

JOSÉ GRAZIANO DA SILVA
WALTER BELIK
MAYA TAKAGI*

OS DESAFIOS DE UMA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL

INTRODUÇÃO¹

Há muita divergência quando se debate o problema da fome no Brasil, mas todos concordam que não é possível eliminar a fome esperando que a renda cresça e seja mais bem distribuída. A quantidade de pessoas em situação de risco no Brasil é bastante elevada e não vem diminuindo no ritmo estabelecido na Cúpula Mundial da Alimentação de 1996. Verifica-se que muito pouco se avançou no cumprimento desse compromisso, o que remete para o fato de que pouco se tem feito para atacar as conseqüências e, principalmente, as causas da fome no país nos últimos anos.

Dados apresentados pelo *Projeto Fome Zero* mostram que houve um aumento dos níveis de vulnerabilidade à fome no período de 1995 a 2001, especialmente nas áreas metropolitanas, fruto especialmente do

* José Graziano da Silva é professor titular do Instituto de Economia da Unicamp e atual Ministro Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome. Walter Belik é professor do Instituto de Economia da Unicamp. Maya Takagi é doutoranda do Curso de Desenvolvimento Agrícola, Espaço e Meio Ambiente do Instituto de Economia da Unicamp.

1 Este texto é uma versão revista e atualizada do trabalho “O que o Brasil pode fazer para combater a fome”, apresentado no Seminário Internacional “Combate à Fome e à Pobreza Rural”, realizado no Instituto de Economia da Unicamp, nos dias 2 e 3 de abril de 2003.

crescimento dos níveis de pobreza, do desemprego e dos baixos níveis salariais. Assim, embora a pobreza esteja fortemente concentrada no Nordeste (50% dos pobres residem na região), ela tem crescido em quase todas as regiões metropolitanas do país (a uma taxa média de 2,6% ao ano, no período 1995/01) e ainda mais nas regiões mais ricas e industrializadas, como a Grande São Paulo e outras capitais do Sul do país².

O objetivo deste capítulo é contribuir para a discussão dos programas de combate à fome no Brasil. Considera-se a existência de três grandes alternativas, não necessariamente excludentes, para o equacionamento desse problema: programas de transferências de renda em dinheiro; programas de fornecimento de alimentos em espécie e programas de transferência de renda vinculada para a compra de alimentos. Pretendemos discutir o alcance dessas alternativas a seguir. Na primeira parte, procuraremos mostrar que a simples distribuição de renda, sem se fazer acompanhar de mecanismos que possam alterar a estrutura econômica social e política que gera essa desigualdade, não apresenta resultados nos médios e longos prazos. Em seguida, avaliaremos a importância e o impacto de programas de renda mínima e dos programas específicos de segurança alimentar e combate à fome. Finalmente, analisaremos algumas políticas locais implantadas pontualmente no Brasil nos anos 1990 e apresentamos o que consideramos ser as vantagens da proposta do já implantado *Programa Fome Zero* através do cartão de alimentação. Seguem-se conclusões gerais sobre o tema.

A CONTROVÉRSIA SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DA RENDA

Há séculos, os cientistas sociais, em particular, os economistas, procuram investigar a relação entre os fatores da mobilidade social e a renda das pessoas. Em 1887, o economista italiano Vilfredo Pareto (1848-1923) julgou ter descoberto uma “lei econômica” semelhante a uma lei física universal segundo a qual a distribuição da riqueza nas sociedades humanas tendia a se ajustar à curva por ele estabelecida, independentemente da sua organização econômica, social ou política. Para apoiar sua tese, ele estudou as estatísticas de vários países e em diferentes períodos: Inglaterra, Prússia e Saxônia, no século XIX; Florença, no período renascentista; Peru, no final do século XVIII; Basileia, do período medieval, etc.; e sempre obteve bons resultados com o ajustamento da sua curva³

2 Conforme Del Grossi, Graziano da Silva e Takagi (2001).

3 A curva de Pareto tem sido utilizada em outros campos além da distribuição da renda pessoal, tais como a distribuição das firmas segundo seu capital, vendas ou número de empregados, e o ajustamento obtido tem sido satisfatório. Para exemplos, ver Steindl, J. (1965) *Random processes and the growth of firms: A study of the Pareto Law* (Nova Iorque: Hafner Publishing Company).

A extensão das conclusões que Pareto tirou a partir dessas verificações empíricas levou-o a acreditar que toda tentativa de amenizar a injustiça da distribuição da renda nacional era, *a priori*, condenada ao insucesso, pois a “lei natural da distribuição da renda” agiria em quaisquer condições segundo a distribuição por ele estabelecida.

Mas Lange (1967: 151-169), influente economista polonês, ao aplicar a curva de Pareto à distribuição dos rendimentos de todos os trabalhadores e empregados na Polônia, verificou que a distribuição logarítmica-normal se ajustava melhor aos dados. Também a distribuição dos salários nos anos de 1956-1959 se assemelhara à distribuição logarítmica-normal, o que o levou a concluir que as rendas de um grupo social homogêneo se distribuem segundo uma curva normal simples ou logarítmica, o que era de se esperar.

Se atentarmos para os casos onde a “lei de Pareto” aplica-se satisfatoriamente (distribuição de escravos segundo seus senhores; das firmas segundo seu capital, vendas ou número de empregados; das pessoas segundo resultados de exames de matemática, etc.), vamos verificar que, em todos eles, a posição relativa ocupada por um senhor de escravos, por uma firma ou um estudante de matemática depende, respectivamente, de uma acumulação anterior de um certo número de escravos, de capital e de conhecimentos matemáticos. Os progressos futuros (aumento do número de escravos, de capital ou de conhecimentos matemáticos) são mais fáceis para senhores, firmas ou pessoas que já alcançaram os níveis mais altos. Isso é compreensível, pois, indubitavelmente, quanto maiores são as rendas da propriedade, mais fácil será aumentá-las.

Generalizando, podemos concluir que a lei de Pareto não é uma característica de qualquer sociedade humana, mas de sistemas sociais (e/ou atividades humanas) em que a riqueza acumulada (e/ou o conhecimento acumulado) possibilita controlar o trabalho criador de nova riqueza.

Bronfenbrenner (1971: 54), um conhecido de afiliação neoclássica, apresentou um exemplo algébrico de um produto de matrizes cujos resultados “ilustram a teoria popular que, se todos partirem iguais amanhã, em poucos anos, nós teremos exatamente tanta desigualdade como temos hoje”. Supondo um vetor em que todos os indivíduos que recebem renda estão divididos em estratos (os ricos, remediados e pobres, por exemplo) e mantida constante a matriz de transição que contém as probabilidades de um indivíduo passar de um estrato de renda que ocupava no tempo t para outro no tempo $t + 1$, é possível mostrar que, sob certas condições, o resultado final de sucessivas multiplicações é independente das distribuições iniciais. A ilustração do autor parte de duas distribuições diferentes, uma que reflete uma perfeita igualdade e outra, uma total desigualdade, para mostrar que, à medida que passa o tempo (representado pelo número de multiplicações), nos aproximamos de uma

única distribuição. Ou seja, embora tivéssemos partido de distribuições totalmente diferentes, chegamos ao mesmo resultado, após certo lapso de tempo, se a matriz de transição for mantida constante.

Creemos que esse resultado do exemplo algébrico de Bronfenbrenner tem, pelo menos, duas implicações importantes para entender melhor a discussão sobre os fatores que determinam mudanças na distribuição da renda de uma sociedade. A primeira é de como se pode melhorar o perfil da distribuição. A experiência de muitos países confirma: feita a redistribuição apenas da renda em si, esta se dilui rapidamente nos gastos inadiáveis (sejam alimentos, sejam bens não duráveis) dos estratos de baixa renda, voltando essas rendas para as mãos dos estratos superiores que são os proprietários das indústrias de alimentos e bens não duráveis. Não é a renda que deve então ser mais bem distribuída e sim os fatores geradores desses fluxos de renda, entre eles os meios de produção⁴, cuja propriedade, uma vez concentrada nas mãos de poucos, gera uma distribuição da renda também concentrada.

É verdade também que mudanças no curto prazo na distribuição da renda podem ser o resultado de modificações no equilíbrio das forças políticas, independentemente de uma redistribuição da posse dos fatores de produção. O aumento de salários, especialmente do salário mínimo, é um bom exemplo disso na história brasileira recente. Mas a estabilidade por si só não assegura a permanência duradoura dessas conquistas num prazo mais longo, como mostrou por exemplo, a exaustão do plano Cruzado, em 1987, depois de ter provocado o único movimento de desconcentração da renda pessoal em toda a década.

A segunda implicação está relacionada às condições que determinam a estabilidade de uma distribuição qualquer da renda. Os determinantes de uma distribuição da renda traduzem-se nas oportunidades de transição entre as classes, ou seja, na mobilidade vertical da estrutura social vigente. Essa mobilidade, em nossa opinião, nada mais é que uma consequência das relações de produção existentes e da distribuição dos ativos existentes nessa sociedade. Em outras palavras, se as condições que produzem – e principalmente, reproduzem – ao longo do tempo a desigualdade entre as pessoas não forem alteradas, as mudanças na distribuição de renda não serão duradouras.

AS POLÍTICAS DE RENDA MÍNIMA

Segundo Marcon (1998), o debate sobre as propostas de um programa de renda mínima por meio de um imposto negativo teve início no Brasil, na década de 1970, a partir dos trabalhos de Antônio Maria da Silveira e Roberto Mangabeira Unger.

⁴ Devemos considerar, também, as modificações que resultem em alteração na qualidade do fator trabalho, resultantes da educação, por exemplo.

No começo da década de 1990, intensificou-se esta discussão, com a aprovação do Projeto de Lei de Instituição do *Programa de Garantia de Renda Mínima*, de autoria de Eduardo Suplicy, em 1991. A partir de então, vários municípios começaram a implantar programas dessa natureza, associando-se a contrapartidas das famílias, como a frequência das crianças em idade escolar às aulas⁵. Posteriormente, estas ações foram adotadas pelo Governo Federal como sendo a principal política de combate à pobreza e à fome⁶, que hoje atende a mais de 8 milhões de crianças. Mais recentemente, nos anos de 2001 e 2002, foram acrescentados os programas de auxílio-gás, erradicação do trabalho infantil (PETI), bolsa-renda e bolsa-alimentação, que veio substituir a distribuição de cestas básicas.

Na realidade, programas que surgem como compensação à baixa renda obtida através do mercado de trabalho existem há décadas e, até séculos, no mundo desenvolvido. Pode-se citar a Lei de Speenhamland, na Inglaterra do século XVIII, que buscou compensar monetariamente as famílias que tiveram suas terras expropriadas e começaram a se inserir na produção industrial crescente. Segundo Polanyi (2000), devido à existência de uma renda monetária desvinculada do mercado de trabalho, havia uma resistência muito grande por parte da população em se incorporar ao mercado de trabalho. Além disso, o fornecimento de um valor em dinheiro para custear a vida dessas famílias dificultava a formação de um nível de salários de referência para os trabalhadores. Polanyi chama a atenção, ainda, para o fato de que, para que a economia de mercado fosse instalada na Inglaterra, foi feito um enorme esforço de intervenção do Estado.

Vários autores Lavinas (1997) e (1998), Souza e Fonseca (1997) identificam a origem dessas políticas de renda mínima como parte do “Welfare State”, nos países desenvolvidos, como por exemplo, na Dinamarca, em 1933; nos EUA, em 1935⁷; Inglaterra, em 1948; Alemanha, em 1961; Holanda, em 1963. Segundo Lavinas e Varsano (1997), a característica básica dos programas da Europa foi o de adotar a renda mínima garantida como renda complementar dentro de um sistema geral

5 Note que na versão do programa de renda mínima associada ao bolsa-escola há, pelo menos, uma tentativa de modificar esses parâmetros da mobilidade social através da educação dos pobres, o que, se bem sucedido, poderia levar, a longo prazo, a uma alteração (pequena) na matriz de transição social, uma vez que a ajuda se restringe à educação formal primária, que tende a ser universal nos dias de hoje. Ou seja, estaria, pelo menos, igualando as condições iniciais de partida dessa criança pobre em relação ao quesito educação primária, mantidos constantes os demais elementos da matriz de transição.

6 Através do Projeto do Deputado Nelson Marchezan, de 1995, aprovado pela Câmara dos Deputados.

7 O Auxílio às Famílias com Crianças Dependentes (AFDC) foi criado em 1935 pelo Social Security Act.

de proteção social, como uma espécie de “rede última de proteção”. Segundo os autores, existe, atualmente, um questionamento da concepção das políticas de renda mínima, originando três posições diferenciadas. Uma que defende a garantia de uma renda de subsistência universal e incondicional, ou seja, sem nenhuma contrapartida dos beneficiados, em termos de padrão educacional ou busca de colocação no trabalho. O argumento é de que uma parte da sociedade não conseguirá viver do seu trabalho nas sociedades capitalistas atuais e deve ser compensada como um patamar mínimo dado a todos.

Uma segunda vertente considera que a renda universal, sendo incondicional, pode acelerar o processo de informalização e degradação do trabalho, com ônus elevado sobre os gastos públicos. Ou seja, implicaria uma “renda básica” para todos os trabalhadores, assegurada pelo Estado, reduzindo os níveis de salários pagos pelo setor privado. Uma das conseqüências seria a supressão do papel norteador do salário mínimo, referência para condições mínimas de vida do trabalhador.

Uma terceira visão considera a renda mínima limitada para os objetivos de combate à pobreza e à desigualdade. Para esses, seria mais importante a universalização dos direitos e da proteção social em todas as frentes: trabalho, habitação, saúde, previdência e educação.

Lavinias (1998) destaca que os programas de renda mínima dos países desenvolvidos, como os da Alemanha e da França, constituem-se numa prestação adicional que se soma a outras já asseguradas dentro de um sistema universal de proteção social amplo e sofisticado, visando a combater a pobreza em suas novas formas (exclusão social decorrente de desemprego, atendimento a famílias monoparentais femininas, idosos sem proteção social, desempregados de longo prazo).

Em países como Argentina e Brasil, onde a exclusão é permanente para um grande contingente de pessoas, constata-se que existe a necessidade de uma ampla rede de proteção social; e que essas ações não podem ser reduzidas a apenas um programa de renda mínima. Da mesma forma, é impossível escolher apenas políticas que focalizem “os pobres dos pobres”, em nome da eficiência, deixando de lado uma enorme massa sem receber quaisquer outros benefícios

Mas o fato é que um número significativo de municípios brasileiros passou a adotar programas de renda mínima, condicionados, principalmente, à freqüência das crianças à escola. Alguns acrescentam, ainda, outras exigências, como a busca de qualificação profissional e o acesso a programas de microcrédito. Uma revisão bibliográfica dos programas em andamento demonstrou que eles são avaliados positivamente com relação ao combate ao trabalho infantil e à melhoria da freqüência de crianças na escola. Tem ainda a vantagem de exibir uma elevada focalização ao público de mais baixa renda – ou sem renda. No entanto, verifica-se que

há uma avaliação negativa quanto à possibilidade de atendimento maciço desses programas municipais à população, especialmente aos adultos.

Em Campinas, o programa pioneiro foi implantado a partir de fevereiro de 1995, beneficiando inicialmente 1.982 famílias, número ampliado para cerca de 2.500, em 2002. No Distrito Federal, o programa *Bolsa Familiar para Educação* atendeu a 25.680 famílias e 50.673 crianças, mas foi desativado, com a entrada da nova gestão. Em Blumenau, o programa atendia, em agosto de 2001, a 244 famílias ou 1.378 pessoas. Em Belo Horizonte, de um total de famílias requerentes de 12.722, foram beneficiadas, até junho de 1998, apenas 1.625, sendo que o início do programa ocorreu em setembro de 1995 (Bittar *et al.*). Em Vitória, foram atendidas 169 famílias, tendo o programa iniciado em março de 1996 (Lavinás, 1998). Também vale mencionar os programas de Salvador e Ribeirão Preto, cujo atendimento também é limitado em termos de números de famílias.

Segundo Souza e Fonseca (1997), os maiores problemas encontrados no programa a partir de uma avaliação de Campinas, são: a dificuldade de estabelecer critérios de escolhas das famílias; os mecanismos de emancipação dos beneficiários, de forma a não gerar dependência; e os prazos para a vigência dos benefícios.

Ramos (1994), por sua vez, levanta algumas limitações ao Projeto de Lei que propõe a criação do programa de renda mínima nacional, como: a) o problema da fiscalização das declarações de rendimentos dos trabalhadores informais, já que a maioria deles encontra-se no mercado informal de trabalho; e b) a desnecessária recomendação para que se faça a desativação dos componentes de política social compensatória, tal como programas de seguro.

O autor alega, também, que o argumento da soberania do consumidor, uma das principais justificativas dos defensores do programa, deve ser aplicado cuidadosamente. Em áreas, como saúde e educação, as condutas dos indivíduos não podem ser guiadas exclusivamente pelas preferências pessoais.

Vale lembrar que a idéia – tão cara ao liberalismo econômico – de que o cidadão sabe alocar melhor os seus recursos disponíveis do que o Estado, pressupõe um perfeito conhecimento das alternativas disponíveis e de suas implicações⁸. É óbvio que, na questão da fome, a garantia de uma alimentação adequada não pode ser assegurada com

8 De acordo com Graeff (“Marchezan e o Bolsa-escola” – *Folha de São Paulo*, 24/02/02), os programas de renda mínima do tipo “imposto de renda negativo” defendido por Milton Friedmann, um dos papas do liberalismo econômico, pressupõem que “cada pobre sabe melhor o que é bom para si mesmo; antes dar dinheiro a ele, para que gaste como achar melhor, do que a burocracia estatal perdulária e corruptível. Em outros termos, você acaba com a pobreza garantindo a cada pobre um mínimo de renda para que ele seja incluído como consumidor no mercado”. Será?

base apenas nas informações disponíveis e/ou pela propaganda da indústria alimentícia.

Outras críticas à proposta dos programas de renda mínima, enquanto sucedâneos de programas de combate à fome podem ser adicionadas: valores pequenos de renda transferidos não garantem condições mínimas de sobrevivência nem meios para que as famílias superem sua condição de pobreza ou de vulnerabilidade à fome; a maior parte dos programas exclui famílias com crianças fora da rede escolar ou sem crianças em idade escolar.

A NECESSIDADE DE POLÍTICAS ESPECÍFICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E COMBATE À FOME

Por que defendemos necessidade de políticas específicas de combate à fome no Brasil? Segue-se, abaixo, um conjunto de motivações que serão detalhadas na seção seguinte:

1. programas específicos conseguem conscientizar a população do “Direito à alimentação” como parte dos direitos fundamentais do ser humano. A alimentação deixa de ser considerada uma obra de caridade ou ser utilizada por motivações políticas, como ainda é muito comum, e passa a ser entendida como um dever do Estado de garantir este direito.
2. Associar o recebimento de uma complementação de renda à compra de alimentos condiciona as famílias a essa “obrigação” de se alimentarem melhor. Pesquisa feita junto às famílias de Goiânia, participantes do programa estadual “Renda Cidadã”, constatou que as famílias preferem prestar contas de que gastaram o dinheiro com a compra de alimentos integrantes da cesta básica e não em alimentos supérfluos.
3. Estudos mostraram que programas, como o *Food Stamp* norte-americano, ocasionaram um consumo de nutrientes em 3 a 7 vezes maior comparado com programas de transferência de renda em dinheiro (Ohls e Beebout, 1993).
4. O condicionamento à compra de alimento traz, ainda, maior facilidade de desligamento do que programas de renda em dinheiro. Na medida em que a família verifica que tem condições de comprar alimentos com recursos próprios, seu desligamento do programa pode tornar-se mais fácil do que uma diminuição da renda em dinheiro, que pode ter outra utilidade.

9 Apesar desse nome, o programa nada tem a ver com a proposta homônima feita recentemente pelo Senador Eduardo Suplicy, que estipula o pagamento de uma renda monetária a todos os brasileiros, independentemente da renda.

No Brasil, as experiências de caráter mais maciço de ajuda direta no combate à fome resumem-se ao programa do leite dos anos 80, e ao *Programa de cestas básicas* – Prodea substituído recentemente pelo *Programa Bolsa-alimentação*. Vamos analisar resumidamente alguns resultados desses programas.

O “tíquete do Sarney”, criado em 1986 e que funcionou até 1991, foi um dos poucos exemplos brasileiros do uso do tíquete de alimentação. O programa pretendia distribuir um litro de leite para crianças até 7 anos pertencentes a famílias que ganham até 2 salários mínimos, com uma meta total de cerca de 10 milhões de crianças. Segundo documento de avaliação de políticas sociais do *Ministério da Previdência e Assistência Social* (MPAS/CEPAL, 1989), o programa do leite foi um dos fatos mais marcantes no cenário dos programas nutricionais. Os tíquetes eram distribuídos por entidades comunitárias diretamente às mãos dos beneficiários. Os comerciantes usavam os tíquetes para pagar ao usineiro de leite, que os trocava no Banco do Brasil por dinheiro através de depósito bancário. Os tíquetes saíam da casa da moeda diretamente para os correios, que os distribuíam para as diversas agências nos municípios onde o programa tinha sido implantado.

Nessas localidades, eram credenciadas as entidades comunitárias existentes, como associações de moradores, organizações religiosas, sindicatos, clubes de serviço, etc.; cada entidade selecionava as famílias participantes; e as entidades deveriam ser registradas ou deveriam ter o aval de órgãos de assistência social com os quais trabalhassem. Os tíquetes deveriam ser entregues em reuniões mensais, organizadas para estimular debates sobre temas como alimentação e saúde, vacinação, hortas comunitárias, mutirões, etc.

O programa expandiu-se com enorme facilidade: em pouco mais de um ano já atingia quase 5 milhões de beneficiários e 15.110 associações credenciadas, em setembro de 1987. Segundo o documento de avaliação, as fraudes eram muito raras, em relação ao volume de suas operações, além de serem facilmente identificáveis. No entanto, avaliações posteriores mostraram problemas sérios com desvios e corrupção na administração dessa iniciativa.

Se analisarmos o alcance do programa, ele foi maciço como poucos. Houve um significativo aumento na demanda de leite (20,4% de crescimento na produção entre 1996 e 2000) com um crescimento no consumo *per capita* de 94 litros-ano para 109 litros/ano, nesse mesmo período. Cumpre recordar que essa foi, talvez, a primeira experiência na implementação de políticas com metas definidas a partir das demandas da população. Outro fato interessante é que não se criou nenhum novo canal de comercialização e nem se distribuiu alimento em espécie, mas sim uma moeda de “curso forçado” para atender uma necessidade

específica, unindo as duas pontas da oferta e da demanda. Em resumo, uma política de geração de demanda de corte tipicamente keynesiano.

O *Programa de cestas básicas*, por sua vez, foi originalmente desenvolvido pelo Governo Collor (1990-1991), sob o nome de *Gente da Gente*, e depois ampliado como um *Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos*, que se apoiava na utilização dos estoques públicos de alimentos com risco de deterioração.

Desde sua implantação, em 1993, foram sugeridas modificações no programa que diferenciasssem o seu componente assistencial fundamental (de fornecimento em situações de emergência, como seca, enchentes, etc.) de sua possibilidade como dinamizador do desenvolvimento em localidades tradicionalmente carentes. O programa foi atacado, e enfraqueceu nos períodos em que não havia uma crise social mais séria, sendo fortalecido em momentos em que a crise se aprofundava (desemprego, seca, enchentes, etc.) ou devido a outros motivos envolvendo interesses que se manifestavam nos períodos eleitorais.

No final de 2000, o Governo Federal cortou, do Orçamento de 2001, a verba para o Prodea. A justificativa oficial foi a de que o caráter assistencial do programa não contribuía para o combate à pobreza no país. Além disso, argumentou-se que a distribuição de cestas vindas de fora não ajudava a economia local, porque diminuía as compras no pequeno comércio do município.

O interessante é que, embora tenha sido criado como um programa emergencial, a distribuição de cestas básicas ficou conhecida por sua utilização com finalidades eleitorais. Em 1998, por exemplo, ano de eleições gerais, foram distribuídas 30 milhões de cestas, quase o dobro do que em 2000, representando o auge do programa (conforme editorial da *Folha de São Paulo* de 28/11/2000).

Críticas à extinção do programa surgiram de várias partes. Flávio Valente, da ONG *Agora* (*Folha de São Paulo*, 02/12/2000), informa que, desde 1994, o *Conselho Nacional de Segurança Alimentar* (Consea) apresentou propostas de revisão do programa, visando a uma maior articulação da distribuição de cestas com a comunidade local, a partir do trabalho comunitário, da capacitação dos beneficiários e da descentralização das compras das cestas, visando ao desenvolvimento local sustentável, mas nada disso havia sido adotado pelos coordenadores do programa. Outro impacto negativo da retirada da cesta básica foi verificado na pequena agroindústria, com a desativação de casas de farinha e a queda nos preços dos produtos de consumo popular.

Na nossa opinião, não se justifica eliminar um programa social a partir da constatação de que ele atinge timidamente o público-alvo. Deve-se buscar, antes, sanar as deficiências para que ele efetivamente atinja o público-alvo ou substituí-lo por um outro maior. A

distribuição de cestas básicas não deve ser o principal – ou único – programa de combate à fome no país, mas pode servir ao objetivo específico de acudir famílias carentes em situações emergenciais que, supõe-se, sejam transitórias. Além disso, é fundamental que esteja articulada à manutenção de um programa visando à manutenção de estoques de alimentos de segurança, conforme defendido pela FAO, para enfrentar essas situações de emergência – enchentes e seca, por exemplo.

Nos EUA, o programa Cupons de Alimentos, depois transformados em cartões magnéticos, surgiu como uma alternativa de melhor operacionalização em relação aos programas de fornecimento de alimentos em espécie, considerando que esses programas alimentares surgiram como uma forma de desovar o excesso de estoques de alimentos, já na década de 1930. A alternativa dos cupons foi considerada extremamente eficaz em relação ao fornecimento de bens em espécie, pela sua maior praticidade para o beneficiário e também devido à eliminação do problema do transporte e perecibilidade dos alimentos. O programa teve uma aceitação maciça e, em 13 anos, passou de 0,4 milhão de pessoas atendidas em 1964, para 2,9 milhões em 1969. Em 1971, atingiu 9,4 milhões e, em 1975, 16,3 milhões.

O programa *Food Stamp* (selos de alimentos) complementa, ainda hoje, nos EUA, o consumo de alimentos de mais de 18 milhões de pessoas por mês. O *Food Stamp* foi considerado, numa avaliação recente, o único programa de ajuda alimentar que preencheu simultaneamente as duas condições consideradas fundamentais de eficiência econômica: foi um programa contra-cíclico, aumentando nos momentos recessivos da economia e reduzindo nos de expansão; e foi o que atingiu em maior proporção as famílias pobres, podendo ser considerado, assim, um programa de caráter intenso, com um grau de focalização também considerado muito bom (Rossi, 1998).

Em algumas experiências brasileiras, como a desenvolvida em Goiás, relatada em seguida, o processo ocorreu da mesma forma. O programa estadual de distribuição de cestas básicas foi substituído pelo *Renda Cidadã*, que fornece um valor monetário às famílias cadastradas através de um cartão magnético, que só pode ser utilizado para comprar alimentos e gás de cozinha. Esse programa tem uma enorme aceitação por parte dos beneficiados; e será explicado adiante.

Dentro desse contexto parece-nos que o desenvolvimento de um programa de cartões, com transferência de renda, vinculada nesses moldes, poderia trazer um enorme ganho ao combate à fome. O programa tem o mérito de ser bem focalizado, permite a movimentação das economias locais através do comércio e induz seus beneficiários ao trabalho e à reciclagem profissional, além propiciar a manutenção das crianças na escola.

AVALIAÇÃO DAS EXPERIÊNCIAS LOCAIS

Experiências locais recentes mostram-se muito valiosas ao entendimento de como poderia funcionar um programa de transferências de renda no Brasil. Nesse particular, valeria a pena destacar dois programas implantados recentemente: o “cheque cidadão”, do Rio de Janeiro e o programa “renda cidadã”, do Estado de Goiás.

A) O *CHEQUE CIDADÃO*

Um exemplo de como a sociedade civil pode colaborar para reduzir o problema da fome através de doações é o do cheque cidadão. Embora não haja nenhum incentivo fiscal que beneficie os doadores, diversas redes de supermercados do Rio de Janeiro estão distribuindo um vale-compras no valor de R\$ 100,00 para famílias carentes previamente cadastradas. O vale-compras permite que esse público beneficiário tenha acesso a alimentos e produtos de higiene e limpeza, sendo proibida a compra de cigarros ou bebidas alcoólicas. A única exigência é a de que o chefe de família selecionado deva ter seus filhos na escola e a carteira de vacinações em dia.

O programa foi iniciado em 1999 pelo governo do estado do Rio de Janeiro em conjunto com a Associação dos Supermercados do Rio de Janeiro (ASSERG), tendo sido distribuídos naquele ano cerca de 10 mil cheques. Embora o programa não tenha benefício tributário algum, já foi possível detectar um crescimento de vendas nos supermercados participantes do programa. O Supermercado Sendas, por exemplo, relata um crescimento nas vendas de 1% a 2% decorrente de uma maior compra por parte dos beneficiados ou de um maior fluxo nas suas lojas.

Avaliações feitas por Lobato (2000) indicam que, em meados de 2000, o programa atendia a 27.500 famílias, sendo que a meta era atingir 40.000 até o final do ano. Vários problemas têm sido apontados na implantação desse programa, sendo o principal deles o seu caráter clientelista. As famílias devem ser cadastradas junto às lideranças locais, inclusive as religiosas, sem qualquer controle ou cruzamento de informações, permitindo que o direito a receber os cheques seja atributo exclusivo de correligionários ou frequentadores de determinados templos religiosos ou partidos políticos. Outra crítica é a de que o programa tem servido exclusivamente para os supermercados de áreas mais carentes deterem saques ou mesmo manifestações de violência que vinham ocorrendo nesses estabelecimentos ao final dos de um programa social de combate à fome.

B) O PROGRAMA RENDA CIDADÃ DE GOIÁS

Esse programa foi desenvolvido pelo governo do estado de Goiás, a partir de novembro de 2000, visando à substituição do programa estadual de distribuição de cestas básicas. As famílias são encaminhadas por Conselhos Municipais, formados geralmente por voluntários e por membros da Prefeitura, à Secretaria de Trabalho e Cidadania, que faz uma seleção, com base na renda familiar de até 1 salário mínimo e no tempo de residência no estado, que deve ser maior que 2 anos.

O funcionamento do programa prevê a distribuição, para cada família selecionada em Goiás, de um cartão magnético com o qual se tem direito a retirar uma quantia mensal no banco, a partir da apresentação e aprovação de notas fiscais de gasto em gêneros alimentícios e gás de cozinha até o limite concedido. Não é permitida a compra de bebidas alcoólicas, refrigerantes e cigarros.

Caso a pessoa responsável não faça a prestação de contas durante três meses, a família é descredenciada do programa. As famílias devem apresentar, também, a carteira de vacinação dos filhos menores de 7 anos e da frequência escolar dos filhos de 7 a 14 anos.

O limite do benefício, para famílias com filhos com mais de 6 anos de idade, é de R\$ 36,00 – 20% do Salário mínimo – e de R\$60,00 para as famílias com pelo menos uma criança com menos de 6 anos. Além disso, têm isenção de conta de água e luz, quando não ultrapassam um determinado limite de consumo. A aceitação do programa é grande, pois as famílias reclamavam do incômodo e da humilhação de “passarem nas ruas” com a cesta básica sobre a cabeça, além da baixa qualidade dos produtos ali contidos.

O Programa atende atualmente a 138 mil famílias de um total estimado de 300 mil famílias com renda inferior ao salário mínimo no estado e mais 610 creches que atendem a 53 mil pessoas, com um custo administrativo bastante pequeno. O orçamento do programa para 2002 é de R\$ 102 milhões, cerca de 8 milhões ao mês. Segundo entrevista com o superintendente do Programa, os custos funcionais mais os custos administrativos de gerenciamento das contas bancárias e despesas com correio atingem aproximadamente 4% do custo total¹⁰.

O grande impacto até agora comprovado foi no aumento da arrecadação de impostos. No início do programa, a arrecadação de ICMS

10 Em termos administrativos, o programa norte-americano do Food Stamp também mostrou grandes vantagens sobre os demais. Os seus custos – repartidos meio a meio entre os estados e a União, variaram na faixa de 5,8% aos 12,1% em 2001. Na Jamaica, onde também foi adotado desde 1984, o custo administrativo é de 9% do custo total, devido à utilização da ampla rede pública de saúde existente, de onde se encaminham as famílias para o cadastro.

referente à venda de gêneros alimentícios era de R\$120 milhões em todo o estado, passando para R\$ 240 milhões, sem que tenha havido uma política agressiva de aumento da arrecadação, embora não se possa atribuir todo este aumento exclusivamente ao programa.

POR UMA ARTICULAÇÃO DE PROGRAMAS DE COMBATE À FOME

As causas da fome são estruturais e continuarão a produzir exclusão social. Portanto, é necessário promover a articulação das políticas estruturais com as políticas específicas de combate à fome entre políticas estruturais, políticas específicas e políticas locais. Entre as políticas estruturais defendidas, destacam-se as políticas de geração de emprego e renda, o aumento do salário mínimo vigente, a realização de uma ampla reforma agrária para tornar mais eqüitativa a estrutura fundiária do país, a expansão da previdência social para as pessoas em regime informal de trabalho, assim como ocorrido para as famílias rurais, e uma política agrícola de incentivo à agricultura familiar. Tudo isso deve pressupor um novo modelo de desenvolvimento que favoreça a geração de emprego e o crescimento do país, em novos moldes.

Em relação às políticas específicas, considera-se que as atualmente existentes são insatisfatórias. A proposta de implantação de um amplo programa de transferência de renda para compra de alimentos, substanciada no Programa Cartão Alimentação, para que esses recursos adicionais possam ser utilizados nos supermercados, feiras e armazéns, para compra de alimentos, substituindo programas como o de distribuição de cestas básicas, está baseada nos seguintes pressupostos:

1) O Cartão-Alimentação é um programa que pode ser facilmente vinculado às principais políticas estruturais de combate à miséria que integram o conjunto de políticas de segurança alimentar, uma vez que permitem:

a) “amarrar” a ponta do consumidor pobre, ou seja, com renda insuficiente para comprar os alimentos necessários, à outra ponta do agricultor familiar que está indo à falência porque não tem quem compre sua produção. Em outras palavras, esse programa de transferência de renda permite direcionar o esforço de combate à fome para os dois pólos mais graves hoje existentes no país: a falta de poder aquisitivo dos pobres urbanos com a capacidade ociosa da agricultura familiar;

b) restabelecer, em nível dos estados e municípios, uma política de compras institucionais sem que se perca o caráter descentralizado das compras públicas de alimentos. As prefeituras e outras instâncias do governo podem entrar para garantir a compra da safra de pequenos agricultores, proporcionando ganhos em termos de preços obtidos e facilidades na comercialização. Além disso, é possí-

vel vincular o cadastro dos supermercados, mercearias, quitandas e feiras livres à priorização da compra de alimentos de produtores locais, tanto de produtos frescos, como de pequenas agroindústrias de alimentos que poderão ser incentivadas. Essa possibilidade amplia muito a escala de compra das prefeituras, criando um instrumento de dinamização do comércio e da agricultura local. Em outras palavras, o programa de cupom permite a criação de mecanismos de incentivo à produção agrícola nas pequenas e médias cidades do interior, restabelecendo e ampliando o poder de compra direcionado pelos órgãos públicos. Isso é importante, ainda mais se considerarmos que metade dos muito pobres reside em pequenas e médias cidades e outros 20% em áreas rurais. Isso significa que quase 70% da população que hoje está fora total ou parcialmente do mercado de consumo de alimentos básicos moram fora das regiões metropolitanas do país.

c) O Cartão-Alimentação permite vincular o benefício recebido pelas famílias a diversas formas de contra-partida, além daquelas inerentes aos programas que entram como complemento. Nos últimos anos, há uma tendência crescente nos países a adotarem esses programas, conhecidos como programas de segunda geração, que exigem contrapartidas dos beneficiários em relação à procura de trabalho, seja através da obrigatoriedade de vincular os programas de requalificação profissional, seja através de exigir até mesmo a prestação de serviços comunitários - limpeza de áreas públicas, trabalho em hortas comunitárias - para as pessoas que não conseguem encontrar trabalho num prazo determinado (seis meses, por exemplo), atenção básica de saúde para crianças até 6 anos de idade e frequência na escola para crianças em idade escolar¹¹. Essas exigências têm-se revelado fundamentais para recriar a “ética do trabalho” entre os desempregados e evitar a tendência de muitos a permanecerem indefinidamente em busca do amparo do seguro desemprego como forma de sobrevivência.

2) A transferência de renda via cartão alimentação é um programa complementar, uma vez que se baseia na idéia de subsidiar a renda das famílias mais pobres para poder alimentar-se adequadamente. Esse caráter complementar dos cartões traz pelo menos duas grandes vantagens para implementação do programa:

a) essa renda vinculada à compra de alimentos pode ser usada como complemento em espécie aos programas já existentes de combate

11 Esse é o caso do Programa *Progres* instituído no México em 1996 e que recentemente trocou a sua denominação para *Oportunidades*.

à pobreza, como por exemplo, a bolsa escola, bolsa alimentação, seguro desemprego, assistência à gestante, etc. Isso permite utilizar os mesmos cadastros já existentes, evitando-se um dos maiores problemas – seja do ponto de vista do custo envolvido, seja das dificuldades operacionais de construir previamente um “rol dos pobres,” num país como o Brasil onde a pobreza tem uma dimensão e uma heterogeneidade possivelmente sem precedentes no mundo, em que pese os esforços para a implementação de um Cadastro Único (Cadúnico) de Beneficiários de Programas Sociais;

b) o fato de o cartão funcionar como um programa complementar reduz o rigor necessário na determinação do valor monetário a ser transferido a cada família, que se constitui numa das maiores controvérsias dos programas tipo renda mínima, ou seja, determinar qual é a renda necessária, para cada família específica viver com dignidade). Assim, por exemplo, as famílias que receberiam o cartão alimentos poderiam ser distribuídas em faixas de benefício através da comprovação de elementos não monetários de mais fácil fiscalização, como por exemplo, número de filhos menores, existência de pessoas idosas ou não habilitadas ao trabalho, condições de moradia, desemprego, desnutrição, etc.

3) Os cartões para compra de alimentos, assim como os demais programas de benefícios aos pobres, são programas de ajuda, de caráter temporário, a famílias pobres, sendo, por essa razão, incluídos entre as políticas emergenciais. Esse caráter temporário da transferência de renda decorre do fato de estar vinculada a outros programas do tipo-bolsa escola ou assistência à gestante, que supõe um período de duração máxima para uma determinada família receber o benefício, independentemente desse tempo ser relativamente longo (casos da assistência às gestantes e da bolsa-escola) ou relativamente curto (caso dos desempregados).

Nos casos de famílias muito pobres, que exigem benefícios permanentes, especialmente aquelas de renda próxima de zero - seja por não terem nenhum integrante em idade produtiva, seja por terem empregos muito instáveis – os cartões-alimentação poderiam funcionar como complemento aos programas de renda mínima e/ou da aposentadoria dos trabalhadores rurais e urbanos em regime de economia familiar.

4) Os cartões-alimentação têm, ainda, a vantagem de poderem ser facilmente vinculados a outros programas como um complemento de renda dirigido especificamente a ampliar o consumo de alimentos básicos. Isso traz implicações decisivas no caso brasileiro, uma vez que facilita:

a) implantar um programa massivo de melhoria de renda sem ser inflacionário, dado que num primeiro momento concentra a ampliação da demanda em um setor de reconhecida capacidade ociosa, a agricultura familiar;

b) atacar diretamente uma das piores manifestações da pobreza, a fome que, incidindo sobre determinados grupos de pessoas, – crianças e gestantes, por exemplo –, pode comprometer irremediavelmente o desempenho das gerações presentes e futuras. É sabido, por exemplo, que a proporção gasta com alimentos, proveniente do aporte recebido na forma de transferências vinculadas, é significativamente maior que aquela proveniente de transferências de renda monetária para as famílias pobres;

c) Finalmente, a grande vantagem do programa é que ele se inclui numa categoria de programas que permite combinar o caráter emergencial de assistência direta às famílias mais pobres com políticas setoriais de reestruturação econômica, como a reforma agrária, a política agrícola e a geração de mais e melhores empregos.

Ainda vale a pena abordar os aspectos relativos aos custos administrativos das transferências de renda vinculadas. Como a seleção e o acompanhamento dos beneficiários são feitos pelos comitês gestores locais, e os seus representantes conhecem a realidade de todas as famílias incluídas na sua área, os problemas de controle são enormemente minimizados. Não há controles centralizados dos gastos em Brasília e também não há uma preocupação geral com a apresentação de notas fiscais ou comprovantes. O controle pode ser feito através de cadernetas mantidas junto aos comerciantes, ou nos casos mais extremos, quando as compras são realizadas em bases absolutamente informais, o comitê gestor local pode aceitar do beneficiário uma simples declaração. O objetivo do controle é educativo, visando a demonstrar que as famílias devem prestar contas das transferências de recursos públicos. O programa jamais poderia funcionar se o caráter do controle fosse policial ou punitivo.

Vale dizer que, ao contrário do que se imagina, os programas de transferência direta de renda às famílias pobres, do tipo renda mínima, gera um custo administrativo direto tão elevado quanto outros de transferência de renda vinculada, pois exigem um mecanismo de controle muito mais sofisticado em função da necessidade de serem muito mais focados, com cadastro prévio e levantamento rigoroso das rendas de todos os membros das famílias, bem como da sua evolução durante o período em que estão no programa.

Por exemplo, o programa de renda mínima de Campinas, o mais antigo do país, tem custos operacionais de 18%, segundo pesquisa de Lopes (1999). O programa conta com 26 profissionais de nível superior, principalmente assistentes sociais e psicólogos, que fazem um “acompanhamento sistemático” das 2.500 famílias que, em média, integram o programa até hoje.

Um ponto fundamental, que consideramos importante destacar, a respeito dos custos de um programa de transferência de renda vinculada, como é o caso dos cartões, é que não se pode considerar só as despesas do programa, sem considerar seus benefícios, ou seja, os efeitos positivos que o combate à fome e à miséria trariam ao país. Por exemplo, o alívio no orçamento da saúde ou ainda os benefícios da expansão da área cultivada com alimentos, na geração de empregos e na arrecadação de impostos. Nossas simulações mostram, por exemplo, que, se fosse implantado no Brasil, o programa de cartão-alimentação poderia gerar uma contrapartida de cerca de R\$ 2,5 bilhões por ano na arrecadação adicional de impostos (ICMS e PIS/Cofins) se incorporássemos ao consumo de produtos básicos 46 milhões de pessoas pobres existentes no país.

Se considerarmos uma ingestão adicional média de 50% das calorias e proteínas em função dessa transferência de renda às famílias pobres, a produção atual de arroz e feijão teria que aumentar em mais de 30%. Para o caso do Brasil, isso significaria expandir a área cultivada em quase 3 milhões de hectares, gerando mais de 350 mil postos de trabalho na agricultura familiar e aumentando o valor atual da produção agrícola em cerca de R\$ 5 bilhões, que é mais ou menos a metade do custo anual de sua implantação previsto, no *Projeto Fome Zero*.

CONCLUSÃO

Este artigo buscou analisar a diferença entre as propostas de distribuir apenas uma pequena renda em efetivo e as propostas alimentares específicas, como os cartões-alimentação utilizados no *Projeto Fome Zero*. Na primeira alternativa, nenhuma alteração ocorre, necessariamente, nos elementos da matriz de transição, ou seja, os determinantes da mobilidade social e da estrutura econômica e política que geraram aquela condição de desigualdade permanecem como tal. Na transferência de renda vinculada, ao contrário, estaria sendo reativada uma dinâmica de geração de emprego e renda na agricultura familiar. Ou seja, uma política de combate à fome estaria servindo de alavanca para reduzir a pobreza dentro de um dos grupos mais precários do país, que estão sendo excluídos socialmente, justamente porque se dedicam a produzir aquilo que pobre come, ou seja, os alimentos básicos.

Na nossa opinião, os programas do tipo renda mínima são mais apropriados às famílias de renda nula ou muito pobres e que se encontrem nessa situação de pobreza, em condições não transitórias - famílias monoparentais chefiadas por mulheres, idosos, desempregados ou trabalhadores temporários, sem casa própria, etc.

Defendemos, para as demais famílias pobres, um programa específico de combate à fome no Brasil, baseado no sistema de transferência de renda vinculada à alimentação, em razão de:

1. propiciarem um maior gasto em alimentos *vis-à-vis* os programas de tipo renda mínima ou *cash out programs*;
2. possibilidade de ser massificado rapidamente sem ser inflacionário, pois impacta sobre um setor de sabida capacidade ociosa – a pequena produção familiar agropecuária;
3. ser um programa eminentemente típico keynesiano, atuando de forma contra-cíclica, ou seja, tende a expandir-se em épocas de recessão e contrair-se nas de crescimento acelerado;
4. restituir o peso das compras institucionais, articulando-se com a produção agrícola local e regional;
5. seu caráter complementar permite ser temporário e associado a outros programas, como o bolsa-escola, bolsa-alimentação, seguro desemprego, previdência, evitando a necessidade de um cadastro específico para os pobres, garantindo, ainda, uma complementação, em espécie, ao apoio monetário recebido pelas famílias (essa é a questão clássica dos programas de suporte de renda) sem perder a sua focalização;
6. seu caráter temporário dispensa um controle adicional de entrada e principalmente de saída; as famílias poderão ser beneficiadas por um período de tempo previamente determinado de, no mínimo, seis meses, no caso de famílias que tenham se tornado muito pobres pelo desemprego de um ou mais de seus membros;
7. o caráter local da gestão permite a implantação de sistemas de controle de modo a exigir sempre uma contrapartida em termos de ocupação/emprego dos beneficiários, até mesmo em prestação de serviços comunitários;
8. finalmente, os cartões-alimentação incluem-se numa categoria de programas que permitem combinar o caráter emergencial de assistência direta às famílias mais pobres com políticas setoriais de reestruturação econômica, como a reforma agrária, a política agrícola e a geração de mais e melhores empregos.

BIBLIOGRAFIA

- Bittar, M. *et al.* (s/d) *Avaliação do impacto do programa bolsa escola de B.H. sobre as famílias beneficiadas* (mimeo).
- Bronfenbrenner, Martin 1971 *Income Distribution Theory* (Nova Iorque & Chicago: Aldine-Atherton).

- Del Grossi, M., Graziano da Silva, J. e Takagi, M. 2001 “Evolução da pobreza no Brasil – 1995/99”, texto para discussão No. 104 (Campinas: Instituto de Economia).
- Lavinas, L. 1998 “Programas de garantia de renda mínima: perspectivas brasileiras”, texto para discussão No. 596 (Rio de Janeiro: IPEA)
- Lavinas, L. e Varsano, R. 1997 “Programas de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza”, texto para discussão No. 534 (Rio de Janeiro: IPEA).
- Lange, Oskar 1967 *Introdução à econometria*, 2ª ed. (Brasil: Ed. Fundo de Cultura).
- Lobato, D. R. (01/05/2000) “O cheque cidadão e a Bolsa-escola”, *Jornal O Globo*.
- Lopes, F. M. 1999 *Avaliação dos programas de transferência direta de renda: o caso do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima do Município de Campinas*, dissertação de mestrado (Campinas: Unicamp).
- Marcon, M. da G. 1998 *Programas de garantia de renda mínima*. Nota Técnica DEPEC – 97/01 – Separata do Boletim do Banco Central do Brasil, fevereiro, pp. 93-106.
- MPAS/CEPAL 1989 *Projeto: a política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização*, Vol. III: *Avaliação das políticas sociais brasileiras* (Brasília).
- Ohls, J.C. e Beebout, H. 1993 *The food stamp program. Design, tradeoffs, policy and impacts. A Mathematica policy research study* (Washington: The Urban Institute Press).
- Polanyi, K. 2000 *A grande transformação: as origens de nossa época*, 2ª ed. (Rio de Janeiro: Campus).
- Rossi, P. 1998 *Feeding the poor – assessing federal food aid* (Washington: The AEI Press).
- Souza, A.M. de e Fonseca, A.M.M. da (1997) “O debate sobre renda mínima: a experiência de Campinas”, in *São Paulo em Perspectiva*, Vol. 11, No. 4, out/dez.