus direitos que assegure alimentos de qualidade como uma exigência do mercado e, muito menos, que esta condição se estenda aos contingentes da população em situação de pobreza. (Instituto da Cidadania, 2001, p. 13)

Estabelece-se, desse modo, um vínculo estreito entre a segurança alimentar e o direito à alimentação. Ademais, a partir do combate à fome visualiza-se a possibilidade de construir uma noção mais ampla de segurança alimentar que garanta qualidade e quantidade ofertada, mas também acesso generalizado a uma alimentação adequada para toda a população.

Sem dúvida, essa perspectiva se diferencia claramente daquelas que orientaram as políticas agrícolas brasileiras desde os anos 1960, que restringiam a noção de segurança alimentar à disponibilidade de alimentos a baixo preço e à geração de excedentes para a exportação (Buainain, 1999). A separação das políticas agrícola e agrária no pós-1964 é uma evidência candente daquela diretriz, pois estimulava a produção em grande escala, ao mesmo tempo em que mantinha em situação de pobreza uma massa de pequenos proprietários/posseiros ou de trabalhadores agrícolas.

A Revolução Verde dos anos 1960-1970 permitiu superar o estrangulamento da oferta de alimentos, observado ao final dos anos 1960, e seus efeitos inflacionários, sem resolver adequadamente a questão agrária, a recorrência da pobreza e o acesso restrito à alimentação adequada para a população brasileira.

É inaceitável que um país que elevou sua renda *per capita* em 6,6 vezes¹ e a esperança de vida ao nascer de 37 anos para 68 anos, durante o século XX, e que tem uma das maiores extensões agricultáveis do mundo, não garanta o direito humano à alimentação para sua população. A rápida difusão do Programa Fome Zero retrata o desconforto que o problema da fome gera na sociedade brasileira. Independentemente de qualquer valoração sobre o problema, a legitimidade ganha pelo PFZ explicita a fome como uma questão ética relevante a ser enfrentada pela sociedade brasileira neste início de século.

Sem dúvida, uma primeira avaliação do programa sugere uma identificação direta entre fome, desnutrição e pobreza (Instituto da Cidadania,

2001). A estimativa oficial do número de pessoas viventes em famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 71,53, deduzidos os valores de aluguel ou prestação da casa própria e imputado o autoconsumo, corresponde a 46 milhões de pessoas, ou 9,9 milhões de famílias. Em uma das formas de divulgação do programa, encontra-se a afirmação seguinte:

(...) não temos dúvida em afirmar que os membros dessas famílias não têm renda suficiente para garantir sua segurança alimentar. (FomeZero.Org, 2003)

Somente uma leitura acurada dos documentos elaborados para a formulação e estruturação do PFZ permite identificar uma concepção mais ampla de segurança alimentar que extrapola o problema da desnutrição e que, ademais, não se constitui em uma identidade com o problema da pobreza.

Como bem esclarece Monteiro (2003a),

(...) fome, desnutrição e pobreza são problemas de natureza distinta no país, e, mais importante, que comportam soluções distintas, ainda que compartilhando causas e vítimas. Dos três problemas, a pobreza talvez seja o mais fácil de definir. De modo bastante simples, pode-se dizer que a pobreza corresponde à condição de não-satisfação de necessidades humanas elementares como comida, abrigo, vestuário, educação, assistência à saúde, entre outras. (...) Contabilizam-se como pobres as famílias cuja renda seja inferior à linha de pobreza. Quando a linha de pobreza se baseia apenas no custo da alimentação, fala-se de pobreza extrema, indigência ou mesmo em insegurança alimentar. A desnutrição ou, mais corretamente, as deficiências nutricionais são decorrentes do aporte alimentar insuficiente em energia e nutrientes ou ainda do inadequado aproveitamento biológico dos alimentos. (...) A fome é certamente o problema mais difícil de definir. (...) De modo mais prático, [sua aferição] é feita a partir da avaliação das reservas energéticas dos indivíduos, mais especificamente avaliando-se a relação entre seu peso e sua altura, admitindo-se que o percentual de indivíduos com insuficiente relação peso/altura, emagrecidos portanto, expresse razoavelmente bem a magnitude da deficiência energética crônica ou da fome da população.²

Esta questão foi abordada minuciosamente por Sen (2001, p. 169-180), ao desvincular o problema da pobreza e da fome dos baixos níveis de renda.³ O autor argumenta que a pobreza deve ser associada à capacidade das pessoas/famílias de aproveitarem o estado de bem-estar produzido pelas sociedades em épocas e circunstâncias específicas. Ser pobre em Londres no final do século XVIII era totalmente diferente de ser pobre nessa mesma ci-

dade hoje ou em uma metrópole como São Paulo. Enquanto naquela época a disponibilidade e o acesso aos bens públicos eram inexistentes para a maioria da população trabalhadora, constata-se que, atualmente, os mesmos podem ser considerados limitados, mas não ausentes para a população trabalhadora. Portanto, a situação de pobreza se apresenta de modo mais complexo, não necessariamente expresso pelo estado de fome. Por outro lado, a recorrência da fome em uma sociedade com níveis mais elevados de bem-estar torna-se um problema inaceitável eticamente, caracterizando-se como um anacronismo social.

Parece ter sido esse o motivo pelo qual o Programa Fome Zero obteve extrema atenção da sociedade brasileira, mesmo que a fome não possa ser diretamente associada à pobreza ou que não seja sustentável a estimativa de que 46 milhões de pessoas estejam sofrendo hoje o flagelo da fome no país. Contudo, pode-se considerar como razoável que essa população seja vulnerável socialmente, tendo em seu baixo poder de compra um indicador de sua baixa capacidade de se apropriar dos bens e serviços que o país oferta em seu grau de desenvolvimento atual.

Aceitando os argumentos bem fundamentados de Monteiro (2003a), é muito provável que parte significativa dessa população não tenha a desnutrição como característica de sua vulnerabilidade social. É possível que, em vez da fome, a ausência de bens públicos como habitação, educação, água e saneamento caracterize, em conjunto ou individualmente, seu estado de pobreza. É possível, ainda, que o combate à fome exija outros instrumentos de ação pública que extrapolem o auxílio renda. É exemplo disso a ocasião de lançamento do PFZ em Guaribas, quando a população apontou como demanda principal o acesso à água e a estradas para a superação de seu estado de fome (*O Estado de S. Paulo*, 2003).

Apesar das considerações apresentadas, não é justificável desconsiderar o potencial de um programa como o Fome Zero para a implementação de políticas sociais de combate à pobreza. Em vista da mobilização social que o programa gerou, cabe agora aproveitá-la para a implementação das políticas sociais e para a sensibilização acerca da complexidade dos determinantes da pobreza. É possível considerar os 46 milhões de pessoas como população potencialmente pobre, adotando-se instrumentos acurados de políticas públicas que permitam caracterizar mais precisamente as dimensões de sua vulnerabilidade social.

Em seguida, será desenvolvido um tratamento metodológico/estatístico que permitirá, ao final do ensaio, apresentar algumas sugestões iniciais para a articulação do Programa Fome Zero ao desenvolvimento das políticas sociais.

2. OS 46 MILHÕES DE HABITANTES POTENCIAIS DO PROGRAMA FOME ZERO COMO REFERÊNCIA PARA AÇÕES MAIS ATIVAS DE POLÍTICA SOCIAL

O Programa Fome Zero toma como ponto de partida a linha de pobreza adotada pelo Banco Mundial, que considera como pobres aquelas pessoas com renda inferior a US\$ 1,00/dia, deduzidos os gastos com aluguel ou prestação da casa própria e imputado o autoconsumo. Em moeda nacional, esse nível de renda corresponde, ainda segundo o PFZ, a R\$ 71,53 mensais por pessoa (à taxa de câmbio de setembro de 1999). A estimativa do programa aponta, em 1999, que 46 milhões de pessoas, ou 9,9 milhões de famílias brasileiras, estariam abaixo da referida linha de pobreza.⁴

Aplicando-se metodologia semelhante (não foi imputado o autoconsumo) para os dados da Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar de 2001, chega-se ao resultado de 43,7 milhões de pessoas e 10,5 milhões de famílias pobres. Aceita-se, neste ensaio, que essa população possui renda suficientemente baixa a ponto de sujeitá-la a algum tipo de vulnerabilidade social fundamental, que tem em seu baixo poder de compra uma referência importante.

Sem dúvida, este corte é de caráter explicitamente econômico (quantitativo), ao adotar a renda como parâmetro básico para o cálculo da linha de pobreza. É razoável considerar a renda de R\$ 71,53 *per capita* mensais suficientemente baixa, em relação ao que se necessita para atender a um padrão de consumo mínimo compatível com o grau de desenvolvimento da sociedade brasileira neste início de século. Como apontado anteriormente, a vulnerabilidade dessa população não pode ser exclusivamente imputada à ocorrência da situação de fome, devendo parte dela não sofrer este tipo de flagelo. Mas outros tipos de necessidades devem atingir essa população, colocando-a, por razões distintas, em situação de vulnerabilidade social. Isto é, carente em relação a algum bem ou serviço considerado fundamental para uma reprodução social adequada.

Neste sentido, cabe perguntar: por que não aceitar a linha de pobreza proposta e avaliar as necessidades sociais da população que se situa abaixo desse parâmetro? Se, por um lado, parte da população não deverá ser abarcada pelo Programa Fome Zero, é provável que outros tipos de programas sociais devam ser a ela dirigidos. E, portanto, por que não articular os demais programas sociais ao Programa Fome Zero? Por que não diagnosticar quais as demais carências sociais de uma certa população atendida pelo PFZ com o objetivo de hierarquizar as demandas complementares por política social, aproveitando-se inclusive a mobilização social induzida pelo primeiro?

Este ensaio explora essa perspectiva, ilustrando sua preocupação a partir de um conjunto de informações organizadas com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/IBGE 2001. Ao final, serão apontadas algumas diretrizes para aprofundamento da proposta a partir dos dados do Censo Demográfico, os quais permitiriam a construção de painéis de demandas sociais dessa população em nível municipal.

2.1 Tipologia básica

Como ressaltado acima, a população estimada do PFZ, segundo a PNAD de 2001, era de 43,7 milhões de pessoas, ou 10,5 milhões de famílias. Este universo foi organizado segundo tipo⁵ e tamanho de família (quadro 1).

Quadro 1: Tipologia de famílias utilizada

Tipologia de famílias	Famílias constituídas por
Unipessoais	Apenas uma pessoa
Não aparentados	Pessoas não-aparentadas, por exemplo, repúblicas de estudantes
Casal	Cônjuges
Casal com filho	Somente cônjuges e filho(s)
Monoparentais	Apenas um dos pais e filho(s)
Monoparentais e parentes	Apenas um dos pais, filho(s) e parente(s)
Monoparentais e não-parentes	Apenas um dos pais, filho(s) e não-parente(s), por exemplo, mãe, filho e empregado
Monoparentais compostas	Apenas um dos pais, filho(s), parente(s) e não-parente(s)
Biparental e parentes	Cônjuges, com ou sem filhos, e parente(s), por exemplo, casal e sogro e/ou sogra
Biparental e não-parentes	Cônjuges, com ou sem filhos, e não-parentes, por exemplo, casal, filho e empregado
Biparental composta	Cônjuges, com ou sem filhos, e parente(s) e não-parente(s)
Chefe e parentes	Uma pessoa de referência e parente(s), por exemplo, filho responsável e seus pais
Chefe, parentes e não-parentes	Uma pessoa de referência, parente(s) e não-parente(s)

Analisando a distribuição regional das famílias alvo do PFZ, constata-se que 77% pertencem às regiões Nordeste e Sudeste, sendo que os estados da Bahia, São Paulo e Minas Gerais respondem, em conjunto, por 34% do total de famílias (tabela 1). Estes resultados indicam uma distribuição não homogênea das famílias segundo regiões e estados, indicando ser necessário que a caracterização da população alvo do PFZ considere essa diversidade, que deve se ampliar no nível municipal, e que sejam levadas em conta outras carências não restritas à variável renda. Infelizmente, não será possível explorar os dados com esse grau de desagregação, devendo este ensaio se restringir aos indicadores médios para o conjunto do país.

A distribuição dessa população segundo tipo e tamanho de família encontra-se sumarizada na tabela 2. Nota-se que 97% das pessoas e famílias encontram-se incorporadas a seis dos 13 tipos de famílias considerados, sendo que o tipo de família “casal com filhos” responde por 64% da população e 56% das famílias alvo do PFZ (tabela 3). Ademais, 55% da população alvo pertencia ao tipo de família “casal com filhos” de tamanho igual ou superior a quatro pessoas (gráfico 1). Isto é, a famílias com dois ou mais filhos.

Com o objetivo de facilitar o conhecimento da condição social dessa população alvo, será adotado o padrão tabular segundo tipo e tamanho de família para a organização dos dados, bem como serão considerados somente os seis tipos de famílias mais representativos.

Gráfico 1: Distribuição das famílias segundo o número de pessoas na família

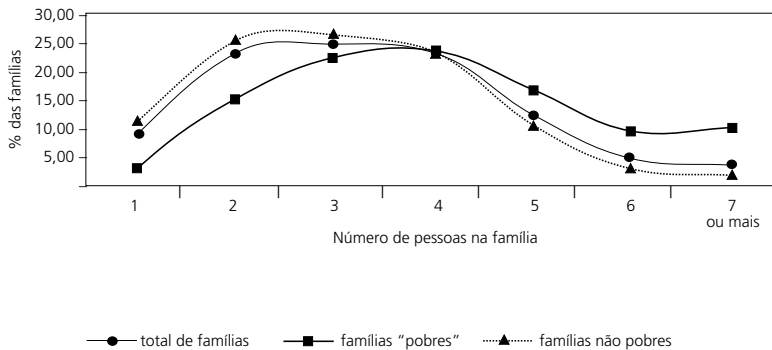


Tabela 1: Número de famílias brasileiras pobres, segundo a região geográfica e a Unidade da Federação

	(absoluto)	(%)
Norte	697.074	6,60
Acre	26.322	0,25
Amapá	12.680	0,12
Amazonas	163.322	1,55
Pará	326.438	3,09
Rondônia	53.541	0,51
Roraima	14.419	0,14
Tocantins	100.352	0,95
Nordeste	5.131.371	48,58
Alagoas	345.853	3,27
Bahia	1.360.659	12,88
Ceará	806.955	7,64
Maranhão	656.390	6,21
Paraíba	380.435	3,60
Pernambuco	821.807	7,78
Piauí	316.395	3,00
Rio Grande do Norte	265.461	2,51
Sergipe	177.416	1,68
Sudeste	3.051.493	28,89
Espírito Santo	214.603	2,03
Minas Gerais	1.101.855	10,43
Rio de Janeiro	551.196	5,22
São Paulo	1.183.839	11,21
Sul	1.044.217	9,89
Paraná	476.200	4,51
Rio Grande do Sul	416.430	3,94
Santa Catarina	151.587	1,44
Centro-Oeste	637.683	6,04
Distrito Federal	94.301	0,89
Goiás	301.370	2,85
Mato Grosso	133.109	1,26
Mato Grosso do Sul	108.903	1,03
Total	10.561.838	100,00

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/IBGE, 2001. Microdados. Elaboração própria.

Tabela 2: População alvo do Programa Fome Zero por tipo de família e número de pessoas na família – Brasil, 2001

Tipo de família	Número de pessoas na família							Total
	1	2	3	4	5	6	7 ou mais	
Unipessoal	312.686	-	-	-	-	-	-	312.686
Casal	-	851.653	-	-	-	-	-	851.653
Casal com filho	-	-	3.969.930	7.159.575	6.725.994	4.331.123	5.878.418	28.065.040
Monoparental	-	2.230.096	2.299.729	1.516.388	807.207	506.150	464.123	7.823.693
Monoparental e parentes	-	-	350.368	440.529	344.577	272.826	326.506	1.734.806
Biparental e parentes	-	-	196.882	539.282	672.816	833.126	1.640.155	3.882.261
Demais	-	168.955	243.886	195.351	149.329	82.873	180.029	1.020.423
Total	312.686	3.250.704	7.060.795	9.851.125	8.699.923	6.026.098	8.489.231	43.690.562

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/IBGE, 2001. Microdados. Elaboração própria.

Obs.: Demais famílias corresponde à soma das famílias de tipo: não aparentados; monoparental e não-parentes; monoparental composta; biparental e não-parentes; biparental composta; chefe e parentes; chefe, parentes e não-parentes.

Tabela 3: Famílias alvo do Programa Fome Zero por tipo de família e número de pessoas na família – Brasil, 2001

Tipo de família	Número de pessoas na família							Total
	1	2	3	4	5	6	7 ou mais	
Unipessoal	312.686	-	-	-	-	-	-	312.686
Casal	-	425.823	-	-	-	-	-	425.823
Casal com filho	-	-	1.323.313	1.789.912	1.345.227	721.848	736.659	5.916.959
Monoparental	-	1.115.038	766.588	379.092	161.450	84.358	60.094	2.566.620
Monoparental e parentes	-	-	116.781	110.133	68.914	45.472	41.840	383.140
Biparental e parentes	-	-	65.634	134.828	134.559	138.851	202.540	676.412
Demais	-	84.482	81.294	48.836	29.866	13.813	21.907	280.198
Total	312.686	1.625.343	2.353.610	2.462.801	1.740.016	1.004.342	1.063.040	10.561.838

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/IBGE, 2001. Microdados. Elaboração própria.

Obs.: Demais famílias corresponde à soma das famílias de tipo: não aparentados; monoparental e não-parentes; monoparental composta; biparental e não-parentes; biparental composta; chefe e parentes; chefe, parentes e não-parentes.

2.2 Características básicas dos domicílios

Os primeiros indicadores construídos correspondem a certas características dos domicílios das famílias alvo do PFZ. De acordo com a tabela 4, 28% dessas famílias possuem domicílios situados na zona rural. Nota-se uma clara dominância das famílias com domicílios urbanos, deslocando uma preocupação sobre a recorrência dessas famílias na zona rural. Somente nos casos de famílias de maior tamanho nota-se uma maior incidência de domicílios na zona rural, chegando a 46% do tipo de família “casal com filhos” de tamanho igual ou superior a sete pessoas. Infelizmente, não é possível realizar no âmbito deste ensaio uma desagregação regional dessa informação, mas supõe-se que há estados onde a concentração dessas famílias na zona rural é maior.

A predominância dos domicílios do PFZ em zona urbana é contrastada pela baixa incidência de atendimento de água encanada. Somente 7,9% dos domicílios do programa possuem água canalizada, não havendo alteração significativa dessa situação quando se consideram os tipos e tamanho de famílias (tabela 5). O acesso a algum tipo de coleta de esgoto é um pouco mais elevado, alcançando 25% das famílias alvo do programa. Mesmo assim, observa-se que as famílias mais numerosas também são as que vivem em domicílios com menor grau de acesso a algum tipo de coleta de esgoto (tabela 6).

Se entendido que água e esgoto constituem serviços sociais básicos para uma melhor condição de vida e elevação dos indicadores de saúde, pode-se afirmar que as famílias alvo do PFZ são fortemente carentes em relação aos mesmos. Do ponto de vista estratégico e de prioridades de investimento público, as políticas de saneamento favoreceriam enormemente as famílias alvo do programa.

Situação bastante diferente é encontrada em relação ao atendimento das famílias alvo pelo serviço de iluminação elétrica. De acordo com a PNAD 2001, quase 90% das famílias possuem iluminação elétrica, não se verificando maior dispersão desse indicador quando se consideram os diversos tipos e tamanho de famílias. Mesmo nas famílias mais numerosas, o acesso a esse bem alcança 3/4 das mesmas (tabela 7). É provável que a dominância da situação urbana das famílias alvo e a maior difusão da rede elétrica nessa zona expliquem o maior acesso.

Tabela 4: Proporção de famílias alvo do Programa Fome Zero cujo domicílio é rural, por tipo de família e número de pessoas na família – Brasil, 2001

Tipo de família	Número de pessoas na família							Total
	1	2	3	4	5	6	7 ou mais	
Unipessoal	21,09	-	-	-	-	-	-	21,09
Casal	-	30,99	-	-	-	-	-	30,99
Casal com filho	-	-	31,66	31,21	34,61	37,02	46,86	34,74
Monoparental	-	13,78	13,78	14,13	21,68	25,80	25,37	14,99
Monoparental e parentes	-	-	12,95	11,27	18,19	12,43	14,43	13,51
Biparental e parentes	-	-	23,73	26,32	30,48	34,71	35,56	31,38
Demais	-	16,53	16,67	24,54	30,92	35,54	24,36	21,05
Total	21,09	18,43	24,17	27,29	32,37	34,62	41,75	28,04

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/IBGE, 2001. Microdados. Elaboração própria.

Obs: Demais famílias corresponde à soma das famílias de tipo: não aparentados; monoparental e não-parentes; monoparental composta; biparental e não-parentes; biparental composta, chefe e parentes; chefe, parentes e não-parentes.

Tabela 5: Proporção de famílias alvo do Programa Fome Zero cujo domicílio possui água canalizada proveniente de rede de distribuição, segundo o número de pessoas na família e o tipo de família – Brasil, 2001

Tipo de família	Número de pessoas na família							Total
	1	2	3	4	5	6	7 ou mais	
Unipessoal	10,28	-	-	-	-	-	-	10,28
Casal	-	5,50	-	-	-	-	-	5,50
Casal com filho	-	-	6,90	7,59	7,56	9,30	9,06	7,82
Monoparental	-	5,81	8,31	10,72	11,57	14,44	15,60	8,15
Monoparental e parentes	-	-	5,20	12,49	8,18	6,26	10,49	8,54
Biparental e parentes	-	-	8,25	6,84	6,17	9,15	8,86	7,92
Demais	-	3,75	8,31	4,37	3,16	15,09	5,52	5,82
Total	10,28	5,62	7,36	8,18	7,77	9,65	9,38	7,86

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/IBGE, 2001. Microdados. Elaboração própria.

Obs: Demais famílias corresponde à soma das famílias de tipo: não aparentados; monoparental e não-parentes; monoparental composta; biparental e não-parentes; biparental composta, chefe e parentes; chefe, parentes e não-parentes.

Tabela 6: Proporção de famílias alvo do Programa Fome Zero cujo domicílio possui rede coletora de esgoto ou cujo escoadouro é pluvial, segundo o número de pessoas na família e o tipo de família – Brasil, 2001

Tipo de família	Número de pessoas na família							Total
	1	2	3	4	5	6	7 ou mais	
Unipessoal	29,17	-	-	-	-	-	-	29,17
Casal	-	29,04	-	-	-	-	-	29,04
Casal com filho	-	-	25,30	23,86	19,73	19,45	14,00	21,48
Monoparental	-	37,76	32,35	31,54	29,14	22,22	22,01	33,80
Monoparental e parentes	-	-	34,79	30,37	29,51	37,80	19,29	31,24
Biparental e parentes	-	-	19,63	24,58	21,28	18,73	20,72	21,09
Demais	-	34,00	38,53	27,51	31,69	18,12	19,47	32,02
Total	29,17	35,28	28,37	25,44	21,32	20,40	16,05	25,61

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/IBGE, 2001. Microdados. Elaboração própria.

Obs: Demais famílias corresponde à soma das famílias de tipo: não aparentados; monoparental e não-parentes; monoparental composta; biparental e não-parentes; biparental composta; chefe e parentes; chefe, parentes e não-parentes.

Tabela 7: Proporção de famílias alvo do Programa Fome Zero cujo domicílio possui iluminação elétrica, segundo o número de pessoas na família e o tipo de família – Brasil, 2001

Tipo de família	Número de pessoas na família							Total
	1	2	3	4	5	6	7 ou mais	
Unipessoal	81,62	-	-	-	-	-	-	81,62
Casal	-	84,48	-	-	-	-	-	84,48
Casal com filho	-	-	89,12	89,94	88,47	85,76	77,41	87,35
Monoparental	-	94,41	93,53	94,41	90,16	89,31	88,31	93,57
Monoparental e parentes	-	-	94,39	93,69	93,54	94,90	92,13	93,85
Biparental e parentes	-	-	91,95	89,51	93,28	87,56	83,97	88,44
Demais	-	91,19	92,89	84,50	85,64	84,41	86,20	89,20
Total	81,62	91,64	91,03	90,66	89,15	86,70	80,03	88,93

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/IBGE, 2001. Microdados. Elaboração própria.

Obs: Demais famílias corresponde à soma das famílias de tipo: não aparentados; monoparental e não-parentes; monoparental composta; biparental e não-parentes; biparental composta; chefe e parentes; chefe, parentes e não-parentes.

Uma situação próxima é encontrada em relação às características de construção do domicílio. É relativamente baixa a participação de domicílios construídos com material precário. A situação mais grave é encontrada naqueles domicílios com famílias monoparentais extensas, quando 19% deles são construídos com materiais precários (tabela 8). Cabe, entretanto, lembrar que o caráter precário encontra-se aqui associado ao uso de materiais de aproveitamento ou por técnicas de construção muito rústicas, não permitindo uma avaliação mais cuidadosa das condições de habitação da população alvo. Escapam desse critério, por exemplo, os domicílios que, mesmo construídos com materiais mais duráveis e seguros, encontram-se localizados em áreas de risco expostas a enchentes ou a desmoronamentos. O uso de outros indicadores complementares como existência de cozinha, banheiro e número de cômodos pode resultar em uma caracterização distinta daquela aqui encontrada.

Essas observações mostram somente a importância de uma caracterização mais aprofundada dos domicílios da população alvo para a consolidação do PFZ e para a definição de uma estratégia para as demais políticas sociais.

2.3 Características das famílias

Nesta parte do ensaio, serão exploradas algumas informações básicas sobre as famílias alvo do Programa Fome Zero. Do total de famílias pobres, 70% têm chefe do sexo masculino, distribuição que não se mostra diferente daquela encontrada para o total das famílias brasileiras. Não há, portanto, uma maior incidência de famílias chefiadas por mulheres, fato muitas vezes associado a um maior nível de pobreza.

Uma outra característica das famílias muitas vezes associada à incidência da pobreza é o tempo de residência. Neste ensaio adotou-se como tempo

Tabela 9: Distribuição das famílias segundo o sexo do chefe – Brasil, 2001

	Total de famílias		Famílias alvo do PFZ	
	(absoluto)	(%)	(absoluto)	(%)
Homem	35.962.683	72,88	7.322.692	69,33
Mulher	13.381.953	27,12	3.239.146	30,67
Total	49.344.636	100,00	10.561.838	100,00

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/IBGE, 2001. Microdados. Elaboração própria.

Tabela 8: Proporção de famílias alvo do Programa Fome Zero cujo domicílio é de material precário (taipa não revestida, madeira aproveitada, palha ou outro material), segundo o número de pessoas na família e o tipo de família – Brasil, 2001

Tipo de família	Número de pessoas na família							Total
	1	2	3	4	5	6	7 ou mais	
Unipessoal	10,46	-	-	-	-	-	-	10,46
Casal	-	8,68	-	-	-	-	-	8,68
Casal com filho	-	-	7,63	8,24	8,81	12,12	15,01	9,55
Monoparental	-	4,90	4,77	8,59	9,41	12,89	18,99	6,28
Monoparental e parentes	-	-	4,46	6,76	5,55	3,27	13,52	6,16
Biparental e parentes	-	-	9,32	7,73	5,04	10,48	14,75	10,02
Demais	-	8,34	9,79	9,55	11,01	12,55	7,54	9,40
Total	10,46	6,07	6,66	8,23	8,48	11,57	14,97	8,65

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/BGE, 2001. Microdados. Elaboração própria.

Obs: Demais famílias corresponde à soma das famílias de tipo: não aparentados; monoparental e não-parentes; monoparental composta; biparental e não-parentes; biparental composta; chefe e parentes; chefe, parentes e não-parentes.

Tabela 10: Proporção das famílias alvo do Programa Fome Zero cujo chefe mora no domicílio há pelo menos 4 anos, em relação ao total de famílias pobres, segundo o número de pessoas na família e o tipo de família – Brasil, 2001

Tipo de família	Número de pessoas na família							Total
	1	2	3	4	5	6	7 ou mais	
Unipessoal	54,87	-	-	-	-	-	-	54,87
Casal	-	42,78	-	-	-	-	-	42,78
Casal com filho	-	-	42,67	47,50	52,88	52,52	51,85	48,80
Monoparental	-	37,44	47,72	49,09	51,07	51,69	49,63	43,84
Monoparental e parentes	-	-	62,59	48,51	60,01	57,01	53,65	56,44
Biparental e parentes	-	-	69,19	53,58	49,72	51,03	56,98	54,82
Demais	-	45,88	60,95	57,30	46,51	63,56	59,76	54,27
Total	54,87	39,28	46,68	48,32	52,64	52,60	52,93	48,34

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/BGE, 2001. Microdados. Elaboração própria.

Obs: Demais famílias corresponde à soma das famílias de tipo: não aparentados; monoparental e não-parentes; monoparental composta; biparental e não-parentes; biparental composta; chefe e parentes; chefe, parentes e não-parentes.

mínimo de residência do chefe das famílias alvo um período de quatro anos. Pode-se notar que aproximadamente metade das famílias alvo tem seu chefe residindo no município de domicílio há menos de quatro anos, sinalizando que a migração pode ser um dos elementos de reprodução da pobreza nos termos propostos pelo programa (tabela 10). Deve-se ressaltar que esse resultado é somente indicativo de um suposto problema, devendo ser melhor avaliado com a análise mais cuidadosa do processo migratório e suas relações com o problema da pobreza. Ademais, é provável que a residência recente de parte das famílias assuma uma grande diversidade regional e mesmo uma certa concentração em certas áreas geográficas precisas.

Um outro aspecto da organização familiar geralmente associado à pobreza é a existência de muitos filhos pequenos. Os dados não sugerem que as famílias alvo sejam caracterizadas por uma elevada presença de filhos com menos de 2 anos, apesar de a proporção delas não ser desprezível. A maior incidência ocorre no tipo de família “casal com filho”, que em certos arranjos corresponde a 40% (tabela 11).

Situação distinta é encontrada quando se considera a proporção de famílias com ao menos um filho de até 10 anos. Aproximadamente 3/4 das famílias alvo possuem essa característica (tabela 12). Por outro lado, duas de cada três famílias pobres possuem pelo menos um filho sem instrução em idade escolar. Este resultado evidencia a necessidade de se articular o PFZ a outras políticas sociais que atinjam a população infantil, como aquelas de educação e saúde.

O flagelo da fome pode ser reproduzido no futuro, caso essas famílias não sejam atendidas em suas outras necessidades, em especial aquelas associadas à população infantil. Este alerta não implica abandono dos demais segmentos da população pelas políticas sociais, mas apenas aponta para a necessidade de articulação do PFZ a outras ações públicas.

Se a presença de filhos pequenos é uma característica das famílias alvo, não se pode dizer o mesmo em relação à presença de pessoas com 65 anos ou mais. Os dados sugerem que parte ponderável das famílias alvo não possui uma proporção significativa de pessoas idosas, não devendo ser essa característica uma determinante relevante para explicar a condição de pobreza (tabela 13). Isto não significa dizer que não possa ser encontrada, em certas situações, uma maior incidência da pobreza em famílias com maior

Tabela 11: Proporção das famílias alvo do Programa Fome Zero que possuem pelo menos um filho de até 2 anos, em relação ao total de famílias pobres (com filhos), segundo o número de pessoas na família e o tipo de família – Brasil, 2001

Tipo de família	Número de pessoas na família						Total
	2	3	4	5	6	7 ou mais	
Casal com filho	–	43,61	36,94	35,15	33,58	41,65	38,20
Monoparental	43,04	30,17	29,15	27,46	29,38	30,32	35,42
Monoparental e parentes	–	10,06	9,73	10,36	16,74	13,22	11,16
Biparental e parentes	–	–	19,55	25,74	21,64	25,95	21,23
Total	43,04	36,15	33,65	32,98	30,97	37,39	35,35

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/IBGE, 2001. Microdados. Elaboração própria.

Obs.: Os tipos de família monoparental e não-parentes, monoparental composta, biparental e não-parentes e biparental composta foram excluídos desta análise por não apresentarem dados representativos.

Tabela 12: Proporção das famílias alvo do Programa Fome Zero que possuem pelo menos um filho de até 10 anos, em relação ao total de famílias pobres, segundo o número de pessoas na família e o tipo de família – Brasil, 2001

Tipo de família	Número de pessoas na família						Total
	2	3	4	5	6	7 ou mais	
Casal com filho	–	74,45	75,66	78,23	81,61	87,45	78,17
Monoparental	75,74	68,00	73,39	76,99	82,55	84,57	73,59
Monoparental e parentes	–	21,49	32,91	23,48	36,20	41,21	29,03
Biparental e parentes	–	–	37,03	54,98	53,56	60,92	47,55
Total	75,74	67,63	71,59	74,62	76,25	81,49	73,24

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/IBGE, 2001. Microdados. Elaboração própria.

Obs.: Os tipos de família monoparental e não-parentes, monoparental composta, biparental e não-parentes e biparental composta foram excluídos desta análise por não apresentarem dados representativos.

Tabela 13: Proporção das famílias alvo do Programa Fome Zero que possuem pelo menos um membro com 65 ou mais anos de idade, em relação ao total de famílias pobres, segundo o número de pessoas na família e o tipo de família – Brasil, 2001

Tipo de família	Número de pessoas na família							Total
	1	2	3	4	5	6	7 ou mais	
Unipessoal	10,48	-	-	-	-	-	-	10,48
Casal	-	6,52	-	-	-	-	-	6,52
Casal com filho	-	-	3,34	2,17	1,76	2,14	2,80	2,41
Monoparental	-	1,54	2,68	2,33	1,47	2,30	2,36	2,04
Monoparental e parentes	-	-	25,09	24,23	28,04	33,35	27,14	26,58
Biparental e parentes	-	-	38,62	21,01	14,93	28,15	26,56	24,64
Demais	-	14,24	35,38	26,12	31,22	26,51	32,36	26,28
Total	10,48	3,51	6,29	4,68	4,30	7,50	8,87	5,66

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/IBGE, 2001. Microdados. Elaboração própria.

Obs: Demais famílias corresponde à soma das famílias de tipo: não aparentados; monoparental e não-parentes; monoparental composta; biparental e não-parentes; biparental composta; chefe e parentes; chefe, parentes e não-parentes.

Tabela 14: Proporção das famílias alvo do Programa Fome Zero que possuem pelo menos uma pessoa aposentada, em relação ao total de famílias pobres, segundo o número de pessoas na família e o tipo de família – Brasil, 2001

Tipo de família	Número de pessoas na família							Total
	1	2	3	4	5	6	7 ou mais	
Unipessoal	2,00	-	-	-	-	-	-	2,00
Casal	-	3,77	-	-	-	-	-	3,77
Casal com filho	-	-	4,91	3,97	4,34	4,86	6,87	4,73
Monoparental	-	0,62	3,49	3,87	4,61	8,52	6,55	2,61
Monoparental e parentes	-	-	21,48	23,85	28,12	33,76	26,49	25,36
Biparental e parentes	-	-	41,41	24,24	17,71	32,26	31,59	28,45
Demais	-	7,20	34,93	21,07	25,17	22,57	35,45	22,54
Total	2,00	1,79	7,33	6,29	6,70	10,51	12,92	6,84

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/IBGE, 2001. Microdados. Elaboração própria.

Obs: Demais famílias corresponde à soma das famílias de tipo: não aparentados; monoparental e não-parentes; monoparental composta; biparental e não-parentes; biparental composta; chefe e parentes; chefe, parentes e não-parentes.

presença de membros idosos. Em termos gerais, os dados sugerem que a política de Previdência tem contribuído para a menor incidência da pobreza nas famílias com membros idosos.⁶ Somente 6,8% das famílias alvo possuem ao menos um aposentado (tabela 14).

2.4 As famílias e o trabalho

Se a principal característica para a definição de pobreza adotada pelo PFZ é um nível de renda mínima, é fundamental conhecer se o reduzido poder de compra das famílias alvo decorre de sua baixa incorporação ao mercado de trabalho. Com o objetivo de não sobrepor indicadores referentes à infância e à terceira idade com aqueles vinculados à questão do trabalho, será considerado como População em Idade Ativa aquele segmento compreendido entre 16 e 64 anos.

Os dados para 2001 mostram uma taxa de participação dentre a população alvo mais baixa (60,34%) que aquela encontrada para o conjunto da população (70,1%) (tabela 15). A diferença é menor quando se consideram os tipos de família que mais concentram as famílias pobres, isto é, “casal com filhos” e “monoparental”. Para esses tipos de família são encontradas taxas de participação relativamente mais elevadas, indicando que a pobreza não parece estar associada a um elevado grau de inatividade entre os membros de idade entre 16 e 64 anos.

Se a baixa participação não encontra grande incidência dentre as famílias pobres, constata-se, entretanto, que a participação no mercado de trabalho é caracterizada por um desemprego ponderável.

A taxa de desemprego nas famílias pobres é duas vezes maior que a média nacional. Mesmo no tipo de família “casal com filho”, que apresenta uma taxa relativamente mais baixa (15,87%), ela ainda se encontra em um patamar muito elevado (tabela 16). A inserção dessas famílias no mercado de trabalho é precária, ao mesmo tempo em que elas tendem a ter um número maior de filhos menores de 10 anos.

A situação de precariedade é refletida, ademais, pela baixa incidência de membros ocupados que possuem carteira de trabalho assinada e/ou contribuem para a Previdência Social. Somente 19,7% das pessoas ocupadas das famílias pobres cumprem essa condição. Quando se desagregam as informações segundo o tipo e o tamanho das famílias, não se observa maior dife-

Tabela 15: Taxa de participação da população alvo do Programa Fome Zero, segundo o número de pessoas na família e o tipo de família – Brasil, 2001

Tipo de família	Número de pessoas							Total
	1	2	3	4	5	6	7 ou mais	
Unipessoal	61,00	-	-	-	-	-	-	61,00
Casal	-	61,10	-	-	-	-	-	61,10
Casal com filho	-	-	59,51	62,65	63,82	63,45	64,19	62,67
Monoparental	-	55,16	59,01	63,10	61,49	59,54	64,02	58,85
Monoparental e parentes	-	-	45,17	47,90	48,35	48,48	52,00	48,09
Biparental e parentes	-	-	56,45	40,83	54,13	49,49	62,76	54,95
Demais	-	56,45	40,83	54,13	49,49	62,76	61,71	52,30
Total	61,00	57,45	57,23	61,18	61,97	60,83	62,25	60,34

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/IBGE, 2001. Microdados. Elaboração própria.

Obs: Demais famílias corresponde à soma das famílias de tipo: não aparentados; monoparental e não-parentes; monoparental composta; biparental e não-parentes; biparental composta; chefe e parentes; chefe, parentes e não-parentes.

Tabela 16: Taxa de desemprego da população alvo do Programa Fome Zero, segundo o número de pessoas na família e o tipo de família – Brasil, 2001

Tipo de família	Número de pessoas							Total
	1	2	3	4	5	6	7 ou mais	
Unipessoal	39,19	-	-	-	-	-	-	39,19
Casal	-	29,66	-	-	-	-	-	29,66
Casal com filho	-	-	21,40	17,76	15,67	12,71	9,69	15,87
Monoparental	-	41,61	30,98	26,80	25,63	24,57	27,56	32,64
Monoparental e parentes	-	-	38,40	34,71	30,25	30,00	24,31	32,15
Biparental e parentes	-	-	25,51	21,27	19,30	16,61	16,09	18,09
Demais	-	35,14	40,04	13,98	24,21	13,89	21,49	26,36
Total	39,19	36,49	25,08	19,54	17,39	14,80	12,76	20,24

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/IBGE, 2001. Microdados. Elaboração própria.

Obs: Demais famílias corresponde à soma das famílias de tipo: não aparentados; monoparental e não-parentes; monoparental composta; biparental e não-parentes; biparental composta; chefe e parentes; chefe, parentes e não-parentes.

renciação quanto à recorrência de carteira de trabalho assinada e/ou contribuição para a Previdência Social (tabela 17). Completa esse quadro a informação de que aproximadamente 19% dos ocupados dessas famílias se inserem em estabelecimentos de maior porte ou no setor público. A grande maioria se ocupa com atividades de serviços pessoais de baixa qualificação e renda. As relações entre essas famílias e o mercado de trabalho são precárias sob diversos aspectos.

Este diagnóstico aponta ser a inserção no mercado de trabalho um grande problema para as famílias pobres, transformando a fragilidade de renda que as caracteriza em um problema estrutural. A redução do número de filhos menores de 10 anos (à medida que as crianças crescem e ingressam no conjunto de pessoas em idade ativa – PIA) pode favorecer a redução do grau de pobreza dessas famílias, mas provavelmente, para muitas delas, não será suficiente para superar os problemas de renda decorrentes da inserção precária no mercado de trabalho.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A elaboração deste ensaio foi estimulada pela repercussão que o Programa Fome Zero tem tido na sociedade brasileira e pela controvérsia que ele tem também causado entre segmentos da mesma. Independentemente da maior ou menor identificação com o objetivo do programa, é inquestionável a ampla legitimidade social que ele rapidamente conquistou, provocando inclusive uma importante mobilização da sociedade e de suas instituições em suas atividades.

É indubitável que a população alvo do programa não deve se encontrar, em sua totalidade, exposta ao flagelo da fome. Contudo, é pouco provável que ela não sofra algum tipo de vulnerabilidade social que lhe impeça condições de reprodução minimamente adequadas ao nível de desenvolvimento da sociedade brasileira neste início de século. É possível considerar como vulnerabilidade social as carências criadas por insuficiência de renda, pelo não-atendimento das necessidades básicas de caráter individual ou coletivo ou pela falta de capacitação para se inserir adequadamente na sociedade, levando-se em conta o grau de desenvolvimento por ela conquistado (ver PNUD, 1997a, capítulo 1). Para o Programa das Nações Unidas para o De-

Tabela 17: Proporção da população alvo do Programa Fome Zero ocupada, com carteira de trabalho assinada e/ou que contribui para a Previdência, em relação ao total de ocupados, segundo o número de pessoas na família e o tipo de família – Brasil, 2001

Tipo de família	Número de pessoas na família							Total
	1	2	3	4	5	6	7 ou mais	
Unipessoal	8,41	-	-	-	-	-	-	8,41
Casal	-	8,22	-	-	-	-	-	8,22
Casal com filho	-	-	22,08	23,82	20,69	20,08	14,81	20,60
Monoparental	-	17,73	25,59	20,20	18,33	16,78	11,57	20,23
Monoparental e parentes	-	-	27,20	19,89	23,16	24,39	14,68	21,64
Biparental e parentes	-	-	17,01	24,24	17,52	20,37	14,46	17,87
Demais	-	12,52	16,11	16,30	15,66	14,99	15,94	15,24
Total	8,41	13,24	22,83	23,19	20,26	19,97	14,62	19,70

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/IBGE, 2001. Microdados. Elaboração própria.

Obs: 1: Demais famílias corresponde à soma das famílias de tipo: não aparentados; monoparental e não-parentes; monoparental composta; biparental e não-parentes; biparental composta; chefe e parentes; chefe, parentes e não-parentes.

Obs: 2: Pessoas ocupadas com carteira de trabalho assinada inclui empregado com carteira, militar, funcionário público estatutário e trabalhador doméstico com carteira.

envolvimento, as três dimensões da vulnerabilidade social encontram-se presentes para aquelas famílias com renda *per capita* inferior a US\$ 1,00/dia. Segundo o PNUD, é muito elevada a probabilidade de que as pessoas que vivem com um nível de renda inferior a esse valor encontrem-se em situação de pobreza, independentemente do critério estabelecido para a sua definição.

Neste ensaio propõe-se que sejam abandonados o debate sobre a dimensão da população alvo do Programa Fome Zero e o pressuposto de que *toda* ela está exposta ao flagelo da fome. Aceita-se o mesmo ponto de partida do programa para a definição de uma estratégia de articulação dos demais programas sociais. Por que não aceitar essa população alvo e envidar esforços no sentido de verificar o conjunto de carências que as afeta para que se possa construir uma estratégia mais abrangente de política social com efeitos mais substantivos para a redução da pobreza?

O ensaio apresentou algumas evidências dessas carências a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios para o ano de 2001. O esforço teve por objetivo apresentar algumas pistas da possibilidade de se ampliar esse diagnóstico, instrumentando mais adequadamente o PFZ e sua articulação com as demais políticas sociais.

A divulgação recente do Censo Demográfico 2000 (ver Anexo) permite que se construam diagnósticos sobre a vulnerabilidade social da população alvo do PFZ em nível de municípios e, em certas situações, para distritos e subdistritos daqueles de maior porte habitacional. É possível analisar, nesse nível de desagregação, as condições de pobreza decorrentes da falta de habitação, água e saneamento, educação, saúde, trabalho, etc. É viável ainda melhor caracterizar a família alvo do programa. Essas informações articuladas com aquelas de caráter administrativo das políticas sociais (número de vagas e de escolas, leitos hospitalares, etc.) são fundamentais para a ação local e para a definição de prioridades de investimento/gasto das diversas esferas de governo. Pilotos para a política social podem ser construídos, portanto, a partir do Programa Fome Zero. Ou baseados no Programa Bolsa-Família.

Parece ser inquestionável que o Programa Fome Zero abre a possibilidade de articulação dos programas sociais e ação unitária desses sobre as famílias vulneráveis socialmente. Neste sentido, é preciso ir além dos objetivos inscritos no PFZ — ou no Bolsa-Família. É necessário articulá-los ao conjunto da política social. Pela primeira vez, talvez, o país conte com um pro-

grama público com ampla legitimidade e com a capacidade de mobilização integrada da política social.

Este ensaio apresentou algumas pistas sobre a possibilidade de se estabelecer essa articulação. Os instrumentos existem. Cabe à gestão pública desenvolvê-los.

ANEXO

GUARIBAS, PIAUÍ: O PONTO DE PARTIDA DO PROGRAMA FOME ZERO

Durante a realização da pesquisa apresentada ao longo deste ensaio, o IBGE disponibilizou os dados do Censo Demográfico 2000. Com o objetivo de explicitar as possibilidades de transposição da orientação metodológica utilizada neste ensaio para a base de dados do CD 2000, foram organizadas algumas informações sobre Guaribas (PI), que foi a primeira cidade atendida pelo Programa Fome Zero. As informações aqui apresentadas constituem breves pistas para um trabalho futuro, sinalizando muito parcialmente a potencialidade da conduta metodológica como instrumento para orientação da política social articulada ao PFZ.

Em 2000, Guaribas tinha 4.814 pessoas residentes, representando 0,17% da população do Estado do Piauí. A cidade possuía três postos de saúde/unidades ambulatoriais e não tinha hospital. Havia 1.453 crianças matriculadas em 17 escolas de ensino fundamental, todas elas públicas.

Da população total, 3.521 pessoas encontram-se elegíveis para o PFZ. Das 769 famílias de Guaribas, 669 devem ser atendidas pelo programa. Constata-se, portanto, que, mesmo considerando a dimensão populacional restrita do município, é extensa a vulnerabilidade social de sua população, podendo o PFZ cumprir um papel importante no atendimento das necessidades básicas dessa população.

A análise das características da população elegível para o PFZ da cidade de Guaribas mostra que a grande maioria (80%) faz parte da família tipo “casal com filhos”, havendo uma elevada concentração de famílias com três filhos ou mais. Constata-se, portanto, que a situação de pobreza encontra-se associada a uma condição de família com maior número de membros.

Por outro lado, constata-se que a situação de pobreza abarca, em especial, domicílios da zona rural, que não possuem acesso a água e, em número relativamente baixo, a serviço de luz elétrica.

Tabela A.1: População alvo do Programa Fome Zero, segundo o número de pessoas na família e o tipo de família – Guaribas, PI (2000)

Tipo de família	Número de pessoas na família							Total
	1	2	3	4	5	6	7 ou mais	
Unipessoal	2	-	-	-	-	-	-	2
Casal	-	97	-	-	-	-	-	97
Casal com filho	-	-	237	535	596	436	897	2.700
Monoparental	-	12	13	17	32	-	-	74
Monoparental e parentes	-	-	-	-	-	-	-	-
Biparental e parentes	-	-	-	20	-	-	-	20
Demais	-	-	-	58	-	22	547	628
Total	2	109	250	631	628	458	1.443	3.521

Fonte: Censo Demográfico – IBGE, 2000. Microdados. Elaboração própria.

Tabela A.2: Proporção das famílias alvo do Programa Fome Zero cujo domicílio é rural, segundo o número de pessoas na família e o tipo de família – Guaribas, PI (2000)

Tipo de família	Número de pessoas na família							Total
	1	2	3	4	5	6	7 ou mais	
Unipessoal	100,00	-	-	-	-	-	-	100,00
Casal	-	100,00	-	-	-	-	-	100,00
Casal com filho	-	-	75,46	69,06	90,28	83,67	82,01	79,77
Monoparental	-	-	100,00	100,00	-	-	-	41,72
Monoparental e parentes	-	-	-	-	-	-	-	-
Biparental e parentes	-	-	-	100,00	-	-	-	100,00
Demais	-	-	-	76,49	-	100,00	88,63	87,02
Total	100,00	89,07	76,77	71,61	85,72	84,46	84,55	81,16

Fonte: Censo Demográfico – IBGE, 2000. Microdados. Elaboração própria.

Do ponto de vista da organização familiar, observa-se que a maioria das famílias pobres possui filhos menores de 16 anos e tem uma taxa de participação elevada.

Essas informações preliminares permitem apresentar algumas inferências sobre ações complementares ao PFZ. Existem sinais de que a precariedade da condição das famílias pobres elegíveis para o PFZ decorre de três dimensões: precariedade da inserção ocupacional; tamanho e composição da família com incidência de filhos menores; e ausência de atendimento de necessidades sociais coletivas.

Não necessariamente essas carências tocam de modo generalizado e homogêneo a totalidade dessas famílias. É possível que o não-atendimento das necessidades sociais coletivas atinja o conjunto das famílias, em razão de elas dependerem de políticas sociais de larga abrangência.

Entretanto, não se pode dizer o mesmo em relação à vulnerabilidade decorrente do tamanho e composição das famílias. Diversas formas de arranjo familiar com efeitos diferenciados podem explicar a condição de vulnerabilidade das famílias.

Apesar dessas observações apontando a necessidade de cuidado na avaliação da vulnerabilidade das famílias elegíveis para o PFZ, percebe-se a possibilidade de identificar, a partir da análise de outros indicadores socioeconômicos, suas carências sociais de modo mais amplo. Abre-se, portanto, a possibilidade de as ações do PFZ serem articuladas às de outras políticas sociais, como saúde, educação, saneamento, dentre outras. Essa articulação permitiria qualificar as estratégias da política social e hierarquizar prioridades em uma situação de grave restrição financeira do Estado.

Tendo sido Guaribas o ponto de partida do PFZ, observa-se que o combate de sua elevada extensão da pobreza pode se realizar, no curto prazo, com a complementação de renda e, no longo prazo, com o desenvolvimento de políticas sociais.

O exemplo permite reafirmar o argumento principal deste ensaio: a articulação do PFZ com as políticas sociais. Para tanto, é necessário construir uma metodologia que permita essa articulação e a orientação das ações. O ensaio procurou apresentar algumas pistas, esperando contribuir para a valorização das ações de políticas públicas.

Tabela A.3: Proporção das famílias alvo do Programa Fome Zero cujo domicílio possui água canalizada, segundo o número de pessoas na família e o tipo de família – Guaribas, PI (2000)

Tipo de família	Número de pessoas na família						
	1	2	3	4	5	6	7 ou mais
Unipessoal	-	-	-	-	-	-	-
Casal	-	-	-	-	-	-	-
Casal com filho	-	-	-	3,98	4,28	-	2,05
Monoparental	-	-	-	-	-	-	-
Monoparental e parentes	-	-	-	-	-	-	-
Biparental e parentes	-	-	-	-	-	-	-
Demais	-	-	-	-	-	-	-
Total	-	-	-	3,37	4,06	-	1,56

Fonte: Censo Demográfico – IBGE, 2000. Microdados. Elaboração própria.

Tabela A.4: Proporção das famílias alvo do Programa Fome Zero cujo domicílio possui iluminação elétrica, segundo o número de pessoas na família e o tipo de família – Guaribas, PI (2000)

Tipo de família	Número de pessoas na família						
	1	2	3	4	5	6	7 ou mais
Unipessoal	-	-	-	-	-	-	-
Casal	-	-	-	-	-	-	-
Casal com filho	-	-	22,97	25,35	14,52	32,57	11,48
Monoparental	-	100,00	-	-	-	-	28,23
Monoparental e parentes	-	-	-	-	-	-	-
Biparental e parentes	-	-	-	-	-	-	-
Demais	-	-	-	23,51	-	100,00	-
Total	-	10,93	21,74	23,66	13,79	35,86	7,07

Fonte: Censo Demográfico – IBGE, 2000. Microdados. Elaboração própria.

Tabela A.5: Proporção das famílias alvo do Programa Fome Zero que possuem pelo menos um filho menor de 16 anos, segundo o número de pessoas na família e o tipo de família – Guaribas, PI (2000)

Tipo de família	Número de pessoas na família							Total
	1	2	3	4	5	6	7 ou mais	
Unipessoal	-	-	-	-	-	-	-	-
Casal	-	-	-	-	-	-	-	-
Casal com filho	-	-	87,57	100,00	96,29	100,00	99,47	96,86
Monoparental	-	100,00	100,00	100,00	100,00	-	-	100,00
Monoparental e parentes	-	-	-	-	-	-	-	-
Biparental e parentes	-	-	-	100,00	-	-	-	100,00
Demais	-	-	-	49,32	-	100,00	62,81	62,11
Total	-	10,93	88,23	95,31	95,53	100,00	85,38	85,32

Fonte: Censo Demográfico – IBGE, 2000. Microdados. Elaboração própria.

Tabela A.6: Taxa de participação da população alvo do Programa Fome Zero, segundo o número de pessoas na família e o tipo de família – Guaribas, PI (2000)

Tipo de família	Número de pessoas na família							Total
	1	2	3	4	5	6	7 ou mais	
Unipessoal	100,00	-	-	-	-	-	-	100,00
Casal	-	78,08	-	-	-	-	-	78,08
Casal com filho	-	-	69,97	61,82	76,54	70,37	49,64	67,27
Monoparental	-	100,00	100,00	100,00	33,33	-	-	62,46
Monoparental e parentes	-	-	-	-	-	-	-	-
Biparental e parentes	-	-	-	33,33	-	-	-	33,33
Demais	-	-	-	74,50	-	66,67	56,63	59,20
Total	100,00	79,62	70,81	62,66	73,80	70,16	59,94	65,83

Fonte: Censo Demográfico – IBGE, 2000. Microdados. Elaboração própria.

NOTAS

1. Este aumento foi de 6 vezes para a Europa Ocidental, 5,2 vezes para os EUA e 4,5 vezes para a América Latina. Ver Maddison, 1995.
2. Ver, também, Monteiro, 2003b.
3. Uma revisão extensa da discussão sobre pobreza, incluindo o debate da Comunidade Europeia, é encontrada em Salama e Destremau (1999).
4. Esta orientação é semelhante à adotada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Ver PNUD, 1997a; PNUD, 1997b; e Anand e Sen, 1994.
5. Os tipos de famílias foram estabelecidos a partir da proposição metodológica de Bilac, 2003.
6. Sobre este assunto, ver Delgado *et al.*, 2000.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANAND, S., SEN, A. (1994) “Human Development Index: methodology and measurement”. *Human Development Report Office*, Occasional Papers. Nova York: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.
- BILAC, E. (2003) “Estruturas familiares e padrões de resistência”. Campinas: Nepo/Unicamp (mimeo).
- BUAINAIN, A. M. (1999) “Trajetória recente da política agrícola brasileira”. Tese de Doutorado. Campinas: IE/Unicamp (mimeo).
- DELGADO, G., CARDOSO JR., J. C. (2000) *A Universalização de direitos sociais no Brasil: a previdência rural nos anos 90*. Brasília: IPEA.
- FomeZero.Org (2003) *Fome Zero: renda define linha de pobreza*. São Paulo: www.fomezero.org.br.
- INSTITUTO DA CIDADANIA (2001) *Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil: Projeto Fome Zero*. São Paulo: Instituto da Cidadania.
- MADDISON, A. (1995) *Monitoring the World Economy 1820-1992*. Paris: OECD.
- MINISTÉRIO EXTRAORDINÁRIO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E COMBATE À FOME (2003) *Projeto Fome Zero*. Brasília: www.fomezero.gov.br.
- MONTEIRO (2003a) “Fome, desnutrição e pobreza: além da semântica”. *Jornal da USP*, ano XVIII, n. 621. São Paulo: USP.
- (2003b) *Aumentar o valor da bolsa-escola é mais consistente*. Debate Apropuc-SP. São Paulo: Apropuc-SP.
- PNUD (1997a) *Human Development Report, Human Development to Eradicate Poverty*. Nova York: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.
- (1997b) *Poverty Reduction, Technical Support Document, Module 3*. Nova York: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.
- O ESTADO DE S. PAULO (2003) “Agora famosa, Guaribas espera água e estradas”. *O Estado de S. Paulo*, 12 de janeiro de 2003. São Paulo: OESP.
- SALAMA, P., DESTREMAU, B. (1999) *O tamanho da pobreza: economia política da distribuição de renda*. Rio de Janeiro: Garamond.
- SEN, A. (2001) *Desigualdade reexaminada*. São Paulo: Record.