

## Combate à fome e miséria no governo Lula: garantia do direito à alimentação?

Clóvis Roberto Zimmermann\* & Marina da Cruz Silva\*\*

### Resumo

O Brasil tem se destacado no cenário internacional pelo combate à fome e à pobreza. Nesse processo, os dois mandatos do governo Lula ganharam destaque na imprensa nacional e internacional por ter reduzido os índices de fome e pobreza, sendo inclusive referência mundial, como mostram várias análises. Contudo, poucos estudos levam em conta a garantia do direito humano à alimentação adequada. Por isso, o objetivo desse artigo é analisar as tendências de diminuição do quadro de pobreza e miséria no Brasil nos dois mandatos do governo Lula e verificar se estamos progressivamente garantindo o direito à alimentação adequada.

**Palavras-chave:** Combate à pobreza, direito à alimentação, Governo Lula.



\* **CLÓVIS ROBERTO ZIMMERMANN** é Professor de Sociologia da Universidade Federal da Bahia e Doutor em Sociologia pelo Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Alemanha.



\*\* **MARINA DA CRUZ SILVA** é Doutoranda em Psicogerontologia pela Universidade de Erlangen-Nürnberg na Alemanha, assistente social, professora da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

## Introdução

Para os pesquisadores do IPEA Barros/Henriques/Mendonça (2000, p. 139), as experiências de combate à fome e pobreza no Brasil ao longo das duas últimas décadas do século XX ficaram restritas, sobretudo, aos efeitos do crescimento econômico relegando, a um plano secundário, alternativas de combate à fome e pobreza. Os autores acima referidos concordam que o crescimento econômico é um fator importante no combate à pobreza, mas muito lento para acabar efetivamente com a fome e a pobreza no Brasil. Segundo esses autores, um crescimento de 3% ao ano na renda per capita, por exemplo, tenderia a reduzir a pobreza no Brasil em aproximadamente um ponto percentual a cada dois anos. Ou ainda, um crescimento contínuo e sustentado de 3% ao ano na renda per capita levaria, no Brasil, mais de 25 anos para reduzir a proporção de pobres abaixo de 15%. Assim, embora conduza a uma redução da pobreza, a via do crescimento econômico necessita um longo período de tempo para produzir uma transformação relevante na magnitude da pobreza per capita e os de menor grau de desigualdade.

Estudos na cidade de São Paulo (FIGUEIREDO; TORRES; BICHIR 2006) demonstraram que a situação de emprego dos 40% mais pobres da cidade entre 1991 e 2004 apresentou um quadro desalentador. Houve uma forte redução da proporção de ocupados em relação à população em idade ativa (PIA), que passou de 57,3% em 1991 para 45,9% em 2004. Além disso, segundo o estudo, reduziu-se substancialmente a proporção de trabalhadores com carteira assinada, passando de 54% em 1991 para 30% em 2004. Por outro lado cresceu o emprego sem carteira e de trabalho autônomo, dobrando no período. Assim, a década de 1990 caracteriza-se por uma queda muito expressiva do emprego formal, apontando para um quadro de significativa “desconexão” dos mais pobres com o mundo do trabalho, com impactos nas possibilidades de ascensão social e de integração à sociedade, além da queda nos direitos associados ao trabalho formal (FIGUEIREDO; TORRES; BICHIR 2006).

Contudo, o aumento da precariedade do trabalho não se refletiu na renda familiar. Em 1991, o corte de renda dos 40% mais pobres correspondia a 2,7 salários mínimos, enquanto, em 2004, esse corte se elevou para 4,2 salários mínimos. Ou seja, a renda média dos 40% mais pobres aumentou substancialmente no período considerado. Por outro lado, o período registra uma evolução do acesso a serviços públicos pelos 40% mais pobres de São Paulo. Há um quadro de melhoria e de virtual universalização de alguns desses serviços.

O acesso a programas de transferência de renda passou a ter um peso significativo na composição da renda dos domicílios mais pobres. Em 2004, 19% da população pobre de São Paulo tinha acesso a pelo menos um dos programas de transferência de renda existentes, seja do governo municipal, estadual ou federal. O maior problema era que os programas de transferência de renda existentes tinham um grau de cobertura muito baixa, chegando a apenas 28% da população com menos de meio salário mínimo per capita.

Dessa forma, tudo indica que a atuação do Estado<sup>1</sup>, por meio de serviços públicos e

<sup>1</sup> Ullrich (2005) apresenta dados que comprovam que as instituições do Estado de bem-estar na Europa são mecanismos eficazes no combate à pobreza e na redução das desigualdades. Seu estudo demonstra que antes das transferências governamentais, o índice GINI na Alemanha era de 0,39 em 1969. Após as transferências governamentais, esse índice caiu para 0,25, ou seja, uma redução de 33,9%. Em 1978, antes

políticas sociais, seja um fator de relevância e que consiga ter efeitos positivos na redução da fome e da pobreza. A atuação do Estado para além de medidas do crescimento econômico são meios importantes na melhoria dos nossos indicadores sociais, incluindo-se programas de transferência de renda.

### **O governo Lula e a garantia do direito humano à alimentação adequada**

Pesquisas de opinião pública apontam para altas taxas de aprovação dos dois mandatos do governo Lula (2003-2010). Em grande medida tal aprovação ocorreu em virtude do combate à fome e à miséria. Dentre as principais políticas destacadas no combate à fome e miséria no Brasil estão a valorização do salário mínimo, que subiu de R\$ 240,00 em 2003 para R\$ 510,00 em 2010. Além disso, o aumento de novos postos de trabalho, cerca de 15 milhões, aliado com a ampliação de programas de transferência de renda, a exemplo do Bolsa Família, além da ampliação da cobertura do BPC (Benefício de Prestação Continuada). Na área da segurança alimentar, destacam-se as cisternas, banco de alimentos, cozinhas comunitárias, compra direta de alimentos, os restaurantes populares e outros mais (KERSTENETZKY, 2009).

Os dados abaixo apresentam diminuição da quantidade de indigentes no Brasil. O número de indigentes foi calculado com base nos custos de uma cesta básica alimentar que contemple as necessidades de consumo calórico mínimo de um indivíduo. Esse cálculo varia entre as regiões, os estados e áreas urbana, rural e metropolitana. Ser indigente significa possuir recursos físicos ou econômicos que garantam apenas a metade dos custos de uma cesta básica. Ou seja, significa que as pessoas passam fome.

Do ponto de vista do direito à alimentação adequada realizar o cálculo pelo custo da cesta básica alimentar é uma forma de avaliar em que medida esse direito está sendo garantido, já que o direito à alimentação adequada realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, **tem acesso físico e econômico**, ininterruptamente, à alimentação adequada. Além disso, o direito à alimentação adequada terá de ser garantido de maneira progressiva, uma vez que exige um volume alto de recursos públicos. Para garantir o acesso físico ou econômico, cada Estado fica obrigado a assegurar que todos que estão sob sua jurisdição tenham acesso à quantidade mínima, essencial, de alimento, que seja suficiente, nutricionalmente adequada e segura, para garantir que estejam livres da fome. Na avaliação de Valente (2002, p. 53) o “**direito de estar livre da fome**” é o patamar mínimo da dignidade humana, o qual não pode ser dissociado do direito a uma alimentação adequada em quantidade mas também de qualidade.

Em relação à diminuição da quantidade de indigentes no Brasil, o gráfico abaixo demonstra que no Brasil houve uma mudança no período compreendido entre os anos de 1992 e 2009. Enquanto que em 1992 cerca de 31,6 milhões de pessoas passavam fome, essa quantidade caiu para 15,7 em 2009 no Brasil. Por outro lado, tal situação sofreu maiores alterações a partir de 2003, com o governo Lula. Em 2002, quase 30 milhões de pessoas passavam fome no Brasil, quadro esse que caiu pela metade até

---

das transferências governamentais, o índice GINI na Alemanha era de 0,43. Após as transferências governamentais, esse índice caiu para 0,24, uma redução de 42,5%. Já em 1998, antes das transferências governamentais, o índice GINI na Alemanha era de 0,44. Após as transferências governamentais, esse índice caiu para 0,27, uma queda de 39,2%. Essa redução na desigualdade de renda foi possível graças à intervenção do Estado, especialmente através de programas de transferência de renda. Esping-Andersen e Myles (2008) chegaram a conclusões semelhantes.

2009. Isso significa que os esforços do governo Lula renderam frutos, acarretando na diminuição da fome no Brasil, conforme pode ser visualizado abaixo.

Em relação às diferentes regiões do Brasil, o Nordeste ainda concentra mais da metade dos indigentes do Brasil, que eram 17,76 milhões em 1992, caindo para 9,59 milhões em 2009. Os dados indicam que do ponto de vista do investimento governamental, essa região precisa ser priorizada, pois o número de indigentes é bem maior do que em outras regiões<sup>2</sup>. A região Sudeste registrou a maior diminuição no número de indigentes, que caíram de 7,23 milhões em 1992 para 2,79 milhões em 2009. A região Centro-Oeste concentra, em números absolutos, a menor quantidade de indigentes no país. Enquanto que nessa região 1,35 milhões de pessoas passavam fome em 1992, esse número caiu para cerca de meio milhão em 2009.

Evolução do número de indigentes no Brasil Unidades da Federação (em milhões)

	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2004**	2005**	2006**	2007**	2008**	2009**
<b>Brasil</b>	31,6	32,4	29,5	28,3	27,1	25,8	27,8	29,0	27,9	30,0	28,1	23,4	19,3	18,4	18,8	15,3	27,3	24,3	20,1	19,1	16,3	15,7
<b>Norte<sup>1</sup></b>	2,06	1,84	1,57	1,67	1,77	1,87	1,98	2,08	2,20	2,37	1,94	1,78	1,52	1,53	1,27	1,39	2,97	2,68	2,26	2,26	1,79	1,87
Acre	0,07	0,08	0,08	0,08	0,07	0,07	0,09	0,08	0,09	0,11	0,10	0,09	0,07	0,08	0,09	0,08	0,16	0,16	0,13	0,16	0,10	0,11
Amapá	0,06	0,07	0,06	0,04	0,08	0,08	0,11	0,04	0,10	0,13	0,12	0,07	0,06	0,08	0,04	0,07	0,13	0,08	0,07	0,08	0,05	0,07
Amazonas	0,48	0,47	0,38	0,31	0,39	0,66	0,53	0,55	0,56	0,58	0,46	0,32	0,30	0,41	0,34	0,33	0,70	0,49	0,49	0,64	0,48	0,41
Pará	0,66	0,75	0,58	0,78	0,74	0,69	0,77	0,91	0,95	1,04	0,82	0,86	0,72	0,83	0,59	0,70	1,43	1,35	1,12	0,97	0,84	0,99
Roraima	0,14	0,12	0,11	0,10	0,10	0,09	0,12	0,15	0,14	0,13	0,09	0,13	0,11	0,09	0,08	0,07	0,16	0,24	0,19	0,16	0,14	0,12
Roraima	0,02	0,03	0,01	0,02	0,01	0,03	0,03	0,05	0,07	0,06	0,10	0,08	0,04	0,04	0,04	0,03	0,13	0,10	0,06	0,05	0,05	0,04
Tocantins	0,43	0,33	0,39	0,38	0,39	0,35	0,33	0,30	0,30	0,32	0,29	0,23	0,20	0,20	0,15	0,12	0,26	0,23	0,20	0,20	0,15	0,12
<b>Nordeste</b>	17,76	19,02	15,29	16,20	16,70	16,47	16,31	16,89	16,40	17,46	15,97	14,40	12,21	11,55	9,97	9,59	15,97	14,40	12,21	11,55	9,97	9,59
Alagoas	0,98	1,26	0,88	0,98	0,87	0,98	1,09	1,15	1,20	1,21	1,15	1,03	0,89	0,82	0,82	0,77	1,15	1,08	0,89	0,82	0,82	0,77
Bahia	4,88	5,18	4,30	4,59	4,48	4,12	4,22	4,44	4,50	4,72	3,89	3,98	3,09	2,90	2,66	2,47	3,89	3,58	3,05	2,90	2,66	2,47
Ceará	2,93	2,80	2,38	2,61	2,80	2,38	2,53	2,54	2,37	2,51	2,41	2,23	1,87	1,84	1,39	1,44	2,41	2,23	1,87	1,84	1,39	1,44
Maranhão	1,50	2,48	2,27	2,16	2,62	2,37	2,29	2,26	2,24	2,40	2,37	2,02	1,88	1,68	1,32	1,31	2,37	2,02	1,88	1,68	1,32	1,31
Paraíba	1,48	1,80	1,02	1,08	1,16	1,07	1,11	1,24	1,08	1,10	1,13	0,92	0,69	0,74	0,64	0,64	1,13	0,92	0,69	0,74	0,64	0,64
Paraná	3,02	2,80	2,16	2,35	2,47	2,25	2,57	2,83	2,62	3,01	2,76	2,39	2,07	1,97	1,77	1,64	2,76	2,39	2,07	1,97	1,77	1,64
Pernambuco	1,41	1,32	1,10	1,17	1,25	1,17	1,17	1,09	1,16	1,00	1,04	0,88	0,74	0,64	0,58	1,00	1,04	0,88	0,74	0,64	0,58	
Rio Grande do Norte	1,00	1,01	0,72	0,79	0,75	0,70	0,81	0,83	0,79	0,83	0,82	0,88	0,57	0,54	0,44	0,40	0,82	0,88	0,57	0,54	0,44	0,40
Sergipe	0,57	0,56	0,45	0,45	0,49	0,44	0,53	0,53	0,51	0,51	0,44	0,46	0,34	0,33	0,29	0,34	0,44	0,46	0,34	0,33	0,29	0,34
<b>Centro-Oeste</b>	1,33	1,23	0,99	1,06	0,95	0,87	1,07	1,12	1,07	1,24	0,85	0,83	0,84	0,97	0,82	0,81	0,86	0,83	0,84	0,97	0,82	0,81
Distrito Federal	0,18	0,19	0,11	0,14	0,12	0,15	0,17	0,19	0,20	0,27	0,22	0,16	0,12	0,11	0,10	0,08	0,22	0,16	0,12	0,11	0,10	0,08
Goiás	0,66	0,56	0,40	0,42	0,41	0,38	0,47	0,48	0,45	0,52	0,30	0,33	0,24	0,24	0,23	0,22	0,30	0,33	0,24	0,24	0,23	0,22
Mato Grosso do Sul	0,25	0,23	0,16	0,21	0,19	0,14	0,21	0,19	0,18	0,17	0,16	0,16	0,12	0,08	0,08	0,07	0,16	0,12	0,08	0,07	0,08	0,07
Mato Grosso	0,36	0,26	0,23	0,29	0,24	0,20	0,22	0,26	0,25	0,29	0,17	0,18	0,16	0,14	0,12	0,15	0,17	0,18	0,16	0,14	0,12	0,15
<b>Sudeste</b>	7,23	7,51	6,10	4,91	5,16	5,02	5,65	6,44	6,01	6,03	5,40	4,62	3,52	3,50	3,00	2,79	6,40	4,62	3,52	3,50	3,00	2,79
Espírito Santo	0,42	0,42	0,31	0,29	0,34	0,33	0,32	0,37	0,29	0,29	0,21	0,23	0,17	0,14	0,14	0,12	0,21	0,23	0,17	0,14	0,14	0,12
Minas Gerais	2,77	2,62	1,91	1,85	1,98	1,86	1,94	2,06	1,94	1,89	1,43	1,16	0,90	0,87	0,76	0,70	1,43	1,16	0,90	0,87	0,76	0,70
Rio de Janeiro	1,34	1,77	1,10	1,13	1,01	0,98	1,03	1,32	1,05	1,31	1,18	1,05	0,82	0,90	0,70	0,67	1,18	1,05	0,82	0,90	0,70	0,67
São Paulo	2,70	2,70	1,77	1,64	1,85	1,84	2,36	2,69	2,72	3,16	2,67	2,20	1,64	1,59	1,40	1,30	2,67	2,20	1,64	1,59	1,40	1,30
<b>Sul</b>	3,17	2,81	2,53	2,60	2,49	2,53	2,75	2,48	2,20	2,27	1,95	1,80	1,43	1,25	1,04	0,98	1,95	1,80	1,43	1,25	1,04	0,98
Paraná	1,68	1,31	1,24	1,05	1,08	1,12	1,24	1,13	0,90	0,97	0,81	0,78	0,61	0,46	0,42	0,43	0,81	0,78	0,61	0,46	0,42	0,43
Rio Grande do Sul	1,01	1,03	0,90	1,07	1,05	0,98	1,08	1,06	1,02	0,90	0,85	0,70	0,68	0,50	0,43	0,30	0,85	0,70	0,68	0,50	0,43	0,30
Santa Catarina	0,48	0,47	0,39	0,38	0,36	0,43	0,42	0,29	0,24	0,20	0,24	0,18	0,12	0,11	0,12	0,11	0,24	0,18	0,12	0,11	0,12	0,11

Fonte: IBGE (2009) para o Brasil e para as regiões e Unidades da Federação (exceto o Distrito Federal).

Obs.: A população no campo em 1994 e 2001.

1 - A área sul da região norte do país, a exceção do estado de Tocantins pertencem a região em 2004.

2 - Os resultados das décadas 2004\*, 2007\*, 2008\*, 2009\* e 2009\*\* incluem a área sul da região norte.

3 - Valores expressos em R\$ de 2004 e pelo IPECE, base de dados censitários.

Em relação à porcentagem de pobres<sup>3</sup> no Brasil, os dados abaixo registram que o Brasil reduziu pela metade o número de pobres dentre 1992 até 2009. Enquanto que em 1992

<sup>2</sup> Conforme a Síntese dos Indicadores Sociais do IBGE de 2008, a distribuição da riqueza no Brasil se caracteriza por extremas desigualdades regionais, sendo o Nordeste também a região que apresenta o maior percentual de pessoas pobres (51,6% da população total). Destacando-se apenas a população jovem da região (de 0 a 17 anos de idade), o percentual de pobres é maior ainda (68,1%). Dentre essa população, 36,9% viviam com apenas até 1/4 de salário mínimo de rendimento mensal familiar. Entre as crianças menores de 6 anos de idade que moram na região Nordeste, o percentual das que viviam com até 1/4 de salário mínimo de rendimento mensal familiar é ainda mais expressivo: 39,3%.

<sup>3</sup> O percentual de pobres também foi calculado com base nos custos de uma cesta básica alimentar que contemple as necessidades de consumo calórico mínimo de um indivíduo. Esse cálculo varia entre as regiões e estados, conforme pode ser visto na parte direita do quadro.

mais de 45,9 % de brasileiros era pobres, essa quantidade caiu para 24,3% em 2009. Assim como no quadro de indigentes, o percentual de pobres teve uma maior diminuição nos anos de mandato do governo Lula. Em 2002, o percentual de pobres era de 38,3, diminuindo para 24,3 em 2009. Mais uma vez fica evidente que as políticas do governo Lula renderam bons frutos, acarretando na diminuição do percentual de pobres no Brasil, conforme pode ser visto abaixo.

Porcentagem de pobres

	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2004**	2005**	2006**	2007**	2008**	2009**	Linhas de pobreza*
<b>Brasil</b>	45,9	47,0	38,6	38,2	38,7	37,4	39,0	38,7	38,3	39,4	37,0	34,2	29,7	28,1	25,3	23,9	37,5	34,7	30,2	28,8	26,7	24,3	190
<b>Norte*</b>	59,5	59,2	45,1	50,8	51,4	50,8	52,7	50,2	51,5	53,7	48,4	45,4	41,1	39,4	34,3	34,2	51,7	49,7	43,8	42,8	37,2	37,0	205
Acre	44,7	50,1	37,6	45,0	38,6	33,8	47,8	45,2	48,8	47,8	50,7	46,0	41,1	38,0	32,6	29,9	38,3	32,0	48,1	44,6	38,3	36,1	209
Amapá	53,0	59,0	38,2	35,9	46,7	51,2	50,1	29,8	50,5	51,8	52,0	42,0	39,4	36,9	29,7	38,7	53,0	42,9	39,6	37,6	30,0	37,0	208
Amazonas	57,2	59,7	44,5	44,6	46,8	54,2	56,2	51,7	52,8	56,5	48,2	42,2	40,1	41,2	35,7	33,4	51,8	46,2	43,1	46,1	39,4	36,1	206
Pará	61,3	60,1	53,0	57,4	55,4	52,8	54,1	53,0	52,0	55,4	49,7	47,5	43,1	40,7	36,5	38,3	53,7	51,2	45,8	43,9	38,9	41,1	204
Pernambuco	49,3	48,4	38,1	38,9	33,2	29,3	36,2	41,0	37,7	41,6	33,8	39,2	32,2	28,9	24,3	22,5	37,9	42,6	36,3	33,1	29,1	26,5	208
Piauí	44,6	30,3	16,8	18,3	31,4	33,7	33,5	47,0	54,0	46,6	57,9	53,4	40,8	39,0	33,4	33,9	61,5	52,5	44,1	42,0	36,7	34,8	205
Roraima	73,6	64,4	66,3	62,6	65,4	62,6	61,8	55,5	59,4	56,5	51,1	48,4	43,6	41,3	34,3	29,8	51,1	48,4	43,6	41,3	34,3	29,8	200
<b>Nordeste</b>	71,0	72,6	65,7	65,8	66,2	64,0	65,0	69,2	65,7	64,7	62,0	59,9	52,9	50,8	46,5	44,2	62,6	59,9	52,9	50,5	46,5	44,2	197
Alagoas	68,9	74,5	65,8	66,3	69,0	66,4	66,5	69,8	70,0	70,2	69,8	66,2	61,1	55,4	53,6	52,5	69,8	66,2	61,1	55,4	53,6	52,5	194
Bahia	70,5	72,1	66,1	66,3	69,0	63,3	64,0	63,5	63,6	65,0	60,9	57,1	51,3	49,7	46,0	42,8	60,9	57,1	51,3	49,7	46,0	42,8	199
Ceará	72,2	71,4	64,4	65,9	65,7	63,5	65,8	62,6	61,4	62,0	62,3	56,3	51,0	48,8	43,4	41,1	62,3	59,3	51,0	48,8	43,4	41,1	197
Maranhão	74,3	78,9	73,0	71,0	76,2	72,9	72,3	69,4	69,2	68,9	68,2	66,2	58,9	54,3	50,3	47,4	68,2	66,2	58,9	54,3	50,3	47,4	194
Pernambuco	72,8	71,5	62,1	63,3	62,8	60,3	60,9	63,4	63,0	60,8	61,9	56,5	48,6	50,6	44,9	44,7	61,9	56,5	48,6	50,6	44,9	44,7	196
Pernambuco	71,0	71,4	63,1	64,0	64,8	61,7	64,0	64,1	63,5	66,1	63,2	59,9	54,7	53,3	50,0	47,2	63,2	59,9	54,7	53,3	50,0	47,2	210
Piauí	79,5	76,2	72,2	71,8	72,9	68,1	70,9	65,1	66,7	66,7	65,2	62,7	55,7	50,6	47,3	43,0	65,2	62,7	55,7	50,6	47,3	43,0	193
Poço das Antas	70,0	69,8	59,5	57,8	59,1	58,4	58,2	57,2	56,8	60,7	57,0	52,7	45,3	44,0	38,0	38,0	57,0	52,7	45,3	44,0	38,0	38,0	195
Sergipe	65,4	65,8	62,2	60,5	61,4	58,2	60,9	59,7	59,6	56,8	52,1	52,1	47,2	42,5	40,9	41,4	52,1	52,1	47,2	42,5	40,9	41,4	197
<b>Centro-Oeste</b>	39,7	39,9	30,2	30,7	28,2	27,2	29,8	28,7	27,8	29,3	24,9	23,2	18,9	17,1	14,6	13,8	24,9	23,2	18,9	17,1	14,6	13,8	173
Distrito Federal	33,0	30,9	20,1	22,7	20,1	22,2	24,0	26,4	25,3	28,6	26,5	22,4	18,1	16,2	15,0	12,7	26,5	22,4	18,1	16,2	15,0	12,7	194
Goiás	38,6	39,3	33,6	32,0	30,3	29,4	31,5	30,0	29,6	29,1	24,6	23,1	17,7	16,4	14,1	13,6	24,6	23,1	17,7	16,4	14,1	13,6	165
Mato Grosso do Sul	38,8	37,2	30,2	31,8	28,5	25,7	30,9	27,8	27,1	27,8	25,3	23,6	18,0	16,8	14,9	12,4	25,3	23,6	18,0	16,8	14,9	12,4	164
Mato Grosso	43,4	36,5	31,2	33,3	30,1	28,3	29,1	29,8	29,7	31,4	23,7	23,8	20,4	19,4	15,0	15,2	23,7	23,8	20,4	19,4	15,0	15,2	163
<b>Sudeste</b>	32,0	34,7	23,9	23,0	23,7	23,1	24,8	25,6	25,5	26,8	24,9	22,0	18,1	17,1	14,9	13,7	24,9	22,0	18,1	17,1	14,9	13,7	193
Espírito Santo	42,5	40,4	32,9	31,9	31,2	29,0	29,3	32,8	29,9	29,4	29,1	22,8	18,3	16,8	15,2	15,0	29,1	22,8	18,3	16,8	15,2	15,0	194
Minas Gerais	40,5	42,3	32,8	31,3	31,2	30,9	31,1	30,7	30,0	29,8	26,6	23,3	19,0	17,9	15,4	14,1	26,6	23,3	19,0	17,9	15,4	14,1	199
Pão de Açúcar	32,1	40,0	27,4	25,7	26,3	25,0	24,8	27,1	24,8	28,7	26,1	24,8	20,7	20,9	18,1	15,7	26,1	24,8	20,7	20,9	18,1	15,7	214
São Paulo	26,8	29,5	17,6	17,2	18,3	18,1	21,3	21,8	23,2	24,5	23,6	20,2	16,7	16,6	13,4	12,6	23,6	20,2	16,7	16,6	13,4	12,6	210
<b>Sul</b>	37,7	35,8	30,2	29,3	30,4	28,4	30,4	27,7	26,2	26,1	23,3	22,3	18,8	16,3	14,8	13,6	23,3	22,3	18,8	16,3	14,8	13,6	203
Paraná	46,0	41,5	34,7	32,4	34,1	32,2	34,5	31,9	28,0	29,5	25,8	25,2	21,2	17,1	15,6	14,4	25,8	25,2	21,2	17,1	15,6	14,4	198
Poço das Antas	32,7	33,6	28,7	29,0	30,1	27,4	29,7	28,7	28,5	27,7	25,3	24,5	21,2	19,5	17,2	16,2	25,3	24,5	21,2	19,5	17,2	16,2	213
Santa Catarina	32,2	29,4	24,8	24,0	24,2	23,3	24,2	18,3	18,6	17,1	15,3	13,1	10,1	9,2	9,3	7,6	15,3	13,1	10,1	9,2	9,3	7,6	194

Nota: \* A pesquisa foi feita a campo em 1992 e a partir de 1993.  
 Nota: \*\* A taxa atual do regime novo do país, a exemplo do caso de Tocantins, passou a vigorar a anterior em 2004.

Em relação às diferenças regionais, o Nordeste concentra um alto percentual de pobres, ou seja, 71,6% em 1992, caindo para 44,2 % no ano de 2009. O estado do Alagoas apresenta o maior percentual de pobres na região, somando 52,5 % em 2009. Mais uma vez os dados mostram a necessidade de maior investimento governamental nessa região, pois o número de pobres é bem maior do que em outras regiões do país. A região Norte apresentou um percentual de pobres em torno de 37 % enquanto que o Sul, Centro-Oeste e o Sudeste possuíam um percentual de pobres em 2009 em torno de 13%. O estado de Santa Catarina apresenta o menor percentual de pobres, que em 2009 representavam 7,6%.

Já em relação à desigualdade social, os dados abaixo demonstram que houve uma pequena diminuição na desigualdade social no Brasil. O Gini, índice que mede as desigualdades sociais, era de 0,58 em 1992, caindo para 0,54 em 2009. Notadamente o Governo Lula conseguiu melhorar esses índices, já que em 2002 a desigualdade social medida pelo Gini era de 0,59 (maior do que em 1992), caindo para 0,54 em 2009. Nota-se que de fato os dois mandatos do Governo Lula tiveram impactos positivos na diminuição das desigualdades, embora o índice de 0,54 ainda seja um dos mais altos do mundo. O quadro abaixo apresenta a seqüência história do índice Gini no Brasil.

Em relação às diferenças regionais, o Nordeste e a região Centro-Oeste concentram

mais desigualdades do que o restante do país. O índice Gini nessas regiões é de 0,56 enquanto que na região Norte esse índice cai para 0,52, na região Sudeste para 0,51. A região Sul apresenta o menor índice de desigualdades no Brasil, um índice Gini de 0,49. 71,6% em 1992, caindo para 44,2 % no ano de 2009. O Distrito Federal é o Estado da federação com o maior índice de desigualdades sociais, seguido do estado do Acre. As menores desigualdades sociais são registradas no estado de Santa Catarina.

Coeficiente de Gini																						
	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2004 <sup>1</sup>	2005 <sup>1</sup>	2005 <sup>1a</sup>	2007 <sup>1a</sup>	2008 <sup>1a</sup>	2009 <sup>1a</sup>
<b>Brasil</b>	0,58	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60	0,59	0,59	0,59	0,58	0,57	0,57	0,56	0,55	0,54	0,54	0,57	0,57	0,56	0,55	0,55	0,54
<b>Norte</b>	0,56	0,58	0,58	0,58	0,59	0,58	0,57	0,57	0,56	0,54	0,53	0,53	0,52	0,53	0,51	0,52	0,54	0,53	0,52	0,53	0,51	0,52
Acre	0,56	0,56	0,58	0,64	0,58	0,57	0,62	0,63	0,62	0,58	0,59	0,58	0,57	0,57	0,54	0,60	0,60	0,58	0,59	0,60	0,56	0,61
Amapá	0,47	0,66	0,53	0,52	0,57	0,58	0,54	0,48	0,55	0,60	0,53	0,52	0,48	0,50	0,45	0,52	0,54	0,52	0,48	0,50	0,45	0,52
Amazonas	0,55	0,55	0,58	0,55	0,59	0,58	0,55	0,58	0,56	0,56	0,53	0,50	0,50	0,54	0,50	0,51	0,54	0,51	0,51	0,55	0,51	0,51
Pará	0,55	0,59	0,56	0,58	0,57	0,57	0,56	0,55	0,56	0,52	0,52	0,51	0,51	0,51	0,50	0,52	0,53	0,52	0,51	0,52	0,50	0,51
Roraima	0,55	0,54	0,59	0,54	0,55	0,55	0,56	0,55	0,54	0,51	0,52	0,57	0,54	0,50	0,48	0,49	0,52	0,57	0,54	0,51	0,50	0,51
Roraima	0,53	0,54	0,43	0,45	0,44	0,51	0,51	0,54	0,55	0,52	0,56	0,56	0,57	0,51	0,51	0,52	0,58	0,55	0,57	0,51	0,53	0,52
Tocantins	0,59	0,54	0,63	0,63	0,62	0,61	0,56	0,60	0,55	0,56	0,55	0,54	0,52	0,55	0,54	0,52	0,55	0,54	0,52	0,55	0,54	0,52
<b>Nordeste</b>	0,59	0,63	0,60	0,62	0,62	0,61	0,60	0,60	0,59	0,58	0,58	0,57	0,57	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,57	0,57	0,56	0,56
Alagoas	0,58	0,63	0,64	0,63	0,62	0,62	0,58	0,60	0,60	0,61	0,57	0,56	0,62	0,61	0,58	0,57	0,57	0,56	0,62	0,61	0,58	0,57
Bahia	0,59	0,64	0,60	0,63	0,61	0,60	0,59	0,59	0,59	0,59	0,56	0,55	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56
Ceará	0,60	0,63	0,62	0,63	0,62	0,62	0,61	0,61	0,59	0,57	0,57	0,58	0,55	0,55	0,54	0,54	0,57	0,58	0,55	0,55	0,54	0,54
Maranhão	0,52	0,61	0,58	0,60	0,62	0,61	0,57	0,57	0,57	0,58	0,61	0,52	0,60	0,56	0,52	0,54	0,61	0,52	0,60	0,56	0,52	0,54
Paraná	0,59	0,65	0,61	0,60	0,63	0,64	0,65	0,59	0,60	0,57	0,59	0,58	0,56	0,59	0,58	0,59	0,59	0,58	0,58	0,56	0,59	0,58
Pernambuco	0,59	0,62	0,57	0,60	0,59	0,60	0,60	0,62	0,61	0,59	0,61	0,59	0,58	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56
Piauí	0,61	0,62	0,59	0,59	0,62	0,59	0,60	0,60	0,62	0,60	0,59	0,59	0,60	0,59	0,57	0,55	0,59	0,59	0,60	0,59	0,57	0,55
Rio Grande do Norte	0,60	0,58	0,60	0,61	0,60	0,60	0,59	0,58	0,58	0,56	0,57	0,60	0,56	0,56	0,55	0,55	0,55	0,57	0,60	0,56	0,55	0,55
Sergipe	0,59	0,61	0,58	0,60	0,62	0,62	0,62	0,57	0,55	0,58	0,55	0,55	0,56	0,54	0,54	0,57	0,56	0,55	0,56	0,54	0,54	0,57
<b>Centro-Oeste</b>	0,59	0,60	0,58	0,60	0,60	0,60	0,59	0,59	0,59	0,58	0,57	0,57	0,56	0,57	0,56	0,56	0,57	0,57	0,57	0,56	0,57	0,56
Distrito Federal	0,60	0,62	0,58	0,59	0,59	0,62	0,62	0,63	0,63	0,63	0,63	0,60	0,60	0,61	0,62	0,62	0,63	0,60	0,60	0,61	0,62	0,62
Goiás	0,58	0,59	0,55	0,58	0,55	0,57	0,55	0,56	0,55	0,53	0,53	0,55	0,51	0,52	0,51	0,50	0,53	0,55	0,51	0,52	0,51	0,50
Mato Grosso do Sul	0,58	0,56	0,55	0,58	0,57	0,54	0,55	0,57	0,55	0,54	0,53	0,53	0,53	0,56	0,52	0,52	0,53	0,53	0,53	0,56	0,52	0,52
Mato Grosso	0,51	0,57	0,55	0,57	0,61	0,58	0,54	0,57	0,57	0,55	0,53	0,52	0,53	0,51	0,54	0,50	0,53	0,52	0,53	0,51	0,54	0,50
<b>Sudeste</b>	0,54	0,57	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,55	0,55	0,54	0,54	0,53	0,52	0,51	0,51	0,54	0,54	0,53	0,52	0,51	0,51
Espírito Santo	0,55	0,58	0,60	0,58	0,57	0,58	0,58	0,59	0,58	0,55	0,55	0,55	0,53	0,52	0,52	0,53	0,55	0,55	0,53	0,52	0,52	0,53
Minas Gerais	0,57	0,59	0,59	0,57	0,58	0,57	0,56	0,56	0,55	0,55	0,54	0,52	0,52	0,51	0,51	0,51	0,54	0,52	0,52	0,51	0,51	0,51
Rio de Janeiro	0,55	0,58	0,57	0,58	0,57	0,55	0,57	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55	0,54	0,54	0,55	0,55	0,55	0,55	0,54	0,54
São Paulo	0,51	0,54	0,53	0,53	0,53	0,54	0,54	0,55	0,55	0,54	0,52	0,53	0,52	0,50	0,48	0,52	0,53	0,52	0,50	0,50	0,50	0,48
<b>Sul</b>	0,54	0,55	0,56	0,56	0,55	0,56	0,55	0,53	0,53	0,52	0,51	0,50	0,50	0,49	0,49	0,52	0,51	0,50	0,50	0,49	0,49	0,49
Paraná	0,54	0,57	0,58	0,57	0,57	0,56	0,56	0,54	0,54	0,54	0,53	0,52	0,52	0,50	0,49	0,54	0,53	0,52	0,52	0,50	0,50	0,49
Rio Grande do Sul	0,53	0,56	0,56	0,56	0,55	0,56	0,55	0,55	0,54	0,53	0,52	0,51	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,53	0,52	0,51	0,50	0,50
Santa Catarina	0,54	0,51	0,54	0,52	0,53	0,52	0,52	0,50	0,47	0,48	0,46	0,46	0,46	0,46	0,46	0,46	0,46	0,46	0,46	0,46	0,46	0,46

Em relação às diferenças regionais, a região Centro-Oeste e Nordeste registram o mais alto grau de desigualdades, ou seja, 0,56 no ano de 2009. Em seguida aparece o Norte com 0,52 e o Sudeste com 0,51. A região Sul apresenta as menores desigualdades no Brasil, com um índice Gini de 0,49. Dentre os estados da federação, o Distrito Federal é o que registra mais desigualdades, seguido do Acre. O estado de Santa Catarina mais uma vez apresenta o melhor indicador, sendo o estado brasileiro com a menos pobreza e desigualdade.

### Considerações finais

Em relação aos governos anteriores, os dois mandatos do governo Lula (2003-2010) representaram um avanço significativo no combate à fome e miséria no Brasil. Esse estudo demonstrou com dados empíricos de que o combate à fome e miséria no Brasil tiveram uma acentuada inferência durante os oito anos do governo Lula. No Brasil, em 1992 cerca de 31,6 milhões de pessoas passavam fome, índice que caiu para 15,7 em 2009. Entretanto, tal diminuição foi muito mais acentuada durante os dois mandatos do governo Lula. Em 2003, mais de 30 milhões de pessoas passavam fome no Brasil, diminuindo pela metade até 2009. Isso significa que os esforços de intervenção do

Estado durante os mandatos do governo Lula tiveram resultados positivos, acarretando na diminuição da fome no Brasil. O governo Lula realizou progressivamente intervenções no sentido de garantir o direito à alimentação adequada, já que é uma obrigação do Estado promover políticas e programas públicos que garantam o Direito Humano à Alimentação para todos, em situações de risco decorrentes da perda de emprego ou renda.

Contudo, levando-se em conta a capacidade produtiva e a inserção política do Brasil no cenário internacional, o número de pessoas que ainda passam fome é muito alto. A falta de acesso a políticas e programas sociais ainda é um grande empecilho na realização do direito humano à alimentação adequada. O Brasil tem disponibilidade de alimentos, tanto em quantidade como em qualidade suficiente para satisfazer as necessidades dietéticas de toda sua população. O grande entrave para a fruição do direito à alimentação no Brasil é garantir o acesso físico àqueles grupos em situação de risco e vulneráveis da sociedade e que não possuem os meios para garantir a si próprios sua alimentação (crianças, idosos, desempregados, com necessidades especiais, enfermos e vítimas de catástrofes, entre outros). O acesso da população vulnerável no Brasil aos benefícios sociais, de modo especial os critérios de elegibilidade, são bastante restritos. As intervenções estatais não garantem os direitos às pessoas pelo simples fato de serem seres humanos.

Entretanto, o maior entrave na garantia do direito à alimentação no Brasil é a falta de mecanismos de exigibilidade, ou seja, a possibilidade de reivindicar a efetivação dos direitos. A exigibilidade administrativa junto aos órgãos públicos responsáveis pela garantia dos direitos, através de ouvidorias tem sido ineficiente. Da mesma forma, a exigibilidade político-administrativa, que ocorre junto ao poder legislativo, seja municipal, estadual, federal ou nos organismos de gestão compartilhada (Conselhos de Políticas) também não tem conseguido garantir os direitos, especialmente da população que ainda passa fome no Brasil. Os mecanismos semi-judiciais de acesso, que se realizam junto aos órgãos que não são parte do Poder Judiciário, tem sido importantes instrumentos, mas que muitas vezes depende da vontade política dos funcionários dos órgãos envolvidos.

Neste sentido, falta aos programas governamentais garantir mecanismos específicos de acessibilidade com claras referências dos órgãos públicos responsáveis pelo seu provimento. A acessibilidade significa que todos os sujeitos de direito possam ser incluídos em programas sociais quando seus direitos estão sendo violados, ou não estão sendo garantidos. Na concepção dos direitos humanos, os direitos devem ser de fácil acesso, os sujeitos de direito devem ter a possibilidade de acesso aos programas sociais e serem contempladas pelo mesmo num curto período de tempo. Caso o direito não seja concedido, deve haver a possibilidade de que o mesmo seja requerido judicialmente. Nesse quesito, o direito à alimentação está longe de ser garantido no Brasil.

#### **Referencias**

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e Pobreza no Brasil: Retrato de uma Estabilidade Inaceitável. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 15, Nr. 42, 2000, p. 123-142.

ESPING-ANDERSEN, G. MYLES, John. *The Welfare State and Redistribution*. Disponível em [dcpis.upf.edu/~gosta-esping-andersen/materials/welfare\\_state.pdf](http://dcpis.upf.edu/~gosta-esping-andersen/materials/welfare_state.pdf). Barcelona, 2008. Acesso em janeiro de

2011.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; TORRES, Haroldo da Gama e BICHIR, Renata Mirandola. A conjuntura social brasileira revisitada. *Novos estudos*. - *CEBRAP*. 2006, n.75, p. 173-183.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do programa bolsa família. In: *Dados [online]*. 2009, vol.52, n.1, p. 53-83.

ULLRICH, Carsten. *Soziologie des Wohlfahrtsstaates*. Eine Einführung. Frankfurt: Campus, 2005.

VALENTE, Flávio. O direito à Alimentação. In: Benvenuto, Jayme/ Zetterström, Lena (Org.). *Extrema pobreza no Brasil*. São Paulo: Loyola, 2002, p. 51-107.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto & LIMA, Jônia Rodrigues. *Direito Humano à Alimentação e Terra Rural*. Curitiba: Plataforma Dhesca Brasil, 3. Vol, 2008.