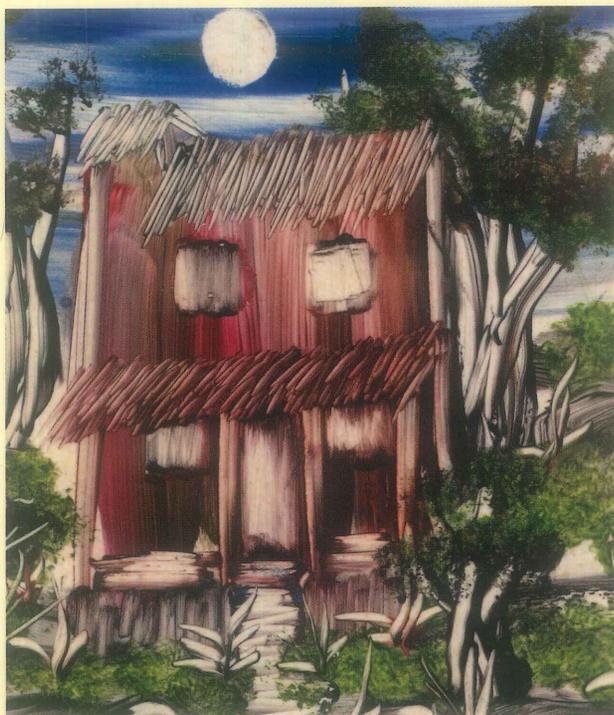


Combate à fome e à Pobreza Rural



Organizadores:
Maya Takagi
Jose Graziano da Silva
Walter Belik



Benjamin Davis

**Combate à Fome e à
Pobreza Rural**

Combate à Fome e à Pobreza Rural

ORGANIZADORES

Maya Takagi

José Graziano da Silva

Walter Belik



INSTITUTO
CIDADANIA

2002

Combate à fome e à pobreza rural / organizadores Maya Takagi, José Graziano da Silva, Walter Belik. – São Paulo : Instituto Cidadania, 2002.

“Papers do Seminário Internacional “Políticas de Segurança Alimentar, Combate à Fome e à Pobreza Rural”, Campinas – UNICAMP, 2002”.

1. Ajuda alimentar 2. Cidadania 3. Fome – Aspectos sociais 4. Pobreza rural 5. Política nutricional I. Takagi, Maya. II. Silva, José Graziano da. III. Belik, Walter.

02-2131

CDD-363.883

Índice para catálogo sistemático

1. Fome : Combate : Problemas sociais 363.883

Sumário

Prefácio, 7

Maria da Conceição Tavares

Introdução, 11

José Graziano da Silva, Walter Belik e Maya Takagi

Parte I – Experiências Internacionais

Um novo contrato de cidadania, 15

Gustavo Gordillo de Anda

A evolução do Programa de Cupom Alimentação e a mensuração da fome dos Estados Unidos, 33

Gary Bickel e Margaret Andrews

Revisitando a segurança alimentar: perspectivas canadenses, 75

Mustafa Koc

A experiência de intervenções de transferência de renda no México rural: evidências dos programas PROGRESA e PROCAMPO, 91

Benjamin Davis

Distribuição dos subsídios alimentares no México, 109

John Scott

Comentários aos programas de combate à fome nos Estados Unidos, Canadá e México, dentro do quadro das Experiências Internacionais, 117

Maria Regina Nabuco

Parte II – Experiências Brasileiras

O que o Brasil pode fazer para combater a fome, 131

José Graziano da Silva, Walter Belik e Maya Takagi

Segurança pública alimentar: o direito de comer, 153

José Eduardo Dutra

Políticas específicas de combate à fome: mudanças na política agrícola e o papel da agricultura, 161

José Garcia Gasques

A política da previdência rural, 179
Guilherme Delgado

Reforma agrária, segurança alimentar e desenvolvimento rural, 199
Tânia Andrade

As políticas para a agricultura familiar, 219
Gilson Bittencourt e Sérgio Menezes

Artigos Especiais

Política Nutricional no Brasil: do INAN ao Bolsa-Alimentação, 231
Denise Costa Coitinho

Desenvolvimento com Inclusão Social, 235
Marcio Pochmann

Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Cidadania: Limites e
Desafios para os Governos Locais, 239
Newton Narciso Gomes Jr.

Autores, 249

Prefácio

Participei do Seminário Políticas de Segurança Alimentar, Combate à Fome e à Pobreza Rural, realizado na Unicamp, nos dias 2 e 3 de abril de 2002. Foram dois dias proveitosos para discutir e avançar nas proposições e soluções de um problema que deve ser priorizado em todas as instâncias dos governos, pela sociedade civil, e pelos pesquisadores.

Quero ressaltar três pontos que foram defendidos por mim no segundo dia do evento: 1) o de que há recursos pelo orçamento da Seguridade Social; 2) o de que há dois grupos de risco que tem que ser priorizados: crianças e velhos; 3) o de que devemos batalhar por outra instituição que cuide do assunto do crédito que não esteja vinculada ao sistema financeiro.

Quando defendemos a idéia de uma Seguridade Social Universal que inclui a previdência, a assistência social, a segurança alimentar, defendemos para todos: idosos, crianças, mulheres, negros, índios. Não devemos nunca recuar deste princípio da universalidade para as políticas de focalizações e políticas diferenciadas para cada grupo. Isto é um direito que está garantido pela Constituição.

Decorre disto que há um orçamento da Seguridade Social, mas que não está sendo integralmente aplicado para seus objetivos. Os mais de R\$ 100 bilhões disponíveis são sangrados, sendo esta parte desviada para amortização da dívida devido às políticas do FMI. O suposto déficit da previdência social, é apenas mais um véu para encobrir este descalabro.

Por que temos que lutar para manter o conceito de Seguridade Social Universal? Porque só assim podemos defender os dois grupos mais vulneráveis: crianças e os velhos, sejam eles mulheres, negros ou índios.

Se deixamos ao livre sabor do mercado e da decisão de cada família, seja no campo ou nas cidades, esta preferirá alimentar primeiro o homem que traz renda para a família, depois a mulher, os filhos e, em última instância, os velhos. A menos que tenha um sistema de seguridade. É por isso que precisamos ter uma previdência social, qualquer que seja o grau de

contribuição, mesmo que seja nulo; dar um jeito de dar leite para as crianças. Isto tudo não é caridade. É direito. Está na Constituição de 1988.

O mesmo vale para o sistema de crédito. Os assentamentos precisam de crédito para ajudar a solucionar o problema do leite para as crianças, por exemplo. O agricultor familiar precisa de crédito, mas o atual sistema financeiro não quer saber de dar crédito para ele. Se não mudarmos este modelo, daqui há 10 anos estaremos discutindo o mesmo assunto e reclamando dos mesmos problemas.

Não se trata portanto de voltar ao passado mas, pelo contrário, de avançar com um rumo diferente e estruturalmente mais equilibrado. Esta nova transição democrática requer a ruptura com o padrão patrimonialista de gestão estatal e com a submissão da acumulação interna à lógica do capital financeiro internacional. Não bastam apenas declarações de inversão de prioridades e “falsos consensos” sobre a necessidade de retomada do crescimento. Um novo modelo de desenvolvimento exige sobretudo a ruptura do pacto das forças conservadoras que vem governando este país e deturpando sistematicamente a orientação social e o interesse nacional de nossa transição democrática inicial.

A prioridade social tem de ser a essência do desenvolvimento econômico e não um mero apêndice ou um suposto resultado natural do crescimento econômico. Os macro-objetivos e prioridades sociais são basicamente três:

- 1) a inclusão de 56 milhões de brasileiros, sub-cidadãos que sobrevivem em condições de extrema precariedade, sem acesso aos bens e serviços essenciais a uma vida minimamente digna, com atenção preferencial para os setores mais vulneráveis como crianças e velhos;
- 2) a preservação do direito ao trabalho e da seguridade social de milhões de assalariados e pequenos e médios produtores rurais e urbanos e a criação de novas fontes de empregos para jovens que buscam ingressar no mercado de trabalho; e
- 3) a universalização dos serviços sociais básicos, com a elevação progressiva da qualidade dos serviços prestados e o crescente envolvimento da população na sua gestão, em coordenação com as várias esferas de governo.

A transformação do social no eixo do desenvolvimento não significa somente revalorizar, nos planos de governo, os chamados aspectos sociais – a fome, a educação, a saúde, o saneamento básico, a habitação e a cultura – que são programas em si mesmos meritórios para ampliar o emprego e a cidadania. Significa ir além disso e conceber programas coor-

denados de investimento nesses setores, na infraestrutura e nos sistemas logísticos e de crédito interno transformando-os em vetores do crescimento, da distribuição de renda e do emprego. Deve significar também uma ocupação mais racional do espaço, sobretudo dos recursos naturais e das fontes de água e energia e conceber e levar à prática uma geopolítica interna soberana, autosustentável e pactuada a todos os níveis da Federação.

A ampliação da produção de alimentos é essencial, já que a elasticidade da demanda frente a políticas redistributivas, a níveis baixos de renda, costuma ser extremamente elevada. A organização do abastecimento desses bens (que não passam pelas redes de exportação das grandes *commodities* agrícolas) é essencial sobretudo no caso dos alimentos produzidos pelos assentamentos de uma reforma agrária ampliada, que é indispensável para assegurar a eficácia do esforço de aumento da produção e da distribuição da renda e da propriedade.

As políticas redistributivas e de emprego levarão também a um aumento de escala dos setores de bens tradicionais que, além de atender ao aumento do consumo popular, permitirão uma especialização e diferenciação de produtos favoráveis ao aumento da eficiência de certos complexos agroindustriais que vão dos recursos naturais ao produto final. Assim, um aumento da escala de produção de bens de uso generalizado cria também condições de aumento simultâneo do consumo interno e das exportações.

Finalmente, a expansão da renda e do emprego permite um aproveitamento seletivo da capacidade ociosa existente nos setores mais modernos da economia, que deixaram de ser dinâmicos. Estes voltarão a crescer por força da demanda induzida sobre bens finais manufaturados mais complexos e componentes de suas cadeias produtivas. Aqui o problema central é o da restrição externa, onde é necessário aumentar em simultâneo a produção, as exportações e a resubstituição de importações.

Os textos aqui publicados, e que foram apresentados e discutidos no seminário, permitem compreender como alguns países do nosso continente enfrentam o problema específico deste direito à alimentação, e como o Brasil vem tratando este problema na última década. Mas devemos saber que cada país tem sua especificidade. Por isso vemos, também, aqui, uma proposição concreta de como avançar de forma estrutural e específica nesta área da seguridade social e alimentar que tanto necessitamos neste país.

Maria da Conceição Tavares

Apresentação: Quais são as alternativas?

O Brasil atravessa este ano, em função das eleições presidenciais de outubro, uma fase de debates de projetos alternativos. Um dos temas que está nesse debate é o da “Segurança Alimentar e Combate à Fome”.

Estudos recentes demonstram que houve um aumento nos níveis de pobreza e vulnerabilidade à fome no período de 1995 a 1999, em especial nas áreas metropolitanas, fruto notadamente dos crescentes níveis de desemprego e dos baixos salários. Assim, embora a pobreza esteja fortemente concentrada na região Nordeste (50% dos pobres), ela tem crescido em quase todas as regiões metropolitanas (a uma taxa de 5% ao ano no período 1995/99) e ainda mais nos estados ricos como a Grande São Paulo (9,2% ao ano) e Região Metropolitana de Porto Alegre (7,8% a.a.), segundo dados do Instituto Cidadania.

Existe um amplo consenso de que o principal problema da fome, hoje, não é de falta de produção de alimentos, mas da falta de renda para adquiri-los em quantidade permanentes e qualidade adequadas. As estimativas da FAO – organismo das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação – mostram que o Brasil tem uma disponibilidade de alimentos *per capita* equivalente a 2960 kcal/dia, bastante acima do mínimo recomendado de 1900 kcal/dia. O problema é que o consumo de alimentos dá-se em função da renda das famílias; e como a renda está muito mal distribuída em nosso país, uma parte importante da população não tem acesso a esses alimentos nem mesmo na quantidade mínima necessária para garantir a sobrevivência. Há no Brasil hoje uma grande parcela de subnutridos com um consumo médio de 1650 kcal/pessoa/dia, de tal forma que estamos classificados pela FAO na categoria 3 (de 1 a 5 para proporções crescentes de subnutridos), juntamente com países como a Nigéria, Paraguai e Colômbia, por exemplo.

Não obstante, verificou-se que as políticas de apoio alimentar foram sendo desmontadas no país ao longo da década de 1990 e não há uma política no país que englobe ações diretas de combate à fome. As políticas hoje existentes encontram-se fragmentadas em várias ações e pautam-se, fundamentalmente, pela transferência de valores monetários insuficientes para alterar o quadro de miséria e desnutrição em que vivem as famílias beneficiadas.

Quais são as novas propostas existentes hoje para combater a fome e a pobreza?

Há um amplo leque de propostas que podem ser agrupadas em duas alternativas principais: por um lado, uma visão que defende haver hoje recursos e políticas suficientes, o problema seria focalizar melhor os pobres. Para seus defensores, os recursos dos programas assistenciais não chegam aos realmente necessitados de forma eficiente. Daí decorre a substituição de diversas políticas (como aquelas ligadas à distribuição de alimentos do tipo fornecimento de leite e cestas básicas) por políticas de assistência social embasadas em uma complementação de renda monetária às famílias pobres. Esta é a proposta subjacente às políticas do atual governo federal, defendida por alguns pesquisadores ligados ao Ipea e ao Banco Mundial.

Do outro lado estão as propostas de políticas específicas de ajuda alimentar, associadas a políticas estruturais como de geração de renda e emprego, reforma agrária, políticas de apoio à agricultura familiar, aumento do salário mínimo e ampliação da previdência social, por exemplo. Para seus defensores, políticas diretas de segurança alimentar e combate à fome devem ser adotadas de forma que forneçam os meios básicos para a sobrevivência das famílias sem condições econômicas, mas, ao mesmo tempo, criem mecanismos dinâmicos em outras áreas da economia, como a produção e a distribuição de alimentos, servindo, também, como mecanismos educativos para libertação da dependência destas políticas específicas.

Na nossa opinião, limitar-se a políticas emergenciais ou assistenciais sem considerar as causas estruturais da fome e da miséria, como o desemprego, o baixo nível de renda e a sua altíssima concentração fará apenas com que se perpetue o problema e a necessidade de tais políticas assistenciais.

Dessa forma, a primeira grande questão a ser debatida no seminário será sobre a necessidade ou não de uma política específica de segurança

alimentar e combate à fome para o Brasil. E também: quais as diferenças entre a eficácia das políticas específicas e a alternativa da substituição de diversas políticas sociais por uma transferência direta de renda do tipo *programas de renda mínima*?

Com relação às políticas específicas, pretendemos recolher os ensinamentos das experiências internacionais como a distribuição de bens em espécie (caso das cestas básicas e da distribuição de leite no México) e a distribuição de alimentos na forma de vales ou cupons (caso do *Programa Food Stamp* americano e do tíquete do leite, no Brasil), além do papel das políticas de nutrição, políticas agrícolas e da reforma agrária para alcançar a segurança alimentar.

Convidamos a todos para este debate.

*José Graziano da Silva, Walter Belik e
Maya Takagi, coordenadores do Projeto Fome Zero*

Fevereiro de 2002

Um novo contrato de cidadania¹

Gustavo Gordillo de Anda

1. Uma visão da insegurança alimentar na região

No ano de 1996, em Roma, foi realizada a Cúpula Mundial para a Alimentação. Um total de 185 países, mais a Comunidade Européia, comprometeram-se, segundo a Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial, a “erradicar a fome de todos os países, tendo como objetivo imediato o de reduzir pela metade, até 2015, o atual número de pessoas desnutridas”. Hoje já estamos no ano de 2002 e ainda resta, no entanto, muito caminho a percorrer nessa direção. Só na América Latina e Caribe são quase 54 milhões de cidadãos os que sofrem com a fome e a desnutrição a cada dia, o que equivale a apenas um milhão de pessoas a menos em relação a 1996, e quatro milhões a menos em relação a 1990. Se este ritmo for mantido, calcula-se que, no ano de 2015, o número de pessoas famintas na região só terá sido reduzido a 45 milhões, cifra muito superior à estabelecida como meta para América Latina e Caribe.

Analisando a questão de uma perspectiva sub-regional, somente a América do Sul registrou uma queda no número de pessoas subnutridas durante a última década, diminuindo a proporção de pessoas famintas de 14% para 10%. Ao contrário desta, a América Central e o Caribe mostraram um aumento no número e na proporção de pessoas com déficit alimentar. Na última década, o número de pessoas subnutridas na América Central aumentou de 5 para 6,4 milhões de pessoas, enquanto a proporção passou de 17% para 19%. No Caribe, por sua vez, o número de pessoas desnutridas cresceu de 7,3 para 8,8 milhões de pessoas, e a proporção aumentou de 26% para 28%.

¹ Este documento foi realizado com o apoio e a colaboração de Paul Lewin.
Tradução de Celina Lagrutta.

Na América Central, esse aumento na quantidade de pessoas em estado de subnutrição é atribuível, em grande parte, à deterioração da situação da segurança alimentar na Guatemala e, em menor parte, às situações de Honduras e da Nicarágua. Já no Caribe, o aumento da subnutrição deve-se à deterioração da segurança alimentar de Cuba, onde a porcentagem de pessoas famintas aumentou de 5% para 17%; em termos absolutos, porém, o Haiti continua registrando o mais alto número de pessoas famintas nesta sub-região (4,5 milhões). Por sua vez, no Cone Sul, apesar da população subnutrida ter diminuído em quase todos os países, é preocupante a situação da Venezuela, onde esta aumentou, nos últimos anos, de 2,3 para 4,8 milhões de pessoas, o que equivale a um aumento na proporção da população subnutrida de 11% para 21%.

De acordo com a informação disponível mais recente, apenas dois países da região apresentaram uma redução significativa de sua população em estado de subnutrição (1 milhão de pessoas ou mais). Estes países são Brasil e Peru. Além destes, outros oito países reduziram seus níveis de subnutrição, mas de forma moderada (menos de 1 milhão de pessoas). Estes países são: Chile, Argentina, Uruguai, Paraguai, Equador, Colômbia, Panamá e Jamaica.

A diminuição da subnutrição está diretamente relacionada à pobreza existente na região. Apesar de que, em termos relativos, na América Latina e no Caribe apresentou-se um progresso na diminuição da proporção da população pobre dentro do total – de 48% em 1990 para 44% em 1999, com uma redução da indigência de 22,5% em 1990 para 18,5% em 1999, a incidência da pobreza é ainda maior do que em 1980 e a indigência mantém a mesma proporção de duas décadas atrás.

Na América Latina e Caribe existem aproximadamente 211 milhões de pobres (11 milhões a mais do que em 1990), dos quais 89 milhões vivem em extrema pobreza. Desse total, 77 milhões vivem em zonas rurais, constituindo 64% da população rural, sendo 46 milhões deles indigentes. Isto significa que mais da metade das pessoas que vivem no campo é pobre e quase a metade delas não pode satisfazer com sua renda nem sequer as necessidades alimentares básicas.

Além da pobreza existente na região, a desigualdade na distribuição da renda na América Latina e Caribe é outro grave problema. A má distribuição fez com que esta fosse considerada a região menos equitativa do mundo. Dos lares mais ricos, 10% recebem, na maioria dos países da região, mais de 30% dos rendimentos e, na maior parte deles, essa porcentagem

supera os 35%. Em contraposição, a fração dos rendimentos recebida por 40% dos lares mais pobres é, em quase todos os países, de 9% a 15%.

Os países com maior falta de equidade na região são, em ordem de desigualdade, Brasil, Bolívia, Nicarágua, Guatemala, Colômbia, Paraguai, Honduras, Chile e Panamá, com coeficientes de Gini entre 0,55 e 0,66. O caso extremo é constituído pelo Brasil, onde o decil mais acomodado tem um rendimento 32 vezes superior ao da soma dos quatro primeiros decis mais pobres. Por outro lado, os países mais equitativos são Uruguai e Costa Rica, com coeficientes de Gini de 0,44 e 0,47, respectivamente.

A distribuição dos rendimentos entre os 10% mais ricos e os 40% mais pobres piorou durante a última década em 8 dos 13 países da região, dos quais se dispõe de informação. Por outro lado, só quatro mostraram uma melhora e um se manteve constante.

Em síntese, apesar de muitos países terem conseguido expandir sua economia na década de 1990, a realidade mostra que, de modo geral, nos últimos anos, América Latina e Caribe não foram capazes de modificar substancialmente e de maneira positiva a distribuição da renda; não conseguiram reduzir significativamente a pobreza em relação aos níveis existentes antes da crise dos anos 1980; nem melhoraram de forma visível sua segurança alimentar.

2. O desempenho agrícola: fraco e instável

Dada a análise anterior sobre pobreza e desnutrição, a agricultura na região é de importância estratégica, e esta não está refletida na sua participação no produto econômico global, que só alcança os 7,3%.

Por um lado, a agricultura é a principal atividade econômica que incide diretamente sobre as possibilidades para superar os enormes desafios sociais enfrentados pelo meio rural. Isso é fato, além de o progresso agrícola favorecer o crescimento de outras atividades econômicas, por meio de diversos tipos de vinculações, por exemplo, um maior rendimento disponível possibilita o investimento na produção local de bens e serviços; do mesmo modo, aumenta a demanda local, estimulando assim essas atividades; finalmente, também se favorecem as oportunidades de desenvolvimento de atividades locais, tanto para o fornecimento dos insumos requeridos pela agricultura como para a utilização e comercialização dos produtos agrícolas na região.

Por outro lado, a agricultura constitui um elo fundamental dentro das cadeias agroindustriais e agroalimentares, as quais têm um peso relativo

muito importante na economia de muitos países da região, incidindo fortemente tanto no nível de atividade econômica – e, em consequência, nos níveis de emprego e renda – como no comércio exterior.

Finalmente, apesar da crescente globalização, os mercados de diversos alimentos continuam sendo locais e fragmentados; do mesmo modo, os mercados internacionais de produtos alimentares mantêm numerosas e importantes barreiras tanto comerciais como não comerciais. Portanto, a importância decisiva da agricultura na alimentação se traduz em uma forte incidência também no rendimento real e na competitividade geral do sistema.

Tudo isso faz com que o progresso agrícola torne-se essencial para alcançar o desenvolvimento rural e enfrentar os graves problemas apresentados pelos países latino-americanos e caribenhos em matéria de igualdade, marginalidade, conservação ambiental, fome e organização territorial do desenvolvimento.

Durante a última década, o produto do setor agropecuário teve um crescimento fraco e instável. No ano 2000, o produto agropecuário cresceu 2,7%, menos do que os 4,2% alcançados em 1999, porém, mais do que os 1,9% de 1998. Apesar da irregularidade no crescimento do produto setorial, o fato deste ter sido alcançado sem o aumento da população economicamente ativa dedicada à agricultura, a qual se manteve em pouco menos de 44 milhões de pessoas, permitiu que a produtividade do setor aumentasse 29% entre 1990 e 2000, diminuindo a brecha existente com outras atividades.

Analisando o setor agropecuário por subsetores, observa-se que o sub-setor agrícola cresceu mais lentamente e de maneira mais irregular do que o pecuário. A produção agrícola cresceu 3,9% em 1999 e apenas 1,5% em 2000. Os produtos pecuários aumentaram 5,7% em 1999 e 2,7% em 2000. O ritmo de crescimento relativamente maior, durante a década, da produção pecuária (3,4% em média) em relação às plantações (2,5%), fez com que ambos subsetores tivessem uma importância quase semelhante em valor de produção. As plantações representam 53% e os produtos pecuários 47% do PIB agropecuário.

Por outro lado, os preços agrícolas continuaram caindo. Em 2000, o índice de preços dos produtos alimentícios completou quatro anos de quedas consecutivas, desde as altas de 1996. A diminuição acumulada alcança 43% nos cereais e 35% nas gorduras e óleos. Os preços nominais destes últimos produtos chegaram a seu nível mais baixo desde 1973 e, em termos reais, são os preços mais baixos desde 1948. Esta diminuição dos preços internacionais é o resultado de duas situações. A primeira é a revolu-

ção tecnológica, vivida durante o século xx, que impulsionou um crescimento importante da produtividade da mão-de-obra e da terra, que resultou numa maior produtividade agrícola. A segunda corresponde aos subsídios agrícolas existentes nos países desenvolvidos, que resulta em inundação dos mercados com produtos inferiores a seus custos de produção.

A queda dos preços dos produtos agrícolas, devida aos subsídios dos países desenvolvidos, pode beneficiar os consumidores de baixa renda, mas também pode acabar com os incentivos à produção, causando um prejuízo duradouro às plantações de alimentos nos países em desenvolvimento, contribuindo com o empobrecimento rural.

Apesar de existirem na região importadores e exportadores exclusivos de produtos agrícolas, a América Latina é a única região do mundo em desenvolvimento que apresenta um amplo superávit no comércio internacional destes bens. Além disso, o setor tem uma importância especial nas contas nacionais da maioria dos países da região, e é uma fonte importante de divisas. A participação dos produtos agrícolas no total de bens exportados pela região manteve-se ao redor de 20% durante a década e, em muitos países da região, esta porcentagem é ainda maior: no Brasil e em vários países andinos, é superior a 30%, enquanto em alguns países do cone sul e em vários países centro-americanos, aproxima-se dos 50%. As importações agrícolas, por outro lado, representam apenas 9% do total de mercadorias importadas e, excluindo as poucas exceções, não chega aos 15% do total das compras externas.

Na composição do comércio setorial, os produtos propriamente agrícolas (plantações) constituem a maior parte. Em 1998, representaram aproximadamente 73% das exportações e 62% das importações. A participação dos produtos pecuários e dos silvícolas é aproximadamente semelhante, por volta de 8% nas exportações e 17% nas importações, em cada caso. A pesca contribui com 11% das exportações e, nas importações, representa somente 3%. No balanço, as plantações representam a maior parte (mais de 80%) do superávit setorial. O outro subsetor importante no superávit é a pesca. O saldo líquido no comércio de produtos pecuários e silvícolas é quase nulo.

Vista a importância da agricultura na economia, no desenvolvimento do setor rural e na segurança alimentar da região, é fundamental mobilizar recursos para a agricultura, assim como ativos investimentos complementares em infra-estrutura, saúde, educação, água potável, transferência tecnológica, pesquisa e extensão agrícola. A demonstração dos

grandes benefícios que o investimento produz para melhorar o capital humano tem sido uma importante contribuição à compreensão da relação do desenvolvimento econômico com o desenvolvimento social. A função desse investimento na mitigação da pobreza encontra-se na base de todas as estratégias de desenvolvimento amplamente partilhadas pela comunidade internacional, tal como se expressou no Congresso Social de Copenhague de 1995, nas orientações estratégicas da OECD/CADE para a cooperação com o desenvolvimento, no informe sobre o desenvolvimento mundial 2000 do Banco Mundial, e na Declaração do Milênio.

3. Investir no campo

O nível de investimentos necessários para a alimentação e a agricultura depende dos objetivos que se pretendam alcançar. Segundo as projeções mais recentes da FAO sobre o número de pessoas subnutridas na América Latina e no Caribe, se o investimento continuar como até agora, a meta de reduzir pela metade a população com fome na região não poderia ser atingida antes de 2030.

Contudo, acelerar a luta contra o fome nos países com alta prevalência de subnutrição não depende só da vontade política, mas também da disponibilidade de recursos suficientes. Em nível nacional, os recursos para o desenvolvimento agrícola e o fomento da segurança alimentar podem ser privados ou públicos, internos ou externos. Porém, a maioria dos países com altos níveis de subnutrição caracterizam-se por ter rendimentos *per capita* baixos e estancados. Isso implica uma baixa capacidade de economia, acompanhada freqüentemente por uma elevada carga de dívida que absorve uma quantidade considerável de recursos que, não sendo assim, poderiam ser utilizados para desenvolver setores produtivos. O resultado é que países com elevada incidência de subnutrição carecem dos recursos necessários para gerar o crescimento dos setores produtivos. Na América Latina e Caribe, a razão entre a dívida e o Produto Interno Bruto foi de 38%, em média, durante a década de 1990, enquanto o serviço da dívida foi equivalente a 46% das exportações; isto quer dizer que a região destina quase a metade de seus rendimentos por exportações totais ao pagamento da dívida, enquanto no resto do mundo em desenvolvimento essa porcentagem varia entre 15% e 20%. Além disso, os países mais pobres da região têm dificuldades para atrair o investimento estrangeiro, dado que seus mercados financeiros são subdesenvolvidos, a informação disponível para os investidores potenciais é imperfeita e os riscos dos investimentos a longo prazo são elevados.

O conceito de investimento para elevar a capacidade produtiva da agricultura não só inclui bens físicos, mas também difusão de ciência e tecnologia, melhoria do capital humano e criação de capital social. O estabelecimento de um entorno favorável ao investimento, para elevar os níveis produtivos e realizar as mudanças estruturais necessárias, é um dos principais desafios de política. É necessário que todo o entorno político e institucional seja favorável para que os agentes privados, em particular os agricultores, efetuem investimentos, em especial no caso da agricultura primária, na qual a maior parte do investimento se realiza nas explorações agrícolas. Além disso, o investimento governamental deve prover os bens públicos essenciais, como: geração de conhecimento, informação, educação e infra-estrutura, para a iniciativa privada poder florescer.

Entre 1986 e 1995, a média anual do investimento bruto na agricultura primária da região foi de 11,4 milhões de dólares. Para alcançar a meta proposta na Cúpula Mundial da Alimentação, seria necessário que o investimento primário aumentasse para 19,4 milhões de dólares por ano, e que o investimento em armazenagem e elaboração fosse de 10,7 milhões de dólares anuais. No total, o investimento bruto anual em agricultura, para se reduzir pela metade o número de pessoas famintas, deveria ser de 30,1 milhões de dólares por ano, contando a partir de hoje e até o ano 2015.

Por outro lado, o investimento em bens de capital por trabalhador agrícola na região foi aumentando ao longo do tempo, passando de uma média de US\$ 8.371, entre 1986 e 1990, a US\$ 9.364, em 1997. Esse aumento de bens de capital refletiu-se em um aumento da produtividade por trabalhador na agricultura, permitindo o aumento da produção do setor. É importante frisar que a América Latina é a região em desenvolvimento que apresenta o maior investimento em bens de capital por trabalhador agrícola.

4. Os dilemas do gasto público para o meio rural

A função do governo no apoio às atividades econômicas em geral, e à agricultura em particular, tem sido paulatinamente reduzida durante o último decênio, caracterizando-se, na maioria dos países da região, pela implementação de reformas estruturais. No novo modelo de desenvolvimento, a tendência dos governos é centralizar seus esforços na utilização de seus recursos para a entrega de bens e serviços públicos indispensáveis, e em proporcionar um entorno favorável ao florescimento da ini-

ciativa privada em vez de tentar substituí-la ou competir com ela. Apesar disso, o gasto público continua sendo uma condição indispensável para o desenvolvimento econômico e social. Pesquisa e extensão agrárias, infra-estrutura e serviços públicos, redes de segurança contra possíveis crises, programas para facilitar o ajuste de determinados setores ou regiões, com a finalidade adotar inovações arriscadas para garantir a conservação ambiental e a segurança alimentar, são exemplos de funções públicas que deverão continuar sendo exigidas do Estado, em muitos casos de forma cada vez mais descentralizada, em associação com o setor privado e a sociedade civil.

A porcentagem média do gasto público destinado ao setor agrícola nos países da região, durante a década de 1990, é muito reduzida, já que as observações variam de 1,2% a 12,3%, sendo inferior a 4,5% de 92% dos casos analisados². No caso do Brasil, o gasto público durante a década de 1990 variou entre 1,2% e 2,9%. Contudo, apesar da baixa proporção do gasto público destinado ao setor agrário, observa-se que os países da região com maior prevalência da subnutrição destinam uma porcentagem maior de seus recursos ao setor rural, o que é um sinal positivo para alcançar a redução da insegurança alimentar na América Latina e Caribe.

Ao analisar o gasto destinado à agricultura em relação ao PIB agrícola, percebe-se que os países com uma prevalência mais elevada de subnutrição e, portanto, onde a agricultura desempenha uma função mais dominante, destinam uma parte maior de seus recursos à agricultura. Assim, por exemplo, nos países localizados na categoria³ 4 de subnutrição, durante a década de 1990, o gasto médio para a agricultura foi equivalente a 6,6% do PIB agrícola, enquanto nos países classificados dentro das categorias 3 e 2, o gasto destinado à agricultura apresentou médias de 5,8% e 4,3%, respectivamente. Para o caso do Brasil, que corresponde à categoria 3 em subnutrição, o gasto público agrícola foi próximo aos 4% do PIB agrícola. Dado o exposto, pode-se dizer que existe, de modo geral, um comportamento lógico dentro dos países da região que permite avançar em direção à segurança alimentar, embora existam algumas exceções.

² Estas estatísticas foram elaboradas com base na informação apresentada para 12 países da região, no documento da FAO, 2001. *Mobilização de recursos para lutar contra a fome*. Comitê de Segurança Alimentar Mundial. 27º período de sessões.

³ A categoria de subnutrição mede a situação global de insegurança alimentar de um país, baseando-se em um sistema de classificação que combina a prevalência da subnutrição, quer dizer, a proporção da população total que sofre déficit de energia alimentar, com as dimensões da subnutrição, isto é, o grau de déficit de energia alimentar da população subnutrida. A categoria com menor grau de subnutrição é 1, enquanto a de maior grau é 5.

Entretanto, ao estimar o Índice de Orientação Agrícola⁴, pode-se concluir claramente que o gasto público para o setor agrícola nos países da região, com exceção apenas do México, não corresponde à importância que o setor tem nas economias nacionais. Países com economias baseadas em exportações agrícolas, como Argentina, Colômbia, El Salvador e Guatemala, para citar os que apresentaram valores do índice de orientação agrícola mais baixos, tiveram níveis de gasto para o setor agrícola inferiores a 10% do peso relativo do setor na economia, i.e. entre 2% e 7%, em 1999. Ao mesmo tempo, ao analisar a tendência no gasto, observou-se que metade dos países elevaram o índice de orientação, enquanto a outra metade o reduziu, no período de 1995 a 2000. Por último, embora a taxa de crescimento do índice tenha sido de 10% anual, o valor médio foi de apenas 2%.

Por outro lado, durante os últimos anos, o gasto público agrícola⁵ na região, foi orientado notadamente ao desenvolvimento de mercados⁶, destinando-se ao mesmo 50% do gasto em 1995 e 45% em 2000. Outras áreas importantes foram o desenvolvimento da irrigação⁷, correspondente a 13% do gasto em 1995 e 10% em 2000, e o estímulo à produção orientada a beneficiários específicos⁸, em cujo caso o gasto aumentou de 8% em 1995 para 16% em 2000. Para o caso da inovação e gestão⁹, o gasto oscilou entre 8% e 7% entre 1995 e 2000. Isso mostra a perda de importância sofrida pela inovação e transferência tecnológica na orientação das políticas públicas e o aumento da importância das áreas associadas ao comércio.

Porém, apesar do aumento registrado no gasto destinado à criação de mercados, este não refletiu num aumento do PIB, nem das exportações

⁴ O índice de orientação agrícola indica a medida em que o gasto do governo reflete, ou não, a importância do setor agrícola na economia nacional. Calcula-se dividindo a participação do gasto público para o setor agrícola no gasto público total com a participação da agricultura no Produto Interno Bruto. Quanto maior for o índice, mais representa a participação do gasto público agrícola em relação à importância do setor na economia nacional

⁵ Estes dados são baseados numa análise da FAO realizada para 12 países da região sobre o gasto público agrícola e rural entre 1995-2000 <http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/gasto/default.htm>.

⁶ Entende-se por desenvolvimento de mercados: todo aquele gasto destinado a programas ou ações que signifiquem uma intervenção nos mercados de produtos ou insumos agrícolas. Integram esta categoria: o crédito de curto prazo subsidiado, quando este é de livre acesso pelos produtores, não se orienta especificamente sua disponibilidade.

⁷ Agrupam-se em desenvolvimento da irrigação todos os investimentos em infra-estrutura de irrigação.

⁸ O fomento produtivo focalizado abrange todos aqueles programas de desenvolvimento produtivo no setor rural que têm uma população objetivo definida.

⁹ A inovação e gestão abrange todos aqueles programas de livre acesso orientados à pesquisa e transferência tecnológica para os produtores.

do setor agrícola. Assim, o crescimento do PIB agrícola da região diminuiu de uma média de 3,5% na década de 1970 para 2,2% na década de 1980, para, em seguida, sofrer uma leve recuperação a uma média de 2,5% na década de 1990. Do mesmo modo, ao analisar a evolução das exportações agrícolas da região, observa-se que sua taxa de crescimento anual diminuiu de 1970 até hoje. Durante a década de 1970, a taxa média de crescimento anual das exportações agrícolas foi de 16%, nos anos 1980 a taxa diminuiu para 1,2%, como resultado da crise do início da década e logo se recuperou, alcançando uma taxa média de 4,3% durante os anos 90. Ao mesmo tempo, a participação das exportações agrícolas nas exportações totais diminuiu. Durante a década de 1970, as exportações agrícolas representavam 56% das exportações totais da região; nos anos 1980, representaram 35% e, nos 1990, apenas 20%.

Isso tudo assinala problemas de eficiência e eficácia no uso do gasto público. Estes podem estar associados à diminuição de apoio técnico e transferência tecnológica aos produtores, mas também podem estar relacionados com a existência de uma alta dispersão nos programas e projetos implementados pelos governos nas áreas rurais, existindo muitas vezes superposição de ações e, em alguns casos, programas com objetivos contraditórios (estímulo ao desenvolvimento da capacidade exportadora por um lado, proteção da produção de bens para a substituição de importações, pelo outro).

Finalmente, para continuar avançando na promoção de uma maior eficiência na destinação dos recursos do Estado: é importante reduzir a alta dispersão e sobreposição nos programas rurais; desenvolver uma agenda estratégica de ações prioritárias a curto e médio prazo; melhorar a coordenação entre as agências responsáveis pela execução orçamentária na esfera governamental e destas com a autoridade fiscal nacional; fortalecer os sistemas de informação relativos à execução orçamentária; gerar mecanismos de avaliação dos programas rurais; e por último, desenvolver instâncias para a negociação entre os diferentes atores sociais que permitam incentivar o investimento privado e público canalizado para o meio rural. Além disto, parte importante dos recursos pode ser destinada a programas de intervenção de mercados de rentabilidade social duvidosa, por estarem fundamentalmente baseados no volume de operações das empresas agrícolas beneficiárias (preços de sustentação, subsídios ao investimento privado em ativos de solos, irrigação, plantações, etc.) e não no grau relativo de carências das mesmas.

5. Balanço das reformas estruturais na América Latina e Caribe

Como é de conhecimento geral, antes das reformas estruturais, o setor agrícola dispunha de uma forte intervenção do Estado na produção e comercialização; o Estado cobria a demanda interna de insumos agrícolas, tais como fertilizantes, tratores, equipamentos mecânicos e outros, embora o principal aporte fosse o crédito rural a taxas subsidiadas. Quanto à comercialização, o Estado impulsionava programas de sustentação de preços mínimos.

Com as reformas estruturais, o Estado se retirou e o setor teve de se adaptar a taxas de juros reais positivas, a preços internos alinhados com os internacionais, e à busca de novas formas de financiamento para as atividades de pesquisa e inovação tecnológica. Teve também que se adaptar às novas condições do mercado de insumos e de comercialização, onde anteriormente o Estado garantia a rentabilidade do setor.

Com a liberalização econômica da agricultura, havia expectativas de que: (i) a redução dos níveis de proteção viria acompanhada por uma desvalorização real, com o qual as atividades produtoras de bens exportáveis ou importáveis, entre elas as agrícolas, ver-se-iam favorecidas em termos líquidos; (ii) o maior protagonismo do setor privado e do mercado no setor melhoraria as ineficiências que as intervenções governamentais haviam produzido em certas áreas, alcançando um benefício maior para o setor agrícola; (iii) seria corrigida a forte distorção dos preços agrícolas e reduzido o déficit fiscal ocasionado por esta política, com a conseqüente pressão inflacionária.

Porém, a previsão sobre o comportamento do tipo de câmbio real não se cumpriu, devido à abertura comercial que coincidiu com um aumento dos fluxos de capital para a região, e com um manejo do tipo câmbio forte como instrumento de estabilização da inflação. Os efeitos combinados destes fenômenos geraram, nos anos 1990, a tendência a uma revalorização real relativamente generalizada na região¹⁰. Por outro lado, a eliminação dos preços de garantia não conseguiu eliminar totalmente as distorções dos preços agrícolas internos em relação aos internacionais. A falta de informação de mercado existente nos países da região, a insuficiente e ineficiente infra-estrutura de armazenagem e transporte, os subsídios agrícolas existentes nos países desenvolvidos e os altos custos

¹⁰ Ocampo, J.A. 2001. "Agricultura y desarrollo rural en América Latina". em *Desarrollo rural en América Latina y el Caribe*. Cepal.

financeiros¹¹ fizeram com que os produtores muitas vezes recebessem preços inferiores a suas referências internacionais.

Do mesmo modo, a tentativa de dar maior destaque ao setor privado e ao mercado, no setor agropecuário, por meio da eliminação das linhas especiais de crédito para o setor agrícola e dos subsídios nas taxas de juros; da eliminação da presença pública na comercialização dos produtos agropecuários; da redução ou eliminação da assistência técnica estatal gratuita e sua substituição parcial por mecanismos de assistência técnica privada, apoiada em subsídios focados em certos setores identificados previamente, com a confinação da pesquisa aos institutos e universidades; e, finalmente, uma maior descentralização das políticas de apoio, orientadas a responder a projetos locais de infra-estrutura e a prestar serviços a pequenos produtores, com a participação ativa de ONGs e organizações de produtores, geraram verdadeiros vácuos institucionais, à medida que a implantação destas novas políticas não foi acompanhada, a um ritmo similar, pelo desenvolvimento de uma nova institucionalidade que pudesse dar segurança aos diversos atores sociais.

Este é o caso, em particular, dos pequenos e médios produtores, cujo acesso ao crédito, aos serviços de extensão agrícola e aos canais de comercialização foram afetados. Além disso, o setor privado não tem preenchido satisfatoriamente todos os espaços deixados pelo setor público e, quando o fez, foi com custos elevados demais para muitos produtores. Com efeito, grande parte dos problemas de acesso ao crédito, enfrentados pelos pequenos e médios produtores, deve-se ao fato destes não poderem cumprir com as exigências de garantias impostas. Isto produziu um aumento da carteira vencida e um crescimento agropecuário orientado para algumas culturas selecionadas pelo sistema financeiro. Do mesmo modo, as ações realizadas pelas ONGs, apesar de cumprirem, em geral, um papel positivo, são de pequena escala e com limitado impacto na difusão de boas práticas em matéria de desenvolvimento rural.

Por outro lado, a confinação da pesquisa aos institutos e universidades, somada à redução do financiamento estatal e o maior aporte privado, originaram uma reorientação das atividades para pesquisas de curto prazo, em detrimento da pesquisa básica. Também, em alguns países, a redução do financiamento estatal incitou a criação de instituições de pesquisa agropecuária que respondem a dois objetivos: (i) comprometer os

¹¹ Tejo, P. 2001. El modelo agrícola de América Latina en las últimas décadas (síntesis). em *Desarrollo rural en América Latina y el Caribe*. CEPAL

produtores agropecuários na tomada de decisões de pesquisa; e (ii) diversificar as fontes de financiamento desta. Porém, estes institutos não conseguiram canalizar grandes recursos e os produtores não têm feito grandes aportes¹², motivo pelo qual a pesquisa continua dependendo do apoio governamental.

No centro das preocupações encontra-se o aspecto de garantir a segurança e dar continuidade a políticas relacionadas com o mundo rural, já que estas requerem longos prazos para seu amadurecimento e transcendem, inevitavelmente, os períodos governamentais.

6. Um programa mínimo de incentivo à agricultura e ao desenvolvimento rural

Assinalou-se de maneira inequívoca que, contrariando seus supostos básicos, as reformas macroeconômicas dos anos 1990 não têm conseguido compensar o viés antiagrícola do velho modelo de substituição de importações.

Porém, a solução não está no retorno aos velhos modelos agrícolas intervencionistas e protecionistas, mas em impulsionar políticas agrícolas e rurais que, num contexto de políticas macroeconômicas razoáveis, possam gerar um adequado desenvolvimento do setor agrícola e rural, que permita eliminar a pobreza, melhorar a distribuição dos rendimentos e garantir um adequado nível nutricional para cada um dos habitantes da região.

Com base nessas informações, a FAO sugere, para não voltar ao passado, um programa mínimo de incentivo à agricultura e ao desenvolvimento rural que combine os instrumentos de políticas de desenvolvimento rural com a política existente de livre mercado. Este programa mínimo deve conter alguns ingredientes ou aspectos básicos, desenvolvidos a seguir.

Dado o fato de que o novo papel do Estado, em particular da intervenção pública no desenvolvimento agrícola e rural, tem-se dado ao redor de quatro aspectos fundamentais: novos instrumentos de políticas, marco legal, participação rural e reforma institucional, uma estratégia básica para impulsionar uma nova definição da ação do Estado no campo supõe – como mostram diversas experiências nacionais na região – a cons-

¹² Tejo, P. 2001. "El modelo agrícola de América Latina en las últimas décadas" (síntesis). Em *Desarrollo rural en América Latina y el Caribe*. Cepal.

trução de consensos acerca de seus objetivos, termos e custos das principais políticas para a promoção rural, especificamente aquelas relacionadas aos apoios e à conversão destes acordos em reformas legais que garantam o cumprimento de compromissos e gerem certeza na continuidade das políticas.

Outro aspecto essencial é a descentralização, isto é, a redistribuição do poder do Estado que, dentro de um contexto geral democrático, significa a devolução do poder, de uma forma co-responsável, tanto aos municípios como às organizações da sociedade civil e associações gremiais. Baseando-se nas experiências da região, é necessário, contudo, estar prevenido contra qualquer idéia simplista de que a descentralização, por si só, resolve alguns dos problemas mais urgentes do meio rural. Como em todo processo de construção institucional, é necessária uma adequada mistura de intervenções nacionais e locais e um deliberado esforço focalizado na consolidação de capacidades locais.

Por outro lado, uma política de rendimentos rurais, cuja continuidade seja garantida pela lei e periodicamente revisável, pode-se transformar no núcleo deste programa mínimo. Em alguns países, as transferências diretas em efetivo, desacopladas de produtos específicos e direcionadas a fortalecer os rendimentos rurais, têm sido a base para diferentes intervenções, levando em consideração as características dos produtores e suas estratégias produtivas, os desequilíbrios regionais e a adaptação à abertura comercial. Para fortalecer o objetivo de uma política de rendimentos rurais, as intervenções devem favorecer o multiofício no campo e as reconversões nas granjas; em particular, se estiverem fortemente vinculadas a políticas sustentáveis, como a conservação do solo ou da água.

Da experiência recente deste tipo de política desacoplada de apoio ao rendimento, podem-se derivar vários objetivos: (i) melhorar a competitividade vis-à-vis os principais sócios comerciais do país e alcançar, desta forma, uma melhor simetria entre os serviços de apoio direto entregues pelos agricultores em nível nacional; (ii) compensar, de forma seletiva, direta ou temporalmente, aqueles produtores cujos rendimentos e estratégias econômicas tenham sido afetadas negativamente pelas diversas reformas estruturais, isto é, apoiá-los de forma tal a poderem adaptar-se às novas condições; (iii) proporcionar assistência direta e serviços a lares em áreas desfavorecidas, e assim fornecer um elemento para a capitalização e opções para a geração de renda.

Essa política de apoio direto pode se transformar no ponto de partida para um conjunto de instrumentos de política que, adequadamente desenhados, podem contribuir para o fortalecimento dos novos vínculos entre as políticas, os produtores e outros agentes econômicos.

Adicionalmente a esta política de rendimentos rurais, quatro instrumentos de política têm sido particularmente favorecidos ou constituem áreas de fundamental preocupação, tanto de governos como da sociedade civil, no desenho deste programa mínimo para a região:

- a) Um sistema de financiamento rural que mobilize a economia, sobretudo dentro do contexto da agricultura familiar. Esse sistema procura combinar as diferentes características dos produtores, ao mesmo tempo que tenta estabelecer pontes com mecanismos de seguros. A ênfase deverá ser colocada na mobilização da economia e na formação de capital. Os componentes institucionais deste sistema poderiam ser instituições de segundo grau, com a tarefa global de regular estratégias; bancos regionais, atuando como nós em uma ampla rede de bancos locais; pequenos grupos formais de poupança e crédito e/ou outras formadas por associações camponesas regionais, tais como cooperativas, que ocupariam uma posição intermediária entre o banco regional e os grupos de crédito; e uma rede de empresários locais – públicos ou privados – que proporcionariam a comercialização, assistência técnica e serviços de seguros. Basicamente, esse é um programa para que o setor privado se desenvolva. O setor público deve se concentrar em estabelecer os regulamentos e normas.
- b) A política de infra-estrutura deve, sem esquecer de alguns grandes projetos estratégicos de irrigação, orientar-se de forma a aumentar consideravelmente a pequena infra-estrutura produtiva (irrigação e conservação de águas, conservação do solo), e a infra-estrutura comercial, como as estradas, as adegas, os frigoríficos e os sistemas de transporte.
- c) É necessário aprofundar as diversas iniciativas que têm sido tomadas, na região, com o propósito de redesenhar as instituições científicas e tecnológicas, reestruturadas como circuito integral de tecnologia agrícola, para melhorar a transferência de tecnologia e a capacitação dos recursos humanos. Isto implica a integração de universidades e institutos tecnológicos num programa para a distribuição e transferência massiva de habilidades e conhecimentos,

apoiado por novas interações com os produtores. Além da reforma das instituições de extensão e de pesquisa, deverá incluir a implementação de uma estratégia de capacitação técnica, respaldada pela premissa de que o capital humano é um fator fundamental na competitividade sistêmica, mediante um enfoque que busque aumentar as atividades dirigidas à educação e à melhora de sua qualidade, assim como a identificar novas estratégias que combinem os processos de reconversão produtiva e reestruturação econômica.

- d) Uma política de desenvolvimento sustentável para estimular e fortalecer as diversas formas de propriedade de recursos naturais, incluindo a responsabilidade social para seu uso. Por isso, em contraste com os esforços dispersos de uma estratégia de conservação simples, uma política ecológica produtiva acompanharia o produtor no desenvolvimento de mecanismos adequados de manejo dos recursos naturais à sua disposição.

Estes quatro instrumentos de política constituem um programa mínimo de apoio à agricultura e ao desenvolvimento rural, cuja maior eficácia provavelmente estaria dada ao ser este gerenciado como um pacote integrado de instrumentos de política.

7. Conclusões

Apesar do compromisso solene, contraído na Cúpula Mundial sobre a Alimentação, de realizar um esforço contínuo para erradicar a fome em todos os países, com a finalidade imediata de reduzir pela metade, até 2015, o número de pessoas subnutridas, não há sinais de uma mudança significativa na taxa de redução da subnutrição, que continua sendo muito baixa. Além disso, segundo as projeções atuais, até 2015, o número previsto de pessoas subnutridas nesse ano se elevaria a 45 milhões de pessoas na América Latina e no Caribe, e o objetivo da CMA de reduzi-lo a 32 milhões não seria alcançado antes de 2030. Deve-se acrescentar que este é apenas um objetivo intermediário. A meta final é erradicar a fome em todos os países.

A urgência de medidas corretivas é inegável. É indispensável que a mobilização de recursos para a agricultura, setor fundamental para a segurança alimentar nos países em desenvolvimento, avance em direção às mudanças desejadas. Os recursos financeiros são só um elemento entre as medidas necessárias para promover a segurança alimentar, e o desen-

volvimento agrícola sustentável é um dos vários componentes indispensáveis da estratégia para mitigar a pobreza, em particular a insegurança alimentar; não obstante, a importância de mobilizar recursos para a agricultura, em especial em países em que o setor constitui a base de subsistência para a grande maioria da população pobre, justifica considerar que as mudanças na destinação dos recursos a favor do setor são a antecipação da realização de outras mudanças positivas.

A esse respeito, a informação e as análises apresentadas neste documento mostram-nos a necessidade de realizar um esforço para coordenar e fortalecer a vontade política para o cumprimento desta meta, o que implica, fundamentalmente, a realização de três tarefas:

- a) Fortalecer o programa especial de segurança alimentar da FAO nos países de baixos rendimentos e déficit alimentar por meio do Fundo Fiduciário para a segurança alimentar e a prevenção de emergências das pragas e doenças transfronteiriças em animais e plantas.
- b) Promover e fortalecer as alianças produtivas estratégicas entre o Estado, setor empresarial e sociedade civil que permitam alcançar a segurança alimentar e o desenvolvimento rural e, com isso, fortalecer a vontade política de todos os atores.
- c) Promover a canalização de recursos privados e públicos para o desenvolvimento da agricultura e o desenvolvimento rural. E, mais especificamente, focalizar o gasto público em torno de um programa mínimo, cujos ingredientes poderiam ser: uma política de rendimentos rurais por intermédio de transferências diretas, um sistema de financiamento rural, desenvolvimento de infra-estrutura, redesenho das instituições científicas e tecnológicas como um circuito integral de tecnologia agrícola e políticas de desenvolvimento sustentável.

A evolução do Programa de Cupom Alimentação e a mensuração da fome dos Estados Unidos¹

Gary W. Bickel e Margaret S. Andrews

O impacto global do sistema de assistência à alimentação dos Estados Unidos sobre a insegurança alimentar e a fome na população depende dos efeitos combinados de 15 programas públicos diferentes de assistência alimentar e nutricional, além de um sistema de alimentação emergencial. Em muitos casos, a clientela se sobrepõe e as famílias recebem benefícios de múltiplos programas. Os programas não foram projetados para atuarem sistematicamente de forma complementar. Pelo contrário, cada um foi desenvolvido em resposta a uma necessidade específica identificada quando certos acontecimentos despertaram a consciência do público para tal. O Programa de Refeição nas Escolas Públicas, por exemplo, o mais antigo dos programas modernos de alimentação dos Estados Unidos, foi criado em 1946, logo após a Segunda Guerra Mundial, quando o povo americano ficou chocado ao saber do enorme número de jovens que foram rejeitados pelo serviço militar por problemas de saúde, muitos destes relacionados a deficiências nutricionais. Da mesma forma, o Programa de Cupom Alimentação iniciou-se como um pequeno projeto-piloto no início da década de 1960, e então cuidadosamente expandiu-se de forma temporária e opcional para cada Estado em 1964. Depois da explosão social, incluindo-se as manifestações e agitações antipobreza do final da década de 1960, os cupons alimentação tornaram-se um programa nacional permanente em 1970.

Conforme os programas de alimentação e nutrição foram se desenvolvendo, os conceitos da população sobre a fome também evoluíram e as ações de política pública precisavam atender a esta necessidade. Progressivamente, uma boa administração dos programas de assistência à fome adquiriu a habilidade de medir de forma consistente a extensão da insegurança alimentar e da fome na nação. Um instrumento de medição con-

¹ Tradução de Elisabete Suh.

fiável e consistente é essencial para a avaliação precisa das necessidades, assim como a determinação apropriada de metas para os programas e benefícios para aqueles que mais precisam; sem esquecer da avaliação dos impactos dos programas e a monitoração freqüente dos efeitos dos programas na diminuição da insegurança alimentar e da fome na população.

O foco programático deste artigo será sobre o Programa de Cupom Alimentação (Food Stamp Program – FSP), notadamente porque a sua magnitude tem conseguido um lugar de destaque nos esforços gerais antipobreza dos Estados Unidos. Dentre os países avançados, o uso dos cupons alimentação para aliviar a pobreza é exclusivo dos Estados Unidos. Os cupons alimentação – vales que podem ser trocados por alimentos em lojas de varejo autorizadas – foram introduzidos nos anos 1930, durante a Grande Depressão, como forma de aumentar o poder de compra dos alimentos e ao mesmo tempo aumentar a renda dos agricultores. Este programa inicial terminou com o advento da Segunda Guerra Mundial, e se reestabeleceu apenas nos anos 1960. O crescimento sustentado do Programa de Cupom Alimentação a partir deste ponto foi o principal componente da rede de segurança para os americanos de baixa renda. O desejo de todo americano de garantir a segurança alimentar e evitar a fome na população dos Estados Unidos tem sido um fator de sustentação em todo o processo de crescimento do programa.

Nesta seção iniciaremos examinando a história da assistência alimentar dos Estados Unidos e então focaremos nos desenvolvimentos recentes do Programa de Cupom Alimentação, com ênfase particular nas grandes mudanças nos programas de bem-estar social decretadas em 1996, por intermédio do Ato de Responsabilidade Pessoal e de Reconciliação de Oportunidade de Trabalho (PRWORA).

Como o Programa de Cupom Alimentação ganhou grande importância na rede de segurança dos Estados Unidos depois das reformas do PRWORA, a capacidade nacional de aferir sua eficácia e monitorar as tendências de insegurança alimentar e da fome na população também ganhou importância. Assim, numa seção subsequente também descreveremos os desenvolvimentos recentes na mensuração da segurança alimentar e sua monitoração.

Assistência Alimentar nos anos 1930

Antes dos anos 1930, a disponibilidade de auxílio aos pobres nos Estados Unidos era limitada e baseada nas instituições locais e comunitárias.

Na época da Grande Depressão entretanto, as exigências para um auxílio maior excedeu os recursos da comunidade e a capacidade fiscal dos governos locais e estaduais. A assistência alimentar federal expandiu-se nos anos 1930 quando os americanos experimentaram pela primeira vez o “paradoxo da necessidade em meio à abundância” (Poppendieck, 1985). Os excedentes agrícolas estavam sendo acumulados pelo governo federal na mesma época em que cresciam os relatos de fome dos pobres e desempregados. A ironia de tal situação gerou uma forte reação do público e o excedente de trigo do governo finalmente foi liberado para as agências de assistência locais e estaduais em 1932. A revolta do público a respeito da matança de leitões em agosto de 1933, executada sob o apoio das provisões de apoio ao preço agrícola do Ato de Ajuste Agrícola (AAA), também precipitaram a ação federal para tornar os excedentes alimentares disponíveis àqueles que tinham fome.

A assistência alimentar federal por meio de distribuição direta de *commodities* continuou em níveis reduzidos durante e após a Segunda Guerra Mundial. Em 1953, o programa de *commodities* não operou em onze estados e em sete outros foi limitado a listas de assistência pública (Berry, 1984). Conforme os excedentes agrícolas foram reaparecendo nos anos 1950, outros programas, tais como o Programa Nacional de Refeição nas Escolas e o Programa de Alimento para a Paz (PL-480), foram promovidos como forma de escoamento de excedentes de *commodity*. A legislação para reinstaurar o Programa de Cupom Alimentação foi debatida em todos os Congressos nos anos 1950, mas nenhuma legislação foi aprovada. O USDA possuía autoridade administrativa para reinstaurar o programa, mas eximiu-se porque os cupons alimentação não eram vistos como meio eficaz em termos de custos para lidar com os excedentes agrícolas.

Decretação de um Programa Nacional de Cupom Alimentação

A fome voltou a ser assunto na campanha presidencial de 1960 e, após a eleição, o Presidente Kennedy orientou o secretário de agricultura para estabelecer um projeto piloto de cupom alimentação em maio de 1961 (Berry, 1984; Kotz, 1969) e também para aumentar a distribuição de excedentes de *commodities*. As avaliações dos projetos piloto de cupom alimentação mostraram que o mercado para produtos agrícolas havia expandido, a venda de alimentos no varejo crescido e a qualidade da dieta melhorado (USDA, 1962). Todavia, a aprovação do Decreto do Cupom Alimentação de 1964 mostrou-se difícil. A legislação permitia aos gover-

nos dos condados escolherem entre a distribuição de commodity e os programas de cupom alimentação, com elegibilidade limitada aos domicílios que recebiam assistência pública ou àqueles com renda baixa e níveis de elegibilidade de bens determinados para cada estado. As variações dos padrões de elegibilidade entre os estados continuou e muitos estados ou condados foram lentos para instituir os programas (Berry, 1984).

Nos condados que escolheram trocar a assistência alimentar de distribuição direta por cupom alimentação, o número de domicílios que recebiam a assistência alimentar declinou. No início da década de 1970, a proporção da população elegível que efetivamente recebia cupons alimentação (por exemplo, a "taxa de participação") foi estimada em aproximadamente 30% de toda a nação (Bickel e MacDonald, 1975). A queda na participação durante este período deve-se em parte ao fato de que os participantes do Programa de Cupom Alimentação (FSP) tinham de pagar por seus cupons, ao contrário dos participantes do programa de distribuição de commodity. A distribuição de cupons aumentava conforme a escala decrescente de renda, assim como o valor pago pela família por seus cupons, para que os usuários comprassem seus cupons pelo mesmo custo que geralmente gastavam com alimentos (Berry, 1984). Isto significava que uma família com renda maior recebia um valor maior em cupons, mas pagava mais por eles. Os domicílios mais pobres recebiam sua parte em cupons alimentação a um preço zero de compra. Entretanto, para muitas famílias e indivíduos carentes, em especial os idosos, o preço de compra geralmente estava além de seus meios financeiros. Como consequência, uma grande mudança estrutural foi feita no Decreto de 1977 (implementada em 1979), eliminando o requisito da compra para todos os domicílios, definindo um nível máximo de cupons para cada categoria de domicílio (por exemplo, a quantidade de benefícios fornecida aos domicílios com renda zero) e determinando uma nova escala decrescente de benefícios dentro de cada categoria baseada no tamanho da família, definida pela renda total do domicílio. Um benefício mínimo de US\$ 10,00 por mês foi definido para os domicílios com renda próxima aos limites de elegibilidade de renda do programa.

Tais impactos de participação, bem como a dificuldade em levantar fundos e de implementação, impediram que o programa tivesse melhoras substanciais em relação à situação da fome nos seus primeiros anos de operação. Em abril de 1967, a fome era novamente "redescoberta" na América nas audiências em Mississippi, do Subcomitê do Senado Ameri-

cano de Desemprego, Potencial Humano e Pobreza. Novamente o público reagiu e forçou a expansão da assistência alimentar. Como consequência, foram decretadas medidas administrativas e legislativas, incluindo os padrões de elegibilidade nacionais levando a uma rápida expansão e alcance do programa.

O Programa de Cupom Alimentação como apoio à renda

Apesar de a inquietação social ter sido um fator de crescimento para o Programa de Cupom Alimentação durante os anos 1960, não parece ter sido a responsável pelo crescimento contínuo dos anos 1970 e 1980 e pela sua evolução para um programa maior de bem-estar social com muitas das características de uma renda anual com a qual a família pode contar.

Na época do decreto do Ato do Cupom Alimentação de 1964, a relação direta com a distribuição de excedentes de *commodity* já havia sido quebrada. Conforme o novo programa evoluía, a dinâmica da mudança afastou-se da idéia de um programa de remoção de excedentes e transformou-se em um programa de manutenção de renda (Berry, 1978). O estabelecimento de um padrão nacional de benefícios e da adoção de um critério de elegibilidade nacional e uniforme forneceram um nível mínimo de renda para todo residente legal americano, independente do seu *status* de trabalho ou de sua estrutura familiar. O nível de benefício nacional compensou as variações de programas de bem-estar social administradas localmente (por exemplo, AFDC) e a taxa de redução de benefício marginal (30%) encorajou um esforço adicional de trabalho dos envolvidos e deixou o programa atraente para os trabalhadores pobres. A mudança de 1977 na estrutura de benefícios levou ao crescimento dramático na participação de alguns grupos da população (por exemplo, os idosos). Devido ao efeito combinado destas mudanças, Nathan (1980) credita ao Programa de Cupom Alimentação, ao lado de outros programas de transferência em espécie, ter atingido, de forma indireta e com acréscimos, os maiores objetivos do Plano de Assistência à Família para garantia de renda que a Administração Nixon buscou sem sucesso. Como pode ser visto na Tabela 1, a importância dos programas de assistência alimentar (principalmente os cupons alimentação e as merendas escolares, cresceu sensivelmente nos anos 1960 e 1970, notadamente se comparada a de outros programas sociais.

Tabela 1. Despesas de Manutenção de Renda por Programa, 1960-1980
(bilhões de dólares em 1980)

Programa	1960	1965	1970	1975	1980	1983
Ajuda a Famílias com Crianças						
Dependentes (AFDC)	5,3	6,7	8,1	7,3	7,3	7,0
Renda de Segurança Suplementar (ssi)	3,7	4,3	3,6	6,8	6,4	7,2
Assistência de energia a casas de baixa renda	0	0	0	0	1,8	1,7
Crédito de imposto de renda ganha	0	0	0	0	1,3	1,0
Assistência moradia	0,4	0,5	0,9	3,0	5,4	8,0
Assistência alimentar e nutricional	0,6	0,7	1,9	9,4	13,9	15,0
Ajuda Médica (Medicaid)	0	0,7	5,3	9,7	14,0	15,8
Total	10,0	12,9	19,8	36,1	50,1	55,6

Fonte: Agência de Gerenciamento de Orçamentos, Orçamento do Governo dos Estados Unidos, vários anos fiscais conforme relatado em Weicher (1984, p. 4-6.)

Reduções nos Programas de Cupom Alimentação nos anos 1980

A redução de gastos dos programas sociais era um dos grandes objetivos da administração Reagan e, no início da década de 1980, foram feitas tentativas de corte real nos gastos dos programas de manutenção de renda em 1/6, para reduzi-los ainda mais, em 2,5% anualmente. As mudanças propostas para o Programa de Cupom Alimentação tinham a intenção de reduzir as despesas do programa em 16% no período entre 1982-84, incluindo as limitações de elegibilidade para aqueles domicílios com renda 130% abaixo da linha de pobreza, cortando fundos de Porto Rico em 25% e modificando outros procedimentos administrativos. Em 1982, o Congresso aceitou cortes modestos, incluindo penalidades mais severas para os baixos controles de qualidade dos administradores locais, mas, por volta de 1983, poucas das propostas de Reagan foram aceitas e a atitude do Congresso em relação aos cortes dos cupons alimentação foi notadamente menos favorável (Hoagland, 1984, pp. 50-55).

Essa talvez tenha sido a consequência do fato de a fome ter se tornado visível novamente em todo o país e em especial em áreas com alto índice de desemprego. Como, na época, os Estados Unidos não haviam ainda desenvolvido meios de medir a insegurança alimentar e a fome, não havia nenhuma forma de avaliar sua extensão ou sua gravidade. Vários estudos, porém, relataram um grande aumento no número de pessoas que procuravam alimentação emergencial, "sopões" e distribuições dos excedentes de commodity (Pesquisa Alimentar e Centro de Ações, 1983; Força de Trabalho Médico, 1985). Mais de 200 estudos sobre a fome tam-

bém foram conduzidos no mesmo período, em níveis local e estadual, inclusive pelo menos uma dúzia de estudos sob o patrocínio do governo do Estado (Nestle e Guttmacher, 1992), demonstrando ao público que a fome era uma questão social. Em uma resposta inicial, o Congresso estabeleceu um Programa Alimentar de Emergência Temporário (Tefap) que fornecia uma vasta distribuição de alimentos de commodities pelo USDA e agências estaduais colaboradoras.

Em janeiro de 1984, o recém-nomeado presidente da Força de Trabalho em Assistência Alimentar concluiu que deveriam ser acrescentadas outras medidas para atender ao problema da fome, como restaurar a distribuição de cupom alimentação a 100% do custo do Plano Alimentar Parcimonioso (TFP) e a liberalização dos requisitos de elegibilidade. O TFP é uma cesta padrão do USDA para cada tipo de domicílio e que atende aos padrões de necessidades nutricionais dentro de um custo mínimo pré-determinado. Ela serve como base de estatuto do cupom alimentação, como base técnica para atualizações anuais dos níveis de benefício e para permitir mudanças no valor dos alimentos. Em seu relatório de 1984, o Presidente da Força de Trabalho também percebeu que não havia método confiável para medir a extensão da fome nos Estados Unidos, e comentou também sobre a confusão política e a contenção excessiva causada pela falta de uma base sólida para estimar a prevalência da fome.

Mesmo quando a economia gradualmente se recuperava em meados da década de 1980, com o mercado de ações alcançado novos picos e o desemprego declinando a um recorde de 4,1%, o número de pessoas que recebiam cupons alimentação tinha obtido uma queda insignificante. Como mostra a Figura 1, o número estimado de domicílios elegíveis para o programa teve na verdade um aumento discreto entre 1980 e 1986. Enquanto o nível de participação no programa de cupom alimentação entre aqueles que eram elegíveis não aumentou, e chegou a cair um pouco em 1986, o número de pessoas que procuravam instituições privadas de assistência alimentar de emergência subiu vertiginosamente a cada ano durante a década de 1980. Enquanto a maioria dos americanos desfrutava de uma situação econômica privilegiada nunca vista antes, o *boom* econômico não alcançava outros milhões de americanos. Estas famílias viviam com dificuldade, trabalhando duro e tentando se sustentar, mas muitos trabalhavam com salários cada vez mais baixos. Trabalhando em empregos que pagavam salários miseráveis, alguns chefes de família trabalhavam 40 ou mais horas por semana sem levar para casa dinheiro o

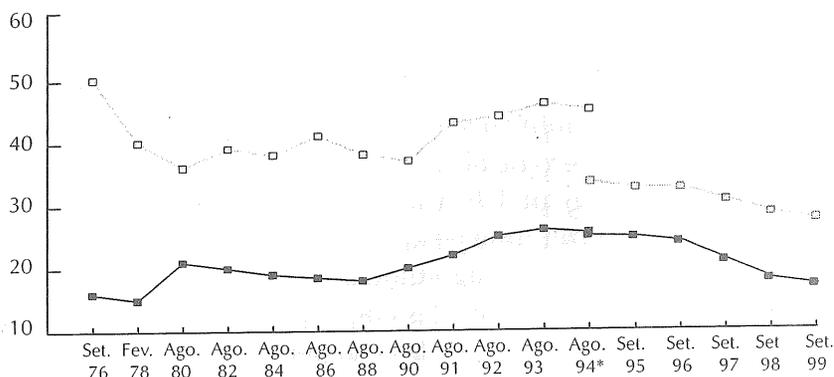
suficiente para cobrir os custos de aluguel, assistência médica, outras necessidades básicas e comida.

Alguém pode se perguntar porque tantas pessoas, que evidentemente tinham a necessidade da assistência alimentar, procuravam as fontes privadas emergenciais e não o FSP, que então poderia ter apresentado níveis de participação maior. Parte da resposta está no “tom” político e psicológico em relação à pobreza e os programas contra a pobreza adotados durante os anos Reagan, que impunha um forte e ativo estigma sobre a pobreza e as pessoas que procuravam as assistências públicas. Como era de se esperar, isso promoveu atitudes e comportamentos negativos por parte dos administradores e trabalhadores das repartições públicas de bem-estar social que tinham tendência a desencorajar muitos daqueles que sentiam necessidade de procurar ajuda. Uma característica interessante da campanha presidencial de 1988 surgiu do candidato George H. W. Bush que declarou o desejo de restaurar “uma América mais cordial e gentil”. A relevância deste *slogan* de campanha para a política de bem-estar social era evidente e com certeza parecia estar bem refletida numa mudança de tom adotada pela nova administração no que diz respeito ao FSP e outros programas antipobreza. (Uma indicação desta mudança foi a nomeação de Catherine Bertini, do Departamento de Ciências Nutricionais da Universidade de Cornell, e antiga integrante da equipe do Gabinete de Estado de Nova York de Nelson Rockefeller, quando trabalhou como Secretária Assistente da Agricultura para Serviços em Alimentos e Nutrição. A outra foi a criação de um Conselho Intergência dos Sem-teto, um grupo de coordenação em nível de gabinete cuja tarefa era a de ajudar a desenvolver meios mais efetivos para atender este sério problema social.

Outra característica importante relacionada à política do cupom alimentação durante os anos Reagan foi a ênfase intensificada sobre o abuso e a fraude do programa. Dois dos temas permanentes da política do cupom alimentação durante os anos tem sido “a fraude e o abuso” por um lado e “o acesso ao programa” por outro. Os dois aspectos estão intimamente ligados, pois muitas das soluções para evitar as oportunidades de abuso dentro do programa tem o efeito de restringir o acesso de pessoas elegíveis ao programa e vice-e-versa.

Existem três tipos importantes de fraude e abuso no programa: formulários falsificados, uso incorreto dos vales e tráfico. O primeiro tipo ocorre quando os candidatos conscientemente fornecem informações

Gráfico 1 – Evolução nos números de elegíveis e participantes, 1976-1999



Fonte: Dados das Operações de Programa do FSP, dados do FSPQC, e dados de March - CPS para os anos mostrados.
 * Há uma quebra em agosto de 1994 devido às revisões na metodologia para determinar o número de elegíveis.

falsas ao requerer os cupons alimentação. Erros deste tipo eram monitorados desde 1975 por um sistema de controle de mandato federal baseado em revisões intensas de formulários dentro de cada estado. Ações administrativas foram tomadas durante a década de 1980 para responsabilizar os erros dos administradores dos estados – aqueles causados por clientes e por assistentes sociais –, segurando os fundos administrativos do FSP aos estados que tivessem excedido os níveis especificados de taxa de tolerância. Apesar dos desafios judiciais para tais penalizações aos estados, o USDA adotou, no começo da década de 1980, uma fórmula para determinar os padrões de cumprimento da veracidade de pagamentos do FSP e para as penalidades de administradores, baseados nas taxas de erros de cada estado em relação a uma média nacional. A Igualdade de Impostos e o Ato de Responsabilidade Fiscal de 1982 revisaram estes padrões, deixando-os ainda mais severos (Affholter e Kramer, eds., 1987). Esta atenção ao controle de qualidade resultou no declínio das taxas de erros nos pagamentos de 9,5 para 8,6 durante cinco anos de 1980 a 1984.

No segundo tipo de abuso, encontramos o uso incorreto do programa por parte dos usuários e lojistas que trocam itens não elegíveis pelos cupons alimentação ou quando são feitas pequenas compras (abaixo de um dólar) para conseguir o troco dado em dinheiro. Um estudo sobre o problema da “troca por troca” descobriu que este era bem pequeno em relação ao valor total dos cupons envolvidos, mas um número surpreendente de reclamações do público fez da questão um assunto importante nos primeiros anos da década de 1980.

A violação mais séria, o tráfico de cupons alimentação, envolve a venda, compra ou escambo dos cupons por dinheiro ou itens não-alimentícios. Além dos receptores e varejistas, o tráfico envolve intermediários, tais como traficantes de drogas, operações de receptação e traficantes de rua. A preocupação do público sobre esta questão aumentou nos anos 1980. O verdadeiro número de alegações de tráfico permaneceu pequeno em relação ao número total de usuários e varejistas. Entretanto, como é quase impossível se fazer uma pesquisa a este respeito, o governo não tinha uma boa estimativa da magnitude do tráfico de cupons alimentação. As agências de estado envolvidas com o programa são responsáveis pela investigação e pela promoção de ação penal de fraudes e uso incorreto dos usuários. O Serviço de Alimentação e Nutrição é responsável pela identificação de lojistas de alimentos que abusam do programa. Em 1992, investigadores examinaram 4.800 casos de suspeita de abuso, dos quais 1.400 levaram à desqualificação de lojistas e envolviam tráfico. As penalizações de fraudes e abusos tornaram-se mais severas depois da negociação da Lei Agrícola em 1990 com cupons alimentação. O uso ilegal de cupons ou cartões de autorização envolvendo mais de US\$ 5.000,00 tornou-se delito grave, com multa máxima de US\$ 250,00 e/ou 20 anos de prisão.

Durante os anos 1980, duas linhas de experiência foram tomadas para solucionar o problema do tráfico: uma era "descontar" o programa, trocando o cupom alimentação por transferência monetária que não era restrita a compras de alimentos; a outra era eliminar vales de cupom alimentação emitindo cartões eletrônicos de benefícios.

No final da década de 1980, o Serviço de Alimentação e Nutrição contratou várias empresas de pesquisa para efetuar demonstrações em quatro lugares diferentes para comparar a compra de alimentos e os impactos nutricionais ao descontar em dinheiro os cupons alimentação. Com estas demonstrações, descobriu-se que os custos administrativos destes benefícios do cupom alimentação reduziram quando eram emitidos em forma de cheques. Uma revisão destas descobertas (Fraker, Martini, e Ohls, 1995) entretanto, observou que a conversão dos benefícios do cupom alimentação em equivalentes em dinheiro tinha um efeito substancial nos gastos alimentares dos domicílios. As estimativas normalizadas dos autores implicava redução nos gastos alimentares entre 18 e 28 cents para cada dólar dos cupons descontados. No nível agregado, estas estimativas indicavam que o cupom descontado em forma de dinheiro em

todo o território nacional resultaria em uma redução nos gastos alimentares dos domicílios, entre US\$ 4,2 e US\$ 6,5 bilhões, enquanto a redução associada dos custos de administração do programa seria de aproximadamente US\$ 0,3 bilhões.

Surge para os economistas uma pergunta interessante: por quê o “papel azul” (a cor dos cupons alimentação) tem este impacto marginal maior no consumo de alimentos nos domicílios do que o “papel verde” (moeda dos Estados Unidos)? Ao todo, mais de 20 estudos econométricos realizados em vários anos, utilizando diversas metodologias e dados, sempre encontraram o mesmo fenômeno, a maioria dentro da faixa de 2 a 4 vezes mais de efeito marginal em cupons alimentação do que em dinheiro (Fraker, 1995). Em um trabalho não publicado baseado na “economia do novo consumidor” de Kelvin Lancaster, o economista matemático George Lady, da Universidade de Temple, e G. Bickel mostraram que os efeitos observados teriam resultados se – contra expectativas convencionais – o uso dos cupons alimentação tivesse um efeito “dignificador” para os usuários, em vez do esperado efeito estigmatizante. Outras causas poderiam ser as diferenças de sexo nas preferências alimentares dos membros do domicílio, combinada às diferenças de controle intradomiciliar a respeito dos vários tipos de recursos e à utilidade do folheto do cupom alimentação como guia prático sobre conservação e gerenciamento dos recursos alimentares orçados.

Em 1984, o FNS começou um programa piloto de transferência eletrônica de benefício (EBT) na Pensilvânia para permitir que os beneficiários do cupom alimentação recebessem seus benefícios utilizando cartões similares àqueles usados em caixas automáticos de banco. A expectativa em relação à EBT era oferecer aos usuários dignidade e privacidade, já que não precisavam mais levar os cupons à mercearia, mas a primeira motivação foi a de evitar fraude e abuso. O cartão EBT elimina os cupons de papel, que podem ser perdidos, roubados ou vendidos. Além disso, os sistemas EBT criam um registro eletrônico de cada transação de cupom alimentação, mostrando quem o fez, quando, onde, quanto e em qual caixa.

Reforma do programa e crescimento no início da década de 1990

De 1989 até 1994, a participação no FSP cresceu rapidamente, em parte devido à expansão do programa Medicaid e à assessoria sistemática dos usuários do FSP, ao aumento dos serviços de extensão do cupom alimentação, à mudança nas leis de imigração que garantiam o *status* de

residente, inclusive a elegibilidade ao FSP de alguns estrangeiros. Em 1991 houve um crescimento acentuado de domicílios elegíveis, na mesma proporção do crescimento do desemprego e das taxas de pobreza durante a recessão daquele período. Mas a taxa de participação entre os elegíveis já havia começado a crescer em 1989. A mudança de “tom” da política de bem-estar social após 1988 provavelmente contribuiu para a mudança na psique dos participantes em potencial, mas esta hipótese é difícil de ser assegurada quantitativamente e, portanto, continua sendo uma mera especulação. Contudo, a pesquisa nesta época sobre as causas do rápido e incomum crescimento do cupom alimentação (solicitada pelo Congresso) só teve condições de explicar um pouco mais da metade do aumento total, baseado em causas específicas múltiplas, como as mencionadas acima.

Enquanto a economia se desenvolvia, em 1993 e nos anos subsequentes, com queda no nível de desemprego e nas taxas de pobreza, a reforma do bem-estar social seguia seu caminho em vários estados sob mudanças do regulamento do FSP e o nível de participação no cupom alimentação começou a cair. Inicialmente (entre 1993-1996) esta queda foi devida quase que totalmente à queda da *taxa* de participação dentre a população elegível, a qual manteve-se quase estável por todo o ano de 1995 (Gráfico 1).

No que diz respeito às reformas administrativas durante este período, os resultados das demonstrações da troca de cupons alimentação por dinheiro levaram a emendas na legislação do cupom alimentação, banning futuras demonstrações ou mudanças na lei que convertiam os benefícios do cupom alimentação em dinheiro. Em vez disso, foram tomadas ações regulamentares em 1993 para permitir aos estados que operassem os sistemas EBT e para que emitissem os cupons via cartão eletrônico sem mudanças especiais.

Enquanto o Congresso se preocupava com o aumento na participação do cupom alimentação nos primeiros anos da década de 1990, a evolução do FSP era dominada pelo andar das reformas de bem-estar, preocupadas notadamente com o maior programa de assistência financeira dos Estados Unidos: Ajuda às Famílias com Crianças Dependentes (AFDC). No início da década de 1970, os administradores dos programas de bem-estar social dos estados haviam começado a experimentar sob a influência dos regulamentos do programa, inovações para encorajar esforços à empregabilidade e à auto-suficiência entre os receptores da AFDC. Os programas experimentais tiveram várias abordagens, como rígidos requisi-

tos de trabalho para os receptores do serviço de bem-estar social, limites de tempo no recebimento de benefícios, fornecimento de treinamentos intensivos e apoio ao trabalho, e “coberturas de família” que restringiam benefícios para qualquer criança nascida de beneficiados do atual serviço de bem-estar social.

Em 1996, muitas das provisões foram incorporadas ao Decreto de Reconciliação de Responsabilidade, Oportunidade de Trabalho (PRWORA; o termo “reconciliação” aqui se refere ao procedimento legislativo no qual vários projetos de lei não relacionados são colocados juntos num só decreto). Este decreto, o principal veículo das “reformas do bem-estar social” nos Estados Unidos nos últimos anos, substituiu o programa de bem-estar social com fundo federal existente desde 1930, pelo programa de Assistência Temporária a Famílias Carentes (TANF). Sob este programa, a autoridade e os fundos federais foram transferidos para os administradores estaduais para desenvolverem seus próprios programas de fornecimento de renda em dinheiro no serviço de bem-estar social de cada estado. O PRWORA deu aos estados grande flexibilidade e maior responsabilidade para desenvolver e implementar programas para ajudar famílias carentes com filhos pequenos a passarem da dependência do serviço social à independência através do trabalho. Alguns estados tiraram vantagem da nova flexibilidade e dos recursos da TANF para desenvolverem programas fortes e inovadores. Outros estados foram mais hesitantes para mudanças significativas nos programas.

Nos primeiros estágios da reforma do bem-estar social (aproximadamente entre 1994-1996) o FSP, assim como a AFDC, foi substituído por recursos em bloco aos estados. Cada estado receberia a quantia agregada do fundo federal do FSP vigente dentro de seu território. Esta provisão de verbas do FSP em bloco, entretanto, era vigorosamente rejeitada por toda a comunidade anti-fome e pela grande maioria das organizações politicamente ativas de religião, sindicatos, mulheres, assim como por outros grupos de interesse liberais. A oposição mais decisiva, veio, contudo, de um grande número de governadores, republicanos e democratas, que demonstraram enorme preocupação pelo abandono do governo federal da rede básica de segurança alimentar do país. Por um lado, o Programa de Cupom Alimentação era preservado como programa nacional, por outro, a legislação da reforma do bem-estar social de 1996 conseguiu fazer mudanças substanciais no programa. O PRWORA mudou a elegibilidade e os benefícios do FSP em quatro pontos principais:

- limitou a elegibilidade de adultos não-deficientes, sem dependentes (ABAWDS), não trabalhando pelo menos vinte horas semanais;
- desqualificou a maioria dos imigrantes legais (a elegibilidade de idosos, deficientes e crianças foram subsequentemente restaurados e as atuais negociações legislativas têm grande tendência a conseguirem a restauração da maioria);
- reduziu os benefícios em quantidades modestas para todas as famílias;
- forneceu sanções da TANF à coordenação das determinações de benefícios.*

Cortes nos fundos do cupom alimentação resultaram numa economia de mais da metade do orçamento da lei de bem-estar social de 1996. Aproximadamente 30% da economia feita do cupom alimentação veio do processo de imigrantes que ficaram inelegíveis no programa de cupom alimentação (inclusive aqueles que chegaram antes que a lei de bem-estar social fosse assinada e que não tinham patrocinadores) e da limitação da maioria dos adultos sem filhos e em idade de trabalho para três meses de cupom alimentação durante um período de 36 meses. Quase dois terços da economia total veio de cortes de todos os grupos ou de grupos específicos, tais como os idosos, os trabalhadores com baixo salário, ou as famílias com gasto alto de moradia – propósitos que não tinham relação com os objetivos aparentes da reforma. Somente 3% desta economia veio de sanções de trabalho e outros requisitos comportamentais, medidas anti-fraude e redução de custos administrativos.

Entre agosto de 1995 e maio de 1999, o número de participantes do FSP caiu bastante – 8,0 milhões, ou 31% do total, 43% entre imigrantes legais. Esta queda resulta em grande parte, de três fatores: (1) as provisões do PRWORA que limitaram a elegibilidade ao FSP para adultos não deficientes e sem dependentes e imigrantes legais; (2) famílias que conseguiam emprego com ganhos acima do limiar de elegibilidade ao FSP, resultado do crescimento econômico e da reforma de bem-estar social; e (3) famílias que se retiraram ou não se encaixavam mais nos perfis TANF e que, apesar de serem elegíveis ao programa, pararam de participar. Talvez 20% da queda total neste período, 1,5 milhão de pessoas, possa ser atribuída às

* Anteriormente, quando os estados sancionavam os beneficiados da AFDC por não cumprimento dos requisitos de trabalho, o benefício reduzido da TANF sob sanção seria parcialmente compensado, por um aumento no benefício do cupom alimentação. O PRWORA permitia aos estados que eliminassem esta compensação e sancionassem os benefícios FSP para indivíduos sancionados sob a TANF.

mudanças na política do PRWORA, limitando a adultos não deficientes e sem dependentes a elegibilidade ao programa e aos imigrantes legais. A maioria destes que perderam a elegibilidade não eram crianças, apesar da limitação ter afetado famílias de imigrantes legalizados com filhos pequenos. Os 80% restantes dos que recusaram o programa também ocorreram em domicílios com crianças.

A queda no número de participantes de 1995 à 1999 também pode ser atribuída em parte ao fato de algumas famílias terem perdido a elegibilidade quando voltaram ao mercado de trabalho, aumentando a sua renda – esta foi a boa notícia, o resultado da combinação de reforma do bem-estar social e de uma economia forte. Ainda não temos boas estimativas, mas este número pode retratar aproximadamente metade dos níveis de participação. E, por fim, as famílias que saíam da TANF participavam do FSP numa taxa menor, uma vez que já haviam deixado a TANF, apesar de ainda serem elegíveis ao programa. Entre agosto de 1995 e fevereiro de 1999 o número de receptores de AFDC/TANF, a maioria de famílias com pais solteiros, caiu para 5,7 milhões, queda de 44%. A baixa taxa de participação entre os desistentes e desviados da TANF pode ser consideradas aproximadamente como a outra metade do declínio nos níveis de participação.

Quedas inexplicáveis na participação do FSP ao lado da crescente demanda nos bancos de alimentos e despensas na década de 1990 novamente renovou a preocupação do público com a fome em meio à fartura. Como conseqüência, as atuais negociações legislativas para reautorizar o Programa de Cupom Alimentação como parte do Projeto de Lei da Agricultura de 2002 tem chances de restaurar até US\$ 9 bilhões em fundos perdidos como resultado do PRWORA.

A importância de se medir a insegurança alimentar e a fome

Um tema recorrente na evolução do Programa de Cupom Alimentação é o grande apoio do público para as transferências relacionadas à alimentação, em particular nos períodos em que uma crescente incidência da fome coincide com a produção excedente de alimentos. Este fato político subjacente foi bem declarado na frase de abertura do Presidente do Relatório de 1984 da Força de Tarefa de Assistência à Alimentação: “Sempre foi uma crença do povo americano que ninguém em uma terra tão abençoada com fartura passe fome. [...] Fome é simplesmente inaceitável em nossa sociedade.” Uma das decorrências paralelas da crescente preocupação com a fome como uma questão política importante

no começo da década de 1980 foi energizar esforços para desenvolver instrumentos de medição capazes de monitorar a extensão da insegurança alimentar dos domicílios e da fome na população dos Estados Unidos.

Antes desta época, somente uma pergunta era feita aos domicílios nas pesquisas nacionais de consumo de alimentos do USDA. A pergunta era: "Qual destas frases melhor descreve a comida consumida em seu domicílio: a) Nós sempre temos o suficiente dos alimentos que queremos; b) Nós temos o suficiente, mas nem sempre o tipo de comida que queremos; c) Às vezes não temos o suficiente para comer; d) Com frequência não temos o suficiente para comer". Iniciada em 1977 e utilizada em cada pesquisa de consumo do USDA subsequente, os dados coletados nesta medição auto-relatada de suficiência alimentar foram virtualmente ignorados até que a Força de Trabalho do Presidente fosse formada em 1982. Naquela época, um jovem economista da agricultura do USDA, Paniotis Peter Basiotis, recebeu uma tarefa para analisar às pressas os dados e ver se algo poderia ser feito a respeito.

Basiotis fez uma demonstração notável destes dados, que consistiam em um achado estatístico altamente empírico, baseado num método que elegantemente refletia um raciocínio econômico clássico. Ele primeiro dividiu os dados em três grupos: domicílios que relataram suficiência e os tipos de alimento que eles queriam; aqueles que relataram suficiência, mas não os tipos de alimento que queriam; e aqueles que relataram que tinham o suficiente às vezes ou nem sempre para comer. Então calculou a elasticidade média de resposta dentro de cada grupo de domicílio em relação a mudanças na renda (ou, alternadamente, a mudanças nos gastos de consumo total) em duas dimensões: mudança na *qualidade* e *quantidade* de alimento consumido. (A quantidade de alimento foi medida em substituição pelo conteúdo total calórico dos diversos alimentos relatados por cada grupo de domicílio; a qualidade de alimentos pelo custo médio por caloria dos mesmos alimentos). Basiotis então comparou a elasticidade das mudanças de cada grupo de domicílio em qualidade e quantidade de alimento consumido em resposta à uma mudança com uma renda (ou gasto) hipotética. Para o primeiro grupo, a resposta destas elasticidades foram ambas basicamente zero (por exemplo, nenhuma mudança no comportamento na qualidade ou quantidade de alimento consumido resultará de uma mudança pequena na renda ou gasto total – hábitos alimentares são duráveis). Para o segundo grupo (identificando-se com insuficiência alimentar na qualidade de alimento), a

elasticidade da resposta à mudança na renda foi de aproximadamente 0,6 ou 0,7 (por exemplo, “elasticidade” alta), enquanto a elasticidade da resposta de quantidade de alimentos permaneceu estatisticamente no zero. Para o terceiro grupo (“às vezes ou com alguma frequência sem o suficiente para comer”), os dois valores de elasticidade reverteram-se quase que exatamente – por exemplo, a elasticidade da resposta na qualidade de alimento era agora quase zero, enquanto a resposta na quantidade de alimento era 0,6 ou 0,7.

Basiotis havia assim demonstrado vários dados extremamente importantes de uma só vez. Primeiro, o auto-relato de insuficiência alimentar fornece não só a informação “subjetiva”, mas os dados comportamentais totalmente “objetivos”, como demonstrado por um tipo tradicional de medição econômica do comportamento de consumidor. Segundo, o próprio comportamento é muito ordenado pelos recursos em declínio, os domicílios respondem com uma seqüência ordenada previsível de economia no comportamento alimentar. Ou seja, inicialmente economizam consumindo alimentos cada vez mais baratos e mantendo a quantidade de alimento consumido, evitam ao máximo a dor da fome em seus familiares. Por fim, com a redução de recursos, esta estratégia defensiva não é mais possível. As oportunidades para substituição de preços foram esgotadas e economizar no consumo alimentar só é possível comendo menos – o limiar da fome foi atingido no domicílio.

Apesar da genialidade, o trabalho de Basiotis para o USDA, realizado em 1983, foi ignorado na época (o trabalho só foi publicado em 1992). Nós damos destaque aqui porque ele mostra que a “fome,” mesmo com a idéia relativa da experiência imediata da fome como resultado de recursos inadequados para se conseguir alimentos, é um fenômeno de comportamento objetivo e, assim, em princípio, é diretamente mensurável mediante os dados da pesquisa social. Foi muito relevante para o Relatório da Força de Trabalho de 1984, por ter contribuído muito ao debate científico sobre a fome e de como medi-la. Ele o fez por meio da distinção entre “a fome definida em termos médicos” (condição de privação alimentar por longos períodos ao ponto de danificar a saúde – o que alguns colegas nutricionistas chamam de “fome de verdade”) e a “definição de fome mais comum”, reconhecida como menos severa mas como condição de distinção social:

Nestes termos, a fome pode estar presente mesmo quando não há sintomas clínicos de privação alimentar, uma situação na qual o indivíduo não consegue

uma quantidade adequada de comida, mesmo que a escassez não seja prolongada o suficiente para causar problemas de saúde; a experiência de estar insatisfeito, de não ter o suficiente para comer.

O Relatório da Força de Trabalho lamentou a existência da fome, mesmo desta forma relativamente suave que eles haviam identificado, como questão relevante para a política americana, enquanto insistiam em manter a impossibilidade de determinar a sua extensão. Em consequência, este relatório estimulou esforços no setor privado para desenvolver tais formas de medição. Cheryl Wehler fez os esforços pioneiros, ela conheceu pessoalmente o fenômeno da insegurança alimentar em sua infância e também adquirira o conhecimento técnico necessário no MIT (Instituto de Tecnologia de Massachusetts) como graduanda do Programa de Nutrição Internacional. Wehler largou o PhD quando seus professores do MIT rejeitaram sua proposta de pesquisa para dissertação – estudar a fome nos domicílios – por considerarem o assunto trivial demais para ser estudado (não era “fome de verdade”). Wehler então aceitou o cargo de vice-direção na pesquisa nutricional do departamento estadual de saúde de Massachusetts, com o consentimento de que poderia trabalhar no desenvolvimento de uma medição da fome.

Este trabalho rapidamente ganhou o patrocínio de uma organização ativista, o Centro de Pesquisa Alimentar e Ação (FRAC), em Washington, D.C., e o apoio financeiro associado e de fundação. O projeto resultante, Projeto de Identificação da Fome na Comunidade Infantil (CCHIP), com Wehler como diretora técnica, basicamente produziu mais de 20 amostras de pesquisa locais e estaduais de domicílios de baixa renda com crianças, durante uma década 1985-1995 (Wehler et al. 1992; FRAC 1985, 1995). A escala da fome incluía oito indicadores (derivados de várias perguntas em entrevistas de quatro horas), dos quais quatro refletiam aspectos da insegurança alimentar dos domicílios e de adultos e o restante refletia as reduções alimentares quantitativas de crianças. Baseada nesta escala de oito itens, o CCHIP relatava duas categorias de severidade: domicílios com crianças “em risco” (1-4 respostas afirmativas) e domicílios com a presença de fome em crianças (5-8 afirmativas). Os achados do CCHIP foram usados intensivamente e tiveram bom efeito em campanhas anti-fome em todas as áreas em que foram realizadas. Os achados agregados foram usados também como base para extrapolar estimativas nacionais da fome relatadas pelo FRAC. Estas estimativas eram formidáveis, mas foram vigorosamente atacadas no domínio político, denegridas pelo USDA da época,

e controversas na comunidade científica de nutricionistas devido a suas origens de organizações de defesa popular/reinvidicatórias. Não foram compreendidas pelos nutricionistas, pois em seu treinamento geralmente não se abrangia o modelo sofisticado de estatística e cuja metodologia de teorias de medição costumava generalizar enganosamente a escala simples de oito itens (e talvez porque não era “fome de verdade”).

Entretanto, um segundo grupo de trabalhos sérios de medição da fome foi desenvolvido simultaneamente pela Divisão de Ciência da Nutrição da Universidade de Cornell, onde Kathy Radimer dedicou sua pesquisa de doutorado ao tema e vários professores doutores se engajaram no trabalho (Radimer et al. 1990, 1992, Campbell 1991). Um conjunto de “escalas de fome Cornell-Radimer” foi desenvolvido, utilizando-se os mesmos métodos de modelo estatístico do CCHIP, mas baseado apenas no conjunto de dados desenvolvido de forma explícita com métodos de “pesquisa fundamentadas” (por exemplo, qualitativa), investigando sistematicamente as experiências de 32 mulheres com salários de baixa renda do norte de Nova York “caminhando para a fome ou quase”. Uma escala refletia o “nível de domicílio” de insegurança alimentar, situação de quase fome, baseadas nas experiências das entrevistadas em ficar sem comida e sem dinheiro para comprá-la, ansiedade para obtê-la, quebra dos seus hábitos alimentares e reduções na qualidade por falta de recursos. Uma segunda escala reflete as experiências de mulheres adultas e uma terceira refletia as experiências de crianças (geralmente relatadas pelas mães). A escala Radimer era menos útil para informações relevantes à política do que a escala CCHIP, com suas escalas específicas para severidade, pois não fornecia base confiável para estimar a prevalência – a mais importante das considerações para os políticos e para seu debate político. No entanto, o trabalho de Cornell foi eminentemente respeitado pela academia, publicado em jornais científicos e profissionais. Além disso, as escalas de Cornell foram muito bem complementadas à escala CCHIP, e serviram para estender o limite de severidade da insegurança alimentar mensurável como é vivida nos domicílios americanos contemporâneos, essencialmente pela mesma técnica de escalas. Também serviram para fornecer uma verificação independente da validade da abordagem de pesquisa social CCHIP para medir a fome. Finalmente, a nutricionista Radimer expressou em seu trabalho um *insight* esplêndido de economista: “fome é um processo gerenciado.” Radimer não tinha conhecimento do trabalho não publicado de Basiotis, mas não poderia ter achado uma

metáfora melhor para o fenômeno experimental e comportamental. Era um comportamento de urgência, desesperado, para economizar e lidar com esta situação nos domicílios com recursos alimentares tão constrangedores, que Basiotis também havia revelado por uma abordagem totalmente diferente.

Provavelmente o impacto maior do trabalho de Cornell foi a forte influência que teve para um grupo de trabalho de especialistas reunidos pelo Instituto Americano de Nutrição (agora renomeado Sociedade Americana para as Ciências Nutricionais) e a Agência de Pesquisas para as Ciências da Vida (LSRO) da Federação das Sociedades Americanas para a Biologia Experimental. O grupo AIN-LSRO publicou suas deliberações num relatório especial de 1990, "Indicadores essenciais do estado nutricional em populações de difícil amostragem" (Anderson, ed. 1990). A seção do relatório sobre "insegurança alimentar" marcou um forte avanço conceitual, apresentando com autoridade a posição de consenso que emergia entre os cientistas da nutrição americanos:

(1) uma definição conceitual simples da "fome" como se conhece em termos reais e universais — "a sensação dolorosa e de desconforto causada pela falta de comida" — (definição extraída literalmente do Oxford English Dictionary; Campbell, 1991);

(2) colocar a fome como "endêmica" e refletir um nível relativamente severo, da condição mais abrangente da "insegurança alimentar" ("uma conseqüência potencial, mas não necessária, da insegurança alimentar") que, por sua vez era, então, reconhecida como um modelo de referência apropriado para as abordagens de pesquisa e política no que diz respeito à fome; e

(3) fazer a distinção clara da experiência da fome, tal como a "subnutrição" (também incluída como uma conseqüência potencial, mas não necessária, da insegurança alimentar").

Outro evento marcante ocorreu em 1990: a aprovação no Congresso do Decreto de Monitoria Nacional da Nutrição e Pesquisas Relacionadas. Surgiu da preocupação política e social com a fome no país e pela primeira vez forçando o USDA e o Serviço de Nutrição e Alimentos (FNS - agência responsável pela supervisão do Programa de Cupom Alimentação e todos os outros programas federais de assistência alimentar) de forma ativa e honesta no processo de desenvolvimento de uma ferramenta confiável de medição da fome. Esta é a ferramenta que encontramos em países do "primeiro mundo", como os Estados Unidos. Este De-

creto direcionou o USDA e o Departamento de Serviços de Saúde e Humanitários (DHHS) a cooperarem no desenvolvimento de um plano abrangente de dez anos para o programa de monitoria nacional da nutrição. Uma tarefa chave deste plano foi convocar o FSP, juntamente com o DHHS do Centro Nacional para Estatística da Saúde (NCHS) para:

Recomendar instrumentos e mecanismos padronizados para definir e obter dados sobre a prevalência da “insegurança alimentar” nos Estados Unidos e metodologias que possam ser usadas por toda a NNMRP e em níveis locais e estaduais.

Por um lado, foi uma tarefa fácil, graças ao excelente trabalho de medição da fome bem desenvolvido até então no setor privado. Por outro, a tarefa era grande e complexa, representando todos os desafios inerentes a vencer: a inércia institucional, rivalidades da oposição e de diferentes matizes ideológicas, ao processo como um todo. Todavia a tarefa foi cumprida com sucesso.

A equipe do USDA iniciou em 1992 a revisão de toda a literatura de pesquisa existente, concentrando-se nas bases conceituais de medição da severidade da insegurança alimentar e da fome e dos problemas de ordem prática no desenvolvimento de um instrumento de pesquisa para uso em pesquisas de amostragem nos níveis: local, estadual e nacional. Em janeiro de 1994, o Serviço de Nutrição e Alimentos do USDA (FNS) juntou-se ao Serviço de Saúde Pública Americano, Centros de Controle e Prevenção de Doenças e Centro Nacional de Estatística da Saúde (NCHS) para patrocinar uma Conferência Nacional de Pesquisa e Medição da Insegurança Alimentar. Este encontro reuniu especialistas acadêmicos e outros pesquisadores do setor privado e a equipe principal das agências federais envolvidas. A conferência deu a oportunidade de identificar um consenso entre os pesquisadores das bases conceituais para medir a fome e a insegurança alimentar; trouxe também um acordo de trabalho sobre o melhor método para implementar tal medida nas pesquisas nacionais (USDA, 1995).

Após extensa avaliação, testes em campo e análises pelo Censo Demográfico Americano, um questionário de pesquisa de segurança alimentar foi implementado como suplemento da Pesquisa Populacional Atual (CPS) de abril de 1995. Esta pesquisa foi repetida em setembro de 1996, abril de 1997, agosto de 1998, abril de 1999, setembro de 2000 e abril e dezembro de 2001. (Desde então a pesquisa foi planejada para repetir todos os meses de dezembro). Pequenas modificações quanto ao formato do questionário e procedimentos de seleção foram feitas nos primeiros anos e uma revisão mais ampla na seleção e no formato foi introduzida na pesquisa de

agosto de 1998, para diminuir a carga dos entrevistados e para melhorar a qualidade dos dados. O conteúdo das 18 perguntas sobre a qual a Escala da Segurança Alimentar Americana se baseia permanece, no entanto, inalterada.

As análises iniciais dos dados de 1995 foram feitas pela Abt Associates Inc., por meio de um trabalho cooperado com o FNS, o grupo de trabalho inter-agencial, e outros pesquisadores-chave envolvidos no desenvolvimento do questionário. A equipe da Abt usou análises de fatores não-lineares e outros métodos de escalas dos mais modernos para produzir uma escala de medidas da severidade de privações alimentares básicas dos domicílios americanos. Amplos testes foram executados para estabelecer a validade e a confiabilidade da escala e sua aplicabilidade nos vários tipos de domicílio em uma ampla amostragem nacional (Hamilton et al., 1997a, 1997b).

Após a coleta de dados de segurança alimentar de setembro de 1996 e abril de 1997 da CPS, o FNS contratou uma segunda pesquisa da Mathematica Policy Research, Inc. (MPR) para reproduzir de forma independente os resultados dos dados de segurança alimentar da CPS de 1995, para estimar a fome e a insegurança alimentar prevalentes em 1996 e 1997 e para avaliar a estabilidade e robustez do modelo de medição quando aplicado em premissas separadas. Os resultados da MPR (Ohls et al., 2002) estabeleceram a estabilidade da medida da segurança alimentar no período de 1995-97. Isto é: a severidade relativa dos itens foram quase invariáveis durante anos e pela maioria dos grupos populacionais e tipos de domicílios.

Em 1998, o Serviço de Pesquisa Econômica do USDA (ERS) presumiu o patrocínio do Censo anual da coleta de dados da segurança alimentar da CPS para o USDA. O ERS e uma empresa privada (IQ Solutions) trabalhando sob contrato com a ERS analisaram os dados de 1998 e 1999, aplicando e refinando os procedimentos desenvolvidos e estabelecidos pelo USDA na pesquisa de Abt e MPR. Estas análises, que serão apresentadas com estatísticas detalhadas de 1998 e 1999 em relatórios subsequentes (Cohen et al., a ser lançado), encontrou estabilidade contínua das medidas nestes dois anos.

Um grande número de pesquisadores independentes nas comunidades acadêmicas e nutricionais também usou o módulo de pesquisa da segurança alimentar americana e escalas da segurança alimentar para avaliar a severidade e a prevalência da insegurança alimentar em vários grupos populacionais. O resultado geral destes estudos tem sido o de

verificar a consistência da construção da medição e a robustez do método de medição nas populações diversas e contextos de pesquisa. Um sumário destes estudos está disponível na Universidade de Brandeis no Centro da Fome e Pobreza.

O método de medição usado responde a uma série de perguntas sobre as condições e comportamentos conhecidos para caracterizar os domicílios com dificuldades para conseguir as necessidades alimentares básicas. Cada pergunta questiona se dada situação ocorreu nos últimos 12 meses e especifica a falta de dinheiro ou outros recursos para obter alimento como o motivo para a condição ou comportamento. Jejum voluntário ou dieta para perder peso são excluídas da medição. O questionário está no apêndice B, foi apresentado em Bickel et al., 2000, e está disponível nos sites de ERS e FNS.

Os domicílios entrevistados são classificados em três categorias – com segurança alimentar, com insegurança alimentar sem fome, ou com insegurança alimentar com fome – baseadas no padrão geral de resposta a todos os itens. Esta escala categórica simples usada para apresentação de dados e na maioria dos discursos públicos reflete as escalas de gravidade designadas da escala de medição quase contínua subjacente da insegurança alimentar vivenciada, como foi inferida empiricamente dos dados. Os domicílios classificados como “insegurança alimentar com fome” que incluíssem crianças são classificados posteriormente para se verificar se as crianças e os adultos tinham fome ou se apenas os adultos tinham fome. Esta classificação é baseada numa subescala de itens que questionam especificamente sobre as condições das crianças no domicílio. Fatores de peso são então aplicados aos domicílios pesquisados para obter estimativas de prevalência com representatividade nacional.

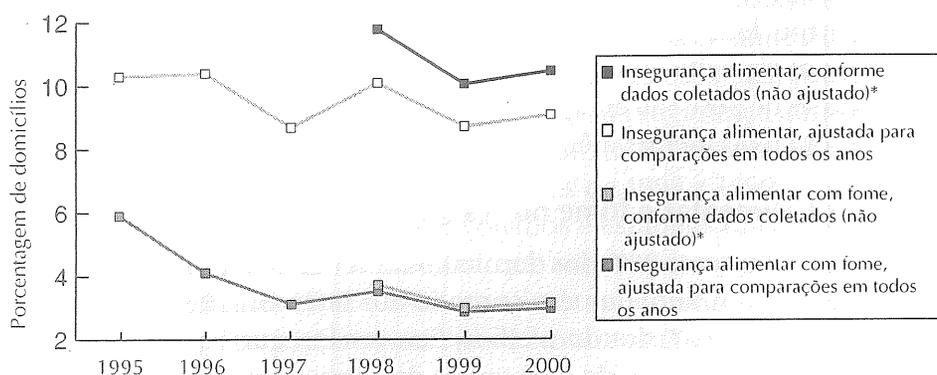
Segurança alimentar e fome nos Estados Unidos

Aproximadamente 90% dos domicílios americanos tinham segurança alimentar por um ano, que era contado até setembro, 2000. Os 11 milhões restantes (10,5% dos domicílios) ficavam inseguros por algum tempo durante o ano e cerca de dois terços dos domicílios com insegurança alimentar evita passar fome. Em muitos casos as pessoas contavam com um pouco de alimento básico e reduziam a variedade nas suas dietas, mas 3,3 milhões (3,1%) dos domicílios encontravam-se na situação de insegurança alimentar ao ponto de um ou mais membros da casa passar fome por certo período do ano por não poder comprar comida o suficiente.

Ao interpretar as estatísticas da fome nos Estados Unidos é importante ter em mente que os domicílios são classificados como inseguros, ou inseguros com fome, se eles experimentarem a condição por algum tempo nos 12 meses anteriores. As taxas de insegurança alimentar e de fome em qualquer dia estão bem abaixo das taxas anuais. A prevalência da fome num dia típico é estimada em 13 a 18% da taxa anual, ou de 430.000 a 600.000 domicílios num dia típico de 2000.

A insegurança alimentar e a fome caiu entre 1995, quando houve a primeira medição, e 2000 (Figura 2). Os desvios ano a ano de uma consistente tendência descendente inclui um ciclo substancial de dois anos, o qual acredita-se resultar de uma influência sazonal das taxas de prevalência de segurança alimentar. As pesquisas de segurança alimentar realizadas durante este período foram conduzidas em abril nos anos ímpares e agosto ou setembro nos anos pares. A prevalência da insegurança alimentar medida era mais alta nas coletas de agosto/setembro, o que sugere um efeito sazonal. Se for este o caso, então as comparações das taxas de prevalência entre os anos adjacentes são tendenciosas. Para evitar isto, as estatísticas de 2000 podem ser comparadas às de 1998 e 1996, e as de 1999 comparadas às de 1997 e 1995. A coleta de dados no início de

Gráfico 2 – Tendências na prevalência das taxas de insegurança alimentar e da fome nos domicílios dos Estados Unidos, 1995-2000



*Dados coletados em 1995-97 não são diretamente comparáveis com os dados coletados em 1998-2000 devido às mudanças na seleção de amostras de domicílios (em primeiro lugar aqueles com renda acima de 185% do nível de pobreza) durante os anos anteriores.

Fonte: Calculada pelo FRS baseado nos dados da Pesquisa Populacional do Suplemento de Segurança Alimentar (Population Survey – Food Security Supplement Data).

dezembro de cada ano, começando em 2001, evitaram futuros problemas de efeito sazonal nas interpretações das mudanças anuais.

Ajustada ao crescimento populacional, a prevalência da insegurança alimentar caiu em 11,3% de 1998 a 2000 e a prevalência da insegurança alimentar com fome caiu em 15,6%. O número de domicílios com insegurança alimentar caiu de 12,2 milhões em 1998 para 11,1 milhões em 2000, um declínio de 8,9% (Tabela 2). O número de domicílios que estavam em situação de insegurança alimentar e com fome caiu de 3,8 milhões para 3,3 milhões durante o período de dois anos, um declínio de 13,6%. Na maioria dos domicílios, as crianças eram protegidas para não sofrerem reduções substanciais no consumo de alimentos e a conseqüente fome. Entretanto, em alguns 255 mil de domicílios (0,7% de todos os domicílios com crianças), a insegurança alimentar era tão grave que uma ou mais crianças de cada domicílio também passava fome em um ou mais dias do ano por falta de dinheiro na casa. Em algumas dessas casas com várias crianças, nem todas passavam fome. Em particular, crianças menores são geralmente protegidas da fome mesmo quando as mais velhas passam fome.

Conclusão

Para concluir, podemos considerar as seguintes perguntas: podemos prever com alguma confiança qual será o papel do Programa de Cupom Alimentação em futuros esforços para eliminar a fome e a pobreza nos Estados Unidos? Qual será o papel da medida da Escala da Segurança Alimentar? Baseada na evolução do programa até o momento, temos a coragem de oferecer, espero que com modéstia, os seguintes prognósticos:

- *O Programa de Cupom Alimentação continuará a ser um componente chave da rede de segurança social dos Estados Unidos.* O FSP simplesmente provou ser essencial dentro da política social americana para correr-se o risco experimentar uma tentativa de substituí-lo. É uma forma relativamente “barata” de aliviar a fome; com um custo bem menor do que se tentar *eliminar* a pobreza nos Estados Unidos.
- *O programa pode ser simplificado no futuro (como por exemplo, procedimentos de certificação mais simples), mas não muito.* O trade off entre o “acesso ao programa” de um lado e a “integridade do programa” do outro (ou seja, procedimentos para limitar a fraude e o abuso) é simplesmente inerente. É uma questão moral e uma questão de custo – a própria essência ao se deparar com questões políticas – ele não irá desaparecer.

Tabela 2 - Prevalência da segurança alimentar, insegurança alimentar e fome dos domicílios e dos indivíduos (pelo status da segurança alimentar), 1998-2000

Unidade	Domicílios com Insegurança Alimentar					
	Total ¹ (1.000)	Domicílios com Segurança Alimentar (1.000)	(%)	Total (1.000)	Sem Fome (1.000)	Com Fome (1.000)
Todos os domicílios						
1998	103.309	91.121	88,2	12.188	8.353	3.835
1999	104.684	94.154	89,9	10.529	7.420	3.109
2000	106.043	94.942	89,5	11.101	7.786	3.315
Indivíduos em domicílios:						
Todos os indivíduos						
1998	268.366	232.219	86,5	36.147	26.290	9.857
1999	270.318	239.304	88,5	31.015	23.237	7.779
2000	273.685	240.454	87,9	33.231	24.708	8.523
Adultos						
1998	197.084	174.964	88,8	22.120	15.632	6.488
1999	198.900	179.960	90,5	18.941	13.869	5.072
2000	201.922	181.586	89,9	20.336	14.763	5.573
Crianças						
1998	71.282	57.255	80,3	14.027	10.658	3.369
1999	71.418	59.344	83,1	12.074	9.368	2.707
2000	71.763	58.868	82,0	12.895	9.945	2.950
Domicílios com crianças:						
1998	38.036	31.335	82,4	6.701	6.370	331
1999	37.884	32.290	85,2	5.594	5.375	219
2000	38.113	31.942	83,8	6.171	5.916	255
Crianças em domicílios:						
1998	71.282	57.255	80,3	14.027	13.311	716
1999	71.418	59.344	83,1	12.074	11.563	511
2000	71.763	58.867	82,0	12.896	12.334	562

¹ Os totais excluem os domicílios cujos status de segurança alimentar sejam desconhecidos por não terem dado uma resposta válida a nenhuma das questões na escala de segurança alimentar. Em 2000, estes representaram 318.000 domicílios (0,3% de todos os domicílios).

Fonte: Calculada pelo ERS usando dados de Pesquisa Populacional do Suplemento de Segurança Alimentar de agosto de 1998, abril de 1999, e setembro de 2000. As estatísticas nas tabelas 2-6 foram calculadas pelo ERS usando os dados da Pesquisa Populacional do Suplemento de Segurança Alimentar de setembro de 2000.

- *O nível de apoio aos benefícios tende a subir ou descer um pouco no futuro, mas provavelmente não muito.* O “Plano Alimentar Patrimônio” (TFP, base formal e de estatuto das normas de benefícios do FSP) é um conjunto bonito. É muito elegante tecnicamente (o que nós economistas gostamos) e uma “caixa preta” perfeita (muito complicada de se entender, o que agrada os políticos). E o mais importante: ele claramente representa na prática um equilíbrio perfeito entre a força e a atitude de liberais e progressistas de um lado, e conservadores e reacionários por outro. Assim, uma trégua foi declarada por muito tempo sobre este aspecto vital do FSP: o nível básico de benefícios oferecido. A contemplação deste fato também nos leva a acreditar que o processo de tentativa e erro de nossa política ao longo dos anos atingiu uma “medição” boa para se trabalhar o fenômeno real do “nível de subsistência social” na sociedade contemporânea americana – conforme o conceito dos alunos de David Ricardo a respeito do nível de subsistência social (por exemplo, o custo necessário para sustentar e reproduzir a força de trabalho em qualquer nível e padrão que tenha sido aceito como habitual e “apropriado”). E isso foi feito através do TFP e da medida oficial americana da “linha de pobreza” que, por sua vez, é baseada no TFP!
- *A existência de um instrumento de medição da Escala de Segurança Alimentar dentro das estatísticas sociais dos Estados Unidos irá ajudar a proteger o futuro político do Programa de Cupom Alimentação.* Enquanto puder se provar com credibilidade, ou mesmo com autoridade de conhecimento, que certa parte da população passa fome, ou até mesmo nos níveis de fome consideradas “leves”, a segurança política do programa, tal como o FSP é bem destacada; estes programas são simplesmente considerados essenciais.
- *A Escala de Segurança Alimentar também irá ajudar substancialmente para reforçar a eficiência do benefício e de seus alvos do FSP, e também sua sensibilidade dinâmica e resposta às mudanças econômicas e condições demográficas.* Estes são os usos técnicos de medição que já estão em funcionamento e estão propensos a futuros refinamentos e desenvolvimentos. Estes são os aspectos de “economia de custos” que podem resultar de um programa mais eficiente, baseados no melhor entendimento resultante de informações mais completas e precisas das necessidades do programa e de seus impactos.
- *A Escala de Segurança Alimentar abriu um novo campo, rico em oportunidades de pesquisa, para melhor compreensão das causas da inse-*

gurança alimentar e da fome e também das conseqüências destas condições. Ciência é medição. E um melhor entendimento faz uma política melhor. E, com sorte e diligência, pode ajudar a fazer programas melhores.

- *A Escala de Segurança Alimentar também oferece um instrumento prático e eficaz para ser usado em todo o país em nível local e estadual para qualquer um que tenha preocupação em se envolver em campanhas para "acabar com a fome" dentro de suas comunidades. A primeira medida CCHIP foi usada da seguinte forma (e antes disso, no começo dos anos 1980, na ausência de medidas e instrumentos de pesquisa com bases científicas, padronizadas e totalmente desenvolvidas): centenas de comunidades locais, assim como governos estaduais, inventaram suas próprias medidas caseiras com o mesmo propósito: a necessidade e sua utilidade era simplesmente muito grande para não se fazer. Agora, as normas de Escala de Segurança Alimentar do USDA-DHHS, deliberadamente projetadas para serem bem práticas e de uso simples "em níveis locais e estaduais", como especificados no Plano de dez Anos para Monitoria da Nutrição Nacional (apesar de sofisticada na derivação, outra caixa preta excelente), tem a mesma função hoje.*

E, por fim, uma última pergunta para os Estados Unidos: teremos total sucesso na *eliminação* da fome por intermédio de nosso conjunto elaborado de programas de "rede de segurança alimentar"? Os autores acreditam que a resposta é sim. Aachamos, entretanto, que isto não será alcançado por meio da expansão do Programa de Cupom Alimentação. Pelo contrário, acreditamos que é muito mais provável que ocorra mediante *novos* tipos de programas que estão em evolução, a maior parte no setor privado ou em parcerias entre privado e público, tais como as cozinhas comunitárias, cafés sem fins lucrativos e outros serviços disponíveis. A provável seqüência é a iniciativa local, criatividade e energia, com a ajuda financeira federal, normatizações, regras etc. de um programa maduro que venha a seguir. A exasperação e a glória, do jeito americano.

Bibliografia

- AFFHOLTER, D. P. e F. KRAMER (eds.) Rethinking Quality Control: A New System for the Food Stamp Program Washington, DC: National Academy Press. 1987
- Anderson, S.A. (ed.). 1990. "Core Indicators of Nutritional State for Difficult-To-Sample Populations," *Journal of Nutrition* 120(11S):1557-1600. Um relatório preparado pela Agência de Pesquisas de Ciências da Vida, Federação das So-

- ciudades Americanas de Biologia Experimental, para o Instituto Americano de Nutrição.
- Andrews, Margaret, Mark Nord, Gary Bickel, e Steven Carlson. 2000. *Household Food Security in the United States, 1999*. Food Assistance and Nutrition Research Report No. 8, USDA, Economic Research Service.
- Andrews, M., G. Bickel, e S. Carlson. 1998. "Household Food Security in the United States in 1995: Results from the Food Security Measurement Project." *Family Economics and Nutrition Review* 11(1&2):17-28.
- Basiotis, P., M. Brown, S. R. Johnson, e K. Morgan. 1983. "Nutrient Availability, Food Costs, and Food Stamps," *American Journal of Agricultural Economics* vol. 65, no. 4, pp. 685-693.
- _____, M. Brown, S. R. Johnson, e K. Morgan. 1982. "Nutrient Availability, Food Costs, and Food Stamp Program Participation for Low-Income Households, 1979-80." Relatório preparado sob patrocínio da USDA No. 53-3244-9-88 (Departamento de Economia Agrícola, Universidade de Missouri).
- _____, 1992. "Validity of self-reported food sufficiency status item in the U.S. Department of Agriculture's food consumption surveys." American Council on Consumer Interests 38th Annual Conference: The Proceedings (VA. Haldeman, ed.) Columbia, MO.
- Bickel, Gary e Maurice MacDonald. 1975. "Rate of Participation in the Food Stamp Program Among the Estimated Eligible Population, By State." Bureau of Social Science Research, Inc. Washington, DC.
- Bickel, G., M. Andrews, e S. Carlson. 1998. "The Magnitude of Hunger: A New National Measure of Food Security," *Topics in Clinical Nutrition* 13(4):15-30.
- Bickel, G., S. Carlson, e M. Nord. 1999. *Household Food Security in the United States 1995-1998: Advance Report*. USDA, Food and Nutrition Service, Alexandria, VA. (disponível em: www.fns.usda.gov/oane/MENU/Published/FSP/FSP.htm)
- Bickel, G., M. Nord, C. Price, W.L. Hamilton, e J.T. Cook. 2000. *Guide to Measuring Household Food Security, Revised 2000*. USDA, Food and Nutrition Service, Alexandria, VA.
- Berry, J. 1978. "Food Stamps: The Recurring Issues," in D. Hadwiger e W. Browne, eds., *The New Politics of Food* (Lexington, MA: Lexington Books).
- _____. 1982. "Consumers and the Hunger Lobby," in D. Hadwiger e R. Talbot, eds., *Food Policy e Farm Programs* (Montpelier, VT: Capital City Press).
- _____. 1984. *Feeding Hungry People* (New Brunswick, NJ: Rutgers University Press).
- Campbell, C.C. 1991. "Food insecurity: a nutritional outcome or a predictor variable?" *Journal of Nutrition*, 121:408-415.
- Center on Budget and Policy Priorities. 1984. "End Results: The Impact of Federal Policies since 1980 on Low-Income Americans" (Washington, DC: Interfaith Action for Economic Justice).
- Chen, J. S. e S. R. Johnson. 1983. "Food Stamp Program Participation and Food Cost: A Simultaneous Equations Analysis with Qualitative and Continuous Dependent Variables." Report prepared under USDA Grant No. 53-3244-9-

- 188 (Department of Agricultural Economics, University of Missouri).
- Carlson, S.J., M.S. Andrews, e G.W. Bickel. 1999. "Measuring Food Insecurity and Hunger in the United States: Development of a National Benchmark Measure and Prevalence Estimates," *Journal of Nutrition* 129:510S-516S.
- Center for Nutrition Policy and Promotion. 1999. *The Thrifty Food Plan, 1999*. USDA, Washington, DC.
- Citro, Constance F, e Robert T. Michael (eds.). 1995. *Measuring Poverty: A New Approach*. Washington, DC: National Academy Press.
- Claffey, B. e T. Stucker. 1982. "The Food Stamp Program," in D. Hadwiger e R. Talbot, eds., *Food Policy e Farm Programs* (Montpelier, VT: Capital City Press).
- Congressional Budget Office (CBO). 1977. "The Food Stamp Program; Income or Food Supplementation?" (Washington, DC).
- Congressional Research Service. 1984. Final Report of the President's Task Force on Food Assistance (Washington, DC).
- Davis, C. 1982. "Linkages Between Socioeconomic Characteristics, Food Expenditure Patterns, and Nutritional Status of Low Income Households: A Critical Review," American Journal of Agricultural Economics vol. 64, no. 5, pp. 1016-1025.
- De Bello, J. 1980. "The Food Stamp Plan of 1939-1943" (Honors thesis, Harvard University).
- DeVault, M. e J. Pitts. 1984. "Surplus and Scarcity: Hunger and the Origins of the Food Stamp Program," Social Problems vol. 31, no. 5, pp. 545-557.
- Democratic Study Group, U.S. House of Representatives. 1976. "Special Report on Food Stamps" (Washington, DC).
- Fishbein, B. K. 1977. "The Food Stamp Program: A Legislative History with an Analysis of the Program in Westchester County," Journal of the Institute for Socioeconomic Studies, special supplement.
- Food Research and Action Center. 1983. "Still Hungry: A Survey of People's Need of Emergency Food" (Washington, DC).
- _____ 1985, 1995. Final Report of the Community Childhood Hunger Identification Project. Washington, DC.
- Fraker, Thomas M., Alberto P. Martini, e James C. Ohls. 1995. "The Effect of Food Stamp Cashout on Food Expenditures: An Assessment of the Findings from Four Demonstrations." Journal of Human Resources 30(4):633-649.
- Greenstein, R. 1985. Testimony in Hearings before the House Agriculture Subcommittee on Domestic Marketing, Consumer Affairs, and Nutrition, 99th Cong., 1st sess.
- Hager, C. 1980. "Policy Implications of USDA Food Plans." NED-ESCS-USDA. ESS Staff Report No. AGESS 801212 (Washington, D.C.: U.S. Department of Agriculture).
- Hamermesh, D. e J. Johannes. 1985. "Food Stamps as Money: The Macroeconomics of a Transfer Program," Journal of Political Economy vol. 93, no. 1, pp. 205-213.
- Hamilton, W.L., J.T. Cook, W.W. Thompson, L.F. Buron, E.A. Frongillo, Jr., C.M. Olson, e C.A. Wehler. 1997a. *Household Food Security in the United States in*

- 1995: *Summary Report of the Food Security Measurement Project*. Report prepared for USDA., Food and Consumer Service, Alexandria, VA. (summary available: www.fns.usda.gov/oane/MENU/Published/FSP/FSP.htm)
- Hamilton, W.L., J.T. Cook, W.W. Thompson, L.F. Buron, E.A. Frongillo, Jr., C.M. Olson, e C.A. Wehler. 1997b. *Household Food Security in the United States in 1995: Technical Report*. Prepared for USDA, Food and Consumer Service, Alexandria, VA. (available: **Erro! Indicador não definido.**)
- Hoagland, W. 1984. "Perception and Reality in Nutrition Programs," in J. Weicher, ed., *Maintaining the Safety Net* (Washington, DC: American Enterprise Institute).
- Kotz, N. 1969. *Let Them Eat Promises: The Politics of Hunger in America* (New York: Doubleday Anchor).
- Lane, S. 1978. "Food Distribution and Food Stamp Program Effects on Food Consumption and Nutritional 'Achievement' of Low-Income Persons in Kern County, California," *American Journal of Agricultural Economics* vol. 60, no. 1, pp. 108-116.
- Latham, M. 1971. "The Edibility Gap: Differences Between Promise and Delivery in the Family Food Commodity Program." Testimony in Hearings before the U.S. Senate Select Committee on Nutrition and Human Needs, 92nd Cong., 1st sess.
- Madden, P e M. Yoder. 1972. "Program Evaluation: Food Stamps and Commodity Distribution in Rural Areas of Central Pennsylvania" (Pennsylvania State University Agricultural Experiment Station Bulletin No. 780).
- Mathematica Policy Research. 1985. "Puerto Rico Nutrition Evaluation: Interim Report." Report prepared under contract for USDA - FNS.
- Nestle, Marian e Sally Guttmacher. 1992. "Hunger Surveys in the U.S.: Rationale, Methods, and Policy Implications of State Hunger Surveys." *Journal of Nutrition Education* 24(Supplement):18S-22S.
- Nord, Mark, Margaret Andrews, e F Joshua Winicki. 2000. "Frequency and Duration of Food Insecurity and Hunger in U.S. Households." Paper presented at the Fourth International Conference on Dietary Assessment Methods, Tucson, AZ, Sept. 17-20, 2000.
- Nord, Mark, e Gary Bickel. 2001. "Estimating the Prevalence of Children's Hunger from the Current Population Survey Food Security Supplement," in *Second Food Security Measurement and Research Conference, Volume II: Papers*. Food Assistance and Nutrition Research Report 11-2, pp. 31-49. Margaret Andrews e Mark Prell (eds.), USDA, Economic Research Service.
- Nord, M., K. Jemison, e G.W. Bickel. 1999. *Prevalence of Food Insecurity and Hunger by State, 1996-1998*. Food and Nutrition Research Report No.2, USDA, Economic Research Service (Sept. 1999). (available: www.ers.usda.gov/briefing/foodsecurity)
- Ohls, James, Larry Radbill, e Allen Schirm. 2001. *Household Food Security in the United States in 1996 and 1997: Technical Issues and Data Report*. Prepared for USDA, Food and Nutrition Service, Alexandria, VA.

- Ohls, J., F. Saleem-Ismail, R. Cohen, e B. Cox. 2001 (forthcoming). *The Emergency Food Assistance System: Findings from the Provider Survey*. USDA, Economic Research Service.
- Peterkin, B., R. L. Kerr, e M. Kama. 1982. "Nutritional Adequacy of Diets of Low-Income Households," Journal of Nutritional Education vol. 14, no. 3, PP. 102-104.
- Physician Task Force on Hunger in America. 1985. "Hunger in America: The Growing Epidemic" (Cambridge, MA: Harvard University).
- Poppendieck, J. 1985a. Breadlines Knee Deep in Wheat; Food Assistance in the Great Depression (New Brunswick, NJ: Rutgers University Press).
- _____. 1985b. "Policy, Advocacy, and Justice: The Case of Food Assistance Reform," in D. Gil e E. Gil, eds., Toward Social and Economic Justice (Cambridge, Mass.: Schonkman). Olson, C.M. (ed.). 1999. *Symposium: Advances in Measuring Food Insecurity and Hunger in the U.S.* Sponsored by the American Society for Nutritional Sciences as part of Experimental Biology 98, Apr. 1998, San Francisco, CA. Published as supplement to *Journal of Nutrition* 129:504S-528S. (available: www.nutrition.org/content/vol129/issue2)
- Poppendieck, J. 1998. *Sweet Charity? Emergency Food and The End of Entitlement*. New York, NY: Penguin Books.
- Radimer, K.L., C.M. Olson, e C.C. Campbell. 1990 "Development of indicators to assess hunger." *Journal of Nutrition* 120(Supplement):1544S-1548S.
- Radimer, K.L., C.M. Olson, J.C. Green, C.C. Campbell, e J.P. Habicht. 1992. "Understanding hunger and developing indicators to assess it in women and children." *Journal of Nutrition Education* 24(Supplement):36S-44S.
- Ripley, R. B. 1969- "Legislative Bargaining .and the Food Stamp Act, 1964," in F. Cleaveland, ed. Congress and Urban Problems (Washington, DC: Brookings Institution).
- Reynolds, T. 1980. "The Food Stamp Explosion" (M.A. thesis, University of Texas, Austin).
- Rodway v. U.S. Department of Agriculture. 1975. 514F.2d809,820 (DC Cir.)
- Senauer, B. 1982. "The Current Status of Food and Nutrition Policy and the Food Programs," American Journal of Agricultural Economics, vol. 64, no. 5, pp. 1009-1016.
- Schneider, C. 1985. "1984 Developments in the Federal Food Programs: Calm Before the Storm," Clearinghouse Review, vol. 19, no. 1, pp. 988-995.
- Shortridge, K. 1984. "Poverty is a Woman's Problem," in J. Freeman, ed., Women: A Feminist Perspective (Palo Alto, CA: Mayfield Publishing).
- Steiner, G. 1971. The State of Welfare (Washington, DC: Brookings Institution).
- Thurow, L. 1974. "Cash vs. In-Kind Transfers," American Economic Review vol. 64, no. 1, pp. 190-195.
- U.S. Conference of Mayors 2000. *A Status Report on Hunger and Homelessness in America's Cities 2000*.
- U.S. Congress, House Committee on Agriculture. 1985. "A Review of the Thrifty Food Plan and Its Use in the Food Stamp Program," 99th Cong., 1st sess.

- U.S. Department of Agriculture (USDA), Economic Research Service. 1962. "Effect of the Pilot Food Stamp Program on Retail Food Store Sales." Marketing and Economic Development, Ag. Econ. Report No. 8.
- U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service and Agricultural Research Service. 1962. "Food Consumption and Dietary Levels Under the Pilot Food Stamp Program," Ag. Econ. Report No. 9.
- USDA, Food and Consumer Service, Office of Analysis and Evaluation. 1995. *Food Security Measurement and Research Conference: Papers and Proceedings*. Alexandria, VA.
- Wehler, Cheryl A., Richard Ira Scott, e Jennifer J. Anderson. 1992. "The Community Childhood Hunger Identification Project: A Model of Domestic Hunger—Demonstration Project in Seattle, Washington" *Journal of Nutrition Education, Supplement* 24:29S-35S.
- Weicher, J. 1984. "The Safety Net After Three Years," in J. Weicher, ed., Maintaining the Safety Net (Washington, DC: American Enterprise Institute).
- Windham, C., B. Wyse, G. Hansen, e R. Hurst. 1983. "Nutrient Density of Diets in the USDA Nationwide Food Consumption Survey, 1977-1978: 1. Impact of Socioeconomic Status on Dietary Density," Journal of the American Dietetic Association vol. 82, no. 1, pp. 28-34.
- Wright, B.D. 1977. *Solving Measurement Problems with the Rasch Model*. Mesa Psychometric Laboratory, The University of Chicago, College of Education, Chicago, IL. (available: www.rasch.org/memos.htm)
- Wright, B.D. 1983. *Fundamental Measurement in Social Science and Education*. Mesa Psychometric Laboratory, The University of Chicago, College of Education, Chicago, IL. (available: www.rasch.org/memos.htm)

Apêndice A

A Rede de Segurança Nutricional Nacional nos Estados Unidos

O conjunto combinado de 15 diferentes programas de assistência alimentar administrados pelo Serviço Nacional de Nutrição (FNS) dentro do Departamento de Agricultura Americana (USDA) veio a se chamar “Rede de Segurança Nutricional Nacional”. Estes programas transferiram bilhões de dólares por ano como apoio à renda *de facto* para famílias de renda baixa e a indivíduos americanos. O fundamento oficial dos programas enfatiza, entretanto, seus efeitos na saúde nutricional da nação.

A cada dia, uma pessoa em cada seis recebe assistência nutricional por meio de um ou mais programas dos 15 existentes no FNS, notadamente por intermédio de três dos maiores: cupom alimentação, refeições escolares e Programa wic. Sob o sistema Federal Americano, o FNS funciona em parceria com os governos locais e estaduais e em uma proporção menor, mas crescente, com organizações privadas sem fins lucrativos. Estados, cidades, condados e sistemas escolares administram a distribuição de benefícios alimentícios e determinam a elegibilidade de milhões de crianças e famílias. Milhares de despensas alimentares, cozinhas de sopa, organizações religiosas e agências de serviços social oferecem alimentos diretamente aos necessitados com o apoio do FNS. O custo federal destes programas totalizaram aproximadamente US\$ 34 bilhões do ano fiscal de 2001, quase metade (US\$ 18 bilhões) por meio do Programa de Cupom Alimentação.

As descrições seguintes, que refletem a ênfase oficial dos programas, foram extraídas do website do FNS.

Programa de Cupom Alimentação: frente de defesa contra a fome O Programa de Cupom Alimentação é o componente mais importante da rede de segurança contra a fome porque ele oferece proteção básica aos cidadãos de todas as idades e *status* domiciliares. Seu objetivo é oferecer a pessoas com baixa renda e com recursos limitados uma dieta saudável e nutritiva. Os domicílios recebem uma cesta básica, baseada no seu tamanho e renda, em forma de vales ou cartões eletrônicos. A elegibilidade e as cestas básicas são baseadas no tamanho da família, renda, bens, requisitos de registro de trabalho e outros fatores. Mais da metade dos

participantes são crianças, quase 1/10 são idosos, 7/10 dos adultos jovens são mulheres. Os Cupons Alimentação ajudam as famílias a comprarem mais comida e de melhor qualidade, aumentando os nutrientes como proteína, vitaminas e minerais essenciais de 300% a 900%. Os cupons alimentação oferecem uma nutrição essencial para o sucesso da reforma do bem-estar social, com uma rede de segurança nacional que faz as famílias passarem da dependência a auto-suficiência. Possibilitam também aos estados experimentarem com mais coragem as políticas de bem-estar social, sabendo que o Programa de Cupom Alimentação está lá para oferecer uma base estável que supre as necessidades básicas dos domicílios de baixa renda. A lei de 1996 de reforma do bem-estar social eliminou o benefício para imigrantes legais e restringiu-o aos adultos não-deficientes sem dependentes. O Congresso subsequente restaurou os benefícios para muitos imigrantes, crianças e idosos e para alguns grupos específicos.

Como base dos programas de assistência nutricional, o Programa de Cupom Alimentação recebe atenção especial por seu tamanho e importância. A integridade do programa tem grande prioridade. A USDA seleciona cuidadosamente os varejistas de alimentos que se candidatam para aceitar os cupons alimentação, revisam os registros com regularidade e rapidamente cancelam a inscrição daqueles que violam o regulamento. As agências estaduais do programa supervisionam a autorização de receptores dos cupons individuais e revogam a elegibilidade daqueles que violam as regras do programa.

Por um mandato do congresso, os estados deverão converter os programas de vale para o sistema de cartão de transferência eletrônica de benefício (EBT) até 2002. Até outubro de 2000, 40 estados, incluindo o Distrito de Columbia, já usavam EBT, 37 deles não em todo o estado. Os clientes do EBT usam um cartão plástico similar aos utilizados por bancos, para compras de mercearia, transferindo as verbas de uma conta de benefício cupom alimentação para a conta do varejista. O EBT mantém um registro eletrônico de cada transação, importante na identificação de fraudes e baixando custos para os varejistas, bancos e governo.

O Governo Federal paga todo o custo dos benefícios e aproximadamente metade dos custos administrativos. Os estados determinam a elegibilidade dos domicílios, divulga os benefícios, conduz atividades de educação nutricional e direciona esforços para o treinamento e emprego dos participantes. No ano fiscal de 2000, o Programa de Cupom Alimen-

tação ajudou a colocar comida na mesa de mais de 17,2 milhões de pessoas em 7,3 milhões de domicílios todos os dias. A média por pessoa em benefícios alimentares mensais foi de US\$ 73,00. A participação caiu drasticamente do seu pico histórico do ano fiscal de 1995 devido ao impacto positivo das condições econômica (aumento das ofertas de emprego, aumento da renda média, baixa inflação) e da reforma do bem-estar social.

Programa Especial de Nutrição Suplementar para Mulheres, Bebês e Crianças (WIC): mães e bebês mais saudáveis O objetivo do wic é de melhorar a saúde de gestantes, jovens mães que amamentam e que não amamentam e crianças até os 5 anos de idade. wic oferece alimento suplementar, educação nutricional e acesso aos serviços de saúde. As participantes resgatam vales para alimentos específicos que contenham nutrientes que geralmente estão ausentes na dieta de mães e crianças de baixa renda. A média de participação mensal foi de 7,2 milhões de pessoas no ano fiscal de 2000. A média mensal de benefício alimentar por pessoas foi de US\$ 33, o custo total do programa foi de US\$ 4 milhões.

O Programa wic é eficaz na melhoria da saúde das mães e de seus filhos. Um estudo sobre o custo do wic e Medicaid em cinco estados mostrou que as mulheres que participaram do wic durante a gestação tiveram um custo menor para o Medicaid nas primeiras semanas após o parto do que as mulheres que não participaram. Nos estados onde foram feitos os estudos, a economia para o Medicaid variou de US\$ 1,77 a US\$ 3,13 para cada dólar gasto no pré-natal dos benefícios do wic.

O Programa de Nutrição wic Feira ou "de fazendeiros" ou "dos agricultores" facilita as famílias wic adquirirem produtos frescos por meio de cupons para frutas e verduras frescas, que podem ser usados em feiras autorizadas. As verbas disponíveis totalizaram US\$ 19 milhões no ano fiscal de 2000, os dados preliminares indicaram que 1,9 milhões de receptores wic participaram.

Programas de Nutrição Infantil: comendo para aprender, aprendendo a comer. As refeições escolares e os programas de nutrição infantil melhoraram a dieta de mais de 27 milhões de crianças em todos os dias escolares. Mas ainda restam outros desafios nutricionais. Uma em cada quatro crianças é considerada obesa, e 90% consome gordura acima do nível recomendado. Alternativas mais saudáveis tais como almoço nas escolas, café da manhã na escola e os novos programas de nutrição pós-aulas são vitais na luta por saúde e nutrição melhores. Em 1998, o Congresso expandiu o

reembolso para fornecer lanches nos programas educacionais e enriquecer a nutrição pós-aulas para crianças em risco de até 18 anos de idade. As verbas para esses programas vêm do Programa Nacional de Merenda Escolar e Programa de Cuidado Alimentício para Adultos e Crianças.

Programa Nacional de Merenda Escolar oferece verbas e alimentos commodity para serviços sem fins lucrativos em escolas primárias e secundárias e em creches residenciais. A média de participação do ano fiscal de 2000 foi de 27,2 milhões de crianças em mais de 98 mil escolas e instituições de creches em todo o país. Aproximadamente 4,6 bilhões de almoços são servidos, 57% oferecidos gratuitamente ou a preços reduzidos a crianças de famílias de baixa renda. Os lanches pós-aulas totalizaram 70 milhões. As refeições escolares devem atender os padrões nutricionais das Diretrizes Dietéticas de Americanos. As verbas do programa federal foram de US\$ 6,15 bilhões no ano fiscal de 2000.

Programa de café da manhã na escola atende 7,6 milhões de crianças em aproximadamente 74 mil escolas em todos os dias letivos. Como nos programas de almoço nas escolas, as crianças de baixa renda o recebem gratuitamente ou a preços reduzidos. As escolas recebem um reembolso pelas refeições servidas, que devem atender os padrões nutricionais semelhantes ao programa de almoço nas escolas. Os estudos mostram que os alunos que tomam café da manhã na escola desenvolvem melhor seus estudos, têm menos problemas de comportamento, não ficam tão lentos e faltam menos do que aqueles que não tomam café da manhã. No ano fiscal de 2000, 1,3 bilhão de cafés da manhã foram servidos; o programa custou US\$ 1,39 bilhão.

Programa de cuidados alimentícios para crianças e adultos oferece reembolsos em dinheiro e commodities por refeições servidas a crianças pequenas em creches, a abrigos de sem-tetos, a crianças mais velhas “em risco” em programas pós-aulas, a idosos e debilitados em centros de adultos. A participação mensal do programa no ano fiscal de 2000 foi, em média, de 2,6 milhões de crianças e 67 mil adultos. Aproximadamente 1,7 bilhão de refeições foram servidas no ano todo. As verbas totalizaram US\$ 1,68 bilhão.

O Programa de serviço alimentício de verão preenche o buraco nutricional quando as escolas não estão em funcionamento, fornecendo refeições para mais de 2 milhões de crianças de baixa renda durante as férias escolares. Os reembolsos do USDA patrocina escolas locais, agências governamentais, grupos sem fins lucrativos, acampamentos residen-

ciais de refeições que são servidas gratuitamente aos participantes. Mais de 130 milhões de refeições foram servidas no ano fiscal de 2000, os custos federais totalizaram US\$ 268 milhões.

O Programa de Leite Especial fornece leite a todas as crianças nas escolas aprovadas, acampamentos e creche que não tenham apoio federal para o programa de refeições. Distribuiu 33,6 milhões de litros de leite no ano fiscal de 2000; os custos foram de US\$ 15,4 milhões.

Outros Programas FNS: fortalecendo a Rede de Segurança Nutricional

O Programa de Assistência Alimentar de Emergência (Tefap) ajuda a aliviar a fome e o sofrimento, fornecendo os excedentes e as commodities compradas aos Estados para distribuição a organizações de alimentação de emergência, tais como as cozinhas de sopas e bancos de alimento. Alimentos avaliados em US\$ 181 milhões foram distribuídos no ano fiscal de 2000 e US\$ 45 milhões foram oferecidos para despesas administrativas dos estados.

O Programa Alimentar de Commodity Suplementar distribui alimentos diretamente a mulheres, crianças e idosos: são pacotes de alimento elaborados para suprir as necessidades nutricionais dos participantes. Mais de 389 mil pessoas participaram mensalmente no ano fiscal de 2000; os custos totalizaram US\$ 94 milhões.

O Programa de Distribuição de Alimentos nas Reservas Indígenas fornece alimentos de commodity a famílias de baixa renda que vivem em reservas indígenas e a nativos americanos que moram perto das reservas. A participação média mensal foi de 121 mil, os custos totalizaram US\$ 72 milhões.

Assistência alimentar para socorro a desastres é oferecido pelo FNS para ajuda a agências de socorro dos estados tais como a Cruz Vermelha e o Exército da Salvação em épocas de emergência como furacões, terremotos, enchentes e tempestades de inverno. Dependendo da natureza e da gravidade da crise, o FNS pode fornecer alimento de commodity para distribuição em abrigos e acampamentos para alimentação em massa, distribuir pacotes de alimentos de commodity diretamente a famílias em necessidade ou aprovar a distribuição de cupons alimentação de emergência. Milhares de sobreviventes de desastres naturais são alimentados pelo FNS e seus parceiros todos os anos.

O Time de Nutrição é o programa de educação nutricional do FNS, que fornece informação e material para escolas, assistência técnica para as equipes de serviço e material educacional para programas como o WIC e cupom alimentação. O Congresso destinou US\$ 10 milhões para o ano fiscal de 2000.

O Programa de Incentivo de Serviços Nutricionais (antes chamado de Programa de Nutrição para Idosos) distribui dinheiro e commodities aos estados para refeições servidas em centros de cidadania ou entregas de refeições por programas refeições-sobre-rodas. O USDA forneceu reembolsos para 253 milhões de refeições no ano fiscal de 2000; os custos foram de US\$ 137 milhões.

Programas de Assistência Nutricional em Porto Rico, Samoa Americana e Comunidade das Ilhas Marianas do Norte fornece verba para participantes, ao invés de cupom alimentação ou commodities. Para o ano fiscal de 2000, o Congresso destinou US\$ 1,27 bilhão para Porto Rico e US\$ 11,4 milhões para as Ilhas do Pacífico.

* Números anuais e mensais destes programas; estes números também estão disponíveis no website: www.usda.fns.gov/fns.

Apêndice B

Perguntas e do Suplemento de Segurança Alimentar e Categorias de Respostas para os itens usados na medida padrão

TIPO 1 PERGUNTAS	Com que frequência é verdadeiro nos últimos 12 meses?
"Eu me preocupei se minha comida iria acabar antes que eu tivesse dinheiro para comprar mais."	Com frequência verdadeiro
	As vezes verdadeiro
	Nunca verdadeiro
"A comida que eu comprei não durou por muito tempo e eu não tive dinheiro para comprar mais."	Com frequência verdadeiro
	As vezes verdadeiro
	Nunca verdadeiro
"Eu não tive condições para comer refeições balanceadas."	Com frequência verdadeiro
	As vezes verdadeiro
	Nunca verdadeiro
"Eu contei com tipos de alimento de baixo custo para alimentar meus filhos porque o meu dinheiro para comprar comida estava acabando."	Com frequência verdadeiro
	As vezes verdadeiro
	Nunca verdadeiro
"Eu não pude dar aos meus filhos refeições balanceadas porque não tive condições."	Com frequência verdadeiro
	As vezes verdadeiro
	Nunca verdadeiro
"Minhas crianças não estão comendo o suficiente porque não tenho condições de comprar comida o suficiente."	Com frequência verdadeiro
	As vezes verdadeiro
	Nunca verdadeiro

A evolução do Programa de Cupom Alimentação e a mensuração da fome

TIPO 2 PERGUNTAS	Últimos 12 meses?	Quantos meses?
Você ou outro adulto da casa alguma vez diminuiu o tamanho das refeições ou deixou de comer uma refeição porque não tinha dinheiro para a comida?	Sim	
	Não	Somente 1-2 meses
Você já comeu menos do que você achava que deveria porque não tinha dinheiro o suficiente para a comida?		Alguns, mas não todos os meses
	Sim	
	Não	Somente 1-2 meses
Você alguma vez teve fome e não comeu porque não tinha comida o suficiente?		Alguns, mas não todos os meses
	Sim	
	Não	Quase todo o mês
Você emagreceu porque não tinha dinheiro o suficiente para a comida?		Somente 1-2 meses
	Sim	
	Não	Alguns, mas não todos os meses
Você ou algum outro adulto da casa já ficou sem comer um dia inteiro porque não tinha dinheiro o suficiente para a comida?		Quase todo o mês
	Sim	
	Não	Somente 1-2 meses
Você já diminui o tamanho da refeição de algum filho porque não tinha dinheiro o suficiente para a comida?		Alguns, mas não todos os meses
	Sim	
	Não	Quase todo o mês
Os seus filhos ficaram com fome sem você ter condições para comprar mais comida?	Sim	
	Não	
Algum de seus filhos já deixou de comer uma refeição porque não havia dinheiro o suficiente para comprar comida?	Sim	
		Somente 1-2 meses
	Não	Alguns, mas não todos os meses
		Quase todo o mês

Algum de seus filhos já ficou sem comer um dia todo porque não tinha dinheiro o suficiente para a comida?

Sim

Não

Fonte: Pesquisa Populacional Atual: Questionário Suplementar da Segurança Alimentar, Agosto de 1998.

Revisitando a segurança alimentar: perspectivas canadenses¹

Mustafa Koc

Na última Conferência Mundial de Alimentação (*WFS – World Food Summit*), em Roma, em 1996, foi acordado o compromisso de reduzir pela metade o número de pessoas famintas até 2015. Atualmente, calcula-se que há mais de 800 milhões de pessoas em permanente situação de fome. Cinco anos depois da Conferência, ficou claro que o objetivo de 2015 era inacessível. O fracasso em reduzir significativamente a fome é prova da insuficiência das atuais políticas governamentais e institucionais para garantir o direito básico aos alimentos. Se uma séria medida não for tomada, enfrentaremos a maior crise de segurança alimentar em todo o mundo.

A insegurança alimentar é um problema global com o qual todos nós teremos de lidar nas mais diversas situações. A identificação de problemas comuns a todos os países e as possíveis soluções nos ajudarão não só a ter uma perspectiva global, como a descobrir soluções locais e gerais.

Neste artigo, examinaremos as publicações relativas à segurança alimentar no Canadá. Dada a complexidade do sistema alimentar, dadas as variações nas definições e as soluções apontadas para a insegurança alimentar, não se julgará a diversidade de opiniões nesta área. As reflexões serão baseadas em minhas observações pessoais como acadêmico e membro da Rede de Trabalho em Segurança Alimentar canadense.

Desafios do Sistema Alimentar Global

A maioria dos observadores da economia mundial moderna concorda que a expansão de relações de bens de consumo, integração de mercados internos, divisão global de trabalho e cooperação internacional levam a uma intensificação de ligações e interdependências entre as diferentes partes do mundo. Ao mesmo tempo, há uma preocupação crescente com a insustentabilidade da sociedade industrial moderna, como

¹ Tradução de Regina Santos Menegário.

se pode verificar pela extensa literatura sobre aquecimento global, perda de diversidade genética e biológica e degradação ambiental.

A globalização dos sistemas agroalimentares tem sido um processo crescente nos últimos cinco séculos. Ao longo desse período, a expansão global das relações de bens de consumo tem destruído, transformado ou reestruturado não só as antigas formas de relações sociais, econômicas e políticas, como também as instituições. Os efeitos deste processo têm sido devastadores, particularmente para as economias internas, vida rural, cultura local e estruturas comunitárias, além do forte impacto sobre o meio ambiente. As transformações, mesmo nas melhores circunstâncias, têm sido muito fragmentadas e desiguais. Enquanto algumas regiões e localidades integram-se na emergente economia mundial, outras têm sido marginalizadas ou mesmo excluídas. Desenvolvimento e subdesenvolvimento e integração e marginalização permanecem como tendências centrais, mas contraditórias, em uma economia global (Koc, 1994).

A crescente “comoditificação” e globalização do sistema agroalimentar tem levado à compartimentalização da cadeia alimentícia em diversos setores, processos e estruturas e padrões com diferentes regras de conduta. De agricultores a consumidores, todos os atores sociais e agências envolvidas nestes processos estão separados uns dos outros não só espacial e temporalmente, mas também pelos seus interesses funcionalmente diferentes. Eles não têm consciência de seus interesses comuns no sistema agroalimentar. As ligações existentes entre setores, processos e estruturas do sistema alimentar são administradas e reguladas por meio de uma complexa cadeia de inter-relações de Corporações Transnacionais (TNCs), pelos estados e por organizações e acordos internacionais.

A globalização do sistema agroalimentar oferece potencial para soluções coletivas, reduz a vulnerabilidade a crises de segurança alimentar regionais e oferece maiores oportunidades de escolhas alimentares, pelo menos para os que têm condições de adquirir os alimentos. Mas a globalização também traz problemas que ameaçam a segurança alimentar. Os impactos mais visíveis da globalização seriam:

- 1) aumento das desigualdades, da pobreza e da fome, saúde deficiente e perda de diversidade cultural;
- 2) exploração cada dia mais intensa do ambiente natural, como se pode observar na crescente poluição, nas perdas e degradação de recursos e na perda de biodiversidade;

- 3) perda crescente de poder político local e nacional, como concentração e aumento de poder econômico e corporativo, com correspondente redução de poder democrático e controles sociais.

Considerando-se todos esses impactos da globalização, o aclamado “sucesso” do atual sistema alimentar – sua grande capacidade produtiva – é também sua maior responsabilidade: conseguir sustentabilidade econômica e ecológica a longo prazo. Suas estruturas resultam no enfraquecimento dos sistemas locais e tradicionais, que garantem produção e distribuição eficientes e acessíveis. Elas também reduzem as opções alimentares futuras de muitas sociedades, não só pela destruição da diversidade cultural e biológica, como também pela dependência de organizações muito grandes e instáveis.

A especialização funcional e a globalização penetraram tanto nas economias internas que mesmo agricultores, em muitas partes do mundo, tornaram-se consumidores de alimentos que eles nem sabem como e onde estão sendo produzidos, transportados, processados e distribuídos (WINSON, 1993). Ao mesmo tempo em que os níveis de produção globais aumentam, milhares de pessoas morrem de fome diariamente no mundo todo, principalmente crianças, mulheres e idosos, os que mais sofrem os efeitos debilitantes da desnutrição. Longe de desaparecer, a fome e a desnutrição estão crescendo, mesmo nas sociedades industriais avançadas (RICHES, 1997). A existência de fome em países ricos, que têm grande oferta de alimentos, indica que a insegurança alimentar não se deve simplesmente à falta de comida, mas também à desigualdade de acesso a recursos sociais e econômicos básicos.

No novo contexto econômico global, as organizações da sociedade civil têm uma responsabilidade histórica importante: assegurar um mecanismo de controle mútuo para alcançar uma democracia local vis-à-vis com poderes estatais e corporativos. Porém, diferente do estado, que tem autoridade política legítima, as organizações da sociedade civil prescindem da legitimidade conquistada pelo voto. As organizações da sociedade civil são freqüentemente desconsideradas por grupos de interesse, tendo que operar com recursos financeiros limitados e competindo entre si, embora alimentem a esperança de substituir as corroídas funções do estado do bem-estar social (*welfare state*) neste período de reestruturações.

O papel das organizações da sociedade civil na segurança alimentar não está limitado à oferta de serviços não mais pertinentes ao mercado e

o Estado, mas também à consciência social do sistema, uma vez que trabalham com:

- organizações internacionais para assegurar segurança alimentar global;
- todos os níveis de governos para assegurar efetivas políticas locais;
- a indústria e o setor de negócios, lembrando-os de que boa cidadania corporativa significa não só direitos, mas também responsabilidades sociais e compromisso para com a comunidade;
- outras organizações da sociedade civil local, nacional e global.

Transformação do setor agroalimentar no Canadá

Nesta sessão examinaremos as atuais publicações que tratam da segurança alimentar no Canadá, por meio de uma rápida revisão histórica da transformação do sistema agroalimentar do país.

Atualmente, a agricultura e a indústria agroalimentar canadenses, incluindo agricultores, fornecedores, processadores, transportadores, comerciantes e trabalhadores de restaurante constituem o terceiro maior empregador do país. Em 1997, gerou aproximadamente US\$95 bilhões no varejo interno e em vendas de serviços alimentares. Cada um dos 280 mil estabelecimentos agropecuários canadenses produz uma quantidade suficiente de alimentos para alimentar cerca de 120 pessoas anualmente. A indústria agroalimentar é uma das cinco maiores indústrias do Canadá e responde por aproximadamente 8,5% do PIB. Os preços dos alimentos no Canadá estão entre os menores do mundo. De fato, em 1996, os canadenses gastavam cerca de 9,8% de sua renda com alimentos e bebidas não alcoólicas adquiridos no varejo, enquanto em outros países industrializados esse percentual variava entre 8% e 26%.

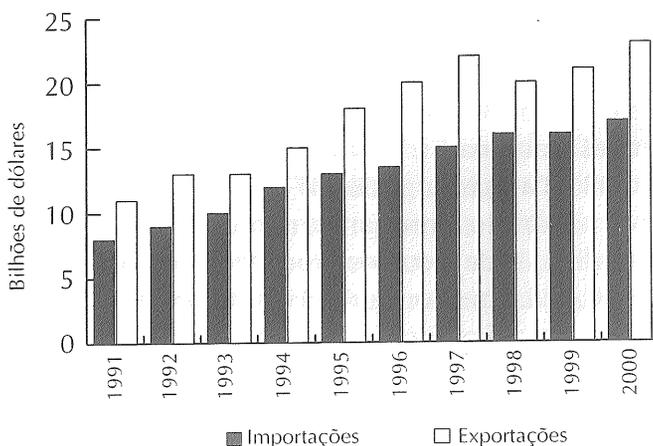
O Canadá é o segundo maior país no mundo (depois da Rússia), com uma superfície territorial superior a 900 milhões de hectares. Apesar de suas dimensões, apenas 68 milhões de hectares (aproximadamente 7%) são cultivados, devido às restrições climáticas. As províncias de Prairie, por exemplo, onde a maior parte dos grãos e oleaginosas exportados é cultivada, tem um período gelado anual de aproximadamente 110 dias. Apesar desse clima severo, o Canadá é um dos maiores produtores e exportadores de alimentos do mundo. O valor das exportações de agroalimentos bateu o recorde de US\$23,2 bilhões em 2000, que representa cerca de 6% do total das exportações de mercadorias. Em 2000, as exportações de grãos a granel alcançaram US\$4,4 bilhões, que representam cerca de 19% das exportações de agroalimentos. Só as exportações de trigo alcançaram

US\$3,7 bilhões. As de oleaginosas chegaram a US\$1,7 bilhão, cerca de 7,3% das exportações, e as sementes de canola, 5%. As exportações de animais vivos, carnes e subprodutos da carne chegaram a US\$5,6 bilhões em 2000. O excedente comercial total do Canadá foi de US\$28 bilhões em 2000, sendo o do setor agroalimentar de US\$5,7 bilhões. Neste mesmo ano, 61% das exportações canadenses de agroalimentos foram para os Estados Unidos, 8,7% para o Japão, 5,3% para a União Européia, 3% para a China, 3,3% para o México e cerca de 18,7% para aproximadamente 200 outros parceiros comerciais.

Os cinco principais produtos agroalimentares exportados em 2000 pelo Canadá foram:

1. Grãos a granel, tais como trigo – US\$ 4,4 bilhões;
2. Carne e subprodutos da carne – US\$ 3,9 bilhões;
3. Animais vivos – US\$1,7 bilhões;
4. Oleaginosas e outras sementes - US\$ 2,0 bilhões;
5. Legumes e verduras – US\$ 1,7 bilhões.

Gráfico 1: Exportação e Importação de Produtos Agroalimentares no Canadá



Fontes:

1991-1998 Agricultura e agro-alimentos Canadá. Um retrato do Sistema Alimentar Canadense <http://www.agr.ca/policyepad/english/pubs/chrbooks/chrtindx.htm>

1999-2000 Agricultura e agro-alimentos Canadá. Um Olhar sobre o Canadá: o Comércio Agroalimentar Canadense <http://atsea.agr.ca/factsheets/canada.htm>

Apesar de suas semelhanças com os camponeses do Velho Mundo, historicamente os agricultores do Canadá apresentam menos resistência às pressões da “commoditização”. Todavia, até os anos 1940, e particularmente durante os anos de depressão, os agricultores canadenses associaram um padrão de produção altamente diversificado e intensivo em trabalho (*labour-intensive*) com auto-suficiência no consumo interno. Esta foi uma estratégia contra as flutuações imprevistas de preço, as intempéries climáticas e a vulnerabilidade que a dependência em um só produto provoca. Entretanto, a baixa produtividade destas empresas, os crescentes problemas de oferta de mão-de-obra e, em especial, as pressões dos preços de custo, progressivamente prejudicaram a viabilização de diversificação das atividades agrícolas e levaram os agricultores à especialização do pós-guerra (HEDLEY, 1976).

A elevação dos salários agrícolas – devido à baixa oferta de mão-de-obra nos anos de guerra –, e as pressões de preços de custo, que têm exigido dos agricultores uma maior eficiência, estimularam o uso de máquinas agrícolas; um processo que já vinha se verificando nos anos 1920. Entre 1941 e 1951 os tratores mais que dobraram, os caminhões triplicaram e as máquinas combinadas quase quadruplicaram em quantidade (WINSON, 1985: 425). Os créditos oficiais de longo prazo para expansão das atividades e aumento da produção também constituíram-se em importantes instrumentos nas fases iniciais de expansão. Os agricultores expandiram seus ativos com a compra de mais terra, máquinas agrícolas, gado e outros insumos. O valor médio dos ativos das empresas agrícolas canadenses passaram de US\$ 5.788,00, em 1941, para US\$ 420.336,00, em 1981 (GHORAYSHI, 1986:147).

O processo de expansão, entretanto, não tem sido uniforme. A concentração e centralização de recursos produtivos acompanharam os processos de especialização, mecanização e capitalização da produção. Enquanto milhares de famílias sem recursos mudaram-se para outros ramos da economia no pós-guerra, apenas um número muito pequeno de empresas agrícolas mantiveram controle sobre seus recursos produtivos.

Os produtores canadenses sempre estiveram subordinados ao capital (FOWKE, 1946). A agricultura no Canadá, assim como nos Estados Unidos, evoluiu sem ter tido uma origem camponesa e integrou-se aos mercados de *commodities* sem uma resistência significativa. A subordinação desses produtores tem sido mantida mediante a da integração vertical do capital ao mercado e processamento de insumos agrícolas e por inter-

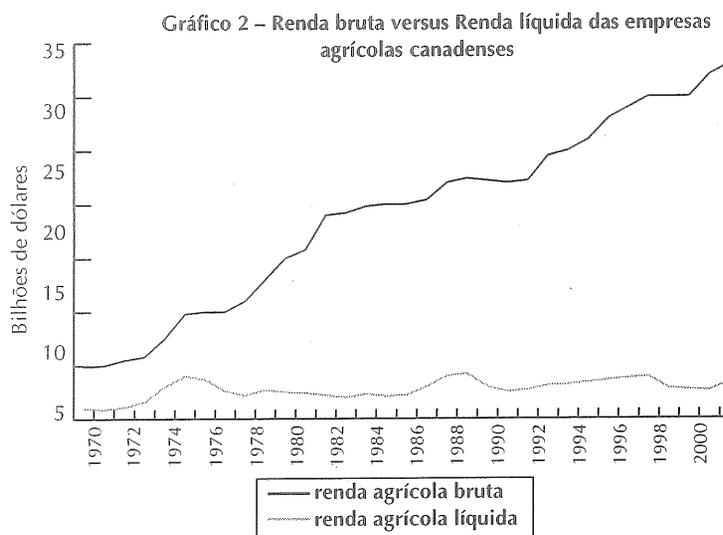
médio da dependência dos agricultores ao capital financeiro de crédito. O crescente endividamento e o comportamento oligopolista dos agro-negócios têm forçado os agricultores a uma contínua pressão nos preços de custo, aumentando sua vulnerabilidade. Hipotecas, leilões e falências tornaram-se comuns no pós-guerra.

Desde 1941, o número de agricultores no Canadá diminuiu de 732.800 para aproximadamente 276.500 (a partir de 1996). O número dos residentes nos estabelecimentos agrícolas no Canadá decresceu consideravelmente de 3,2 milhões para 851.400 pessoas. No mesmo período, o tamanho médio do estabelecimento agrícola passou de 50 hectares para 246 hectares. O número de residentes nos estabelecimentos rurais decresceu de 25% da população total, em 1941, para apenas 3%, em 1996 (ESTATÍSTICAS DO CANADÁ, 1996. Censo da Agricultura: Relatório Final).

Os agricultores canadenses não se mobilizaram coletivamente contra a estrutura de mercado de *commodities*. Enquanto alguns foram expulsos de suas terras, por não terem mais condições de sobrevivência, outros tentaram resistir expandindo-se, muitas vezes beneficiando-se do enfraquecimento de seus vizinhos. Os poucos movimentos organizados de oposição constituíram-se de manifestações contra o Estado, geralmente sob a forma de demandas por subsídios para evitar uma crise geral de reprodução. Mesmo os esquemas de administração de oferta e gestão de mercado constituíram-se em mecanismos para assegurar a posição das empresas já privilegiadas e tiveram muito pouco a ver com mudanças estruturais maiores. Defender o *status quo* foi uma batalha inglória e o pós-guerra testemunhou centenas de milhares de vítimas. Os verdadeiros vencedores neste processo foram agronegócios e bancos.

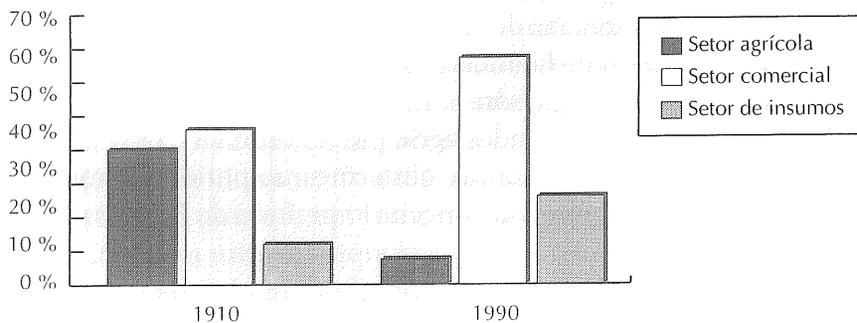
Os produtores de implementos agrícolas também foram vítimas de seu próprio sucesso. Enquanto a crescente “racionalização” e “modernização” significaram vendas melhores, no início do processo, o acompanhamento das tendências de centralização e concentração reduziram o mercado, resultando na falência de diversas indústrias de implementos, tais como a Massey Ferguson.

A renda bruta das atividades agrícolas no Canadá cresceu 300% desde 1975 (ver Gráfico 2). Entretanto, neste mesmo período, a renda líquida dos agricultores decresceu aos níveis do período da Depressão.



Desde 1910, os setores de insumo e comercial têm tido grande participação na renda dos agricultores. Como mostra o gráfico 3, a participação dos agricultores na atividade econômica agrícola foi 40%, em 1910. Entretanto, desde então esta participação reduziu-se a 7% (a partir de 1990). O setor de insumos (indústria de sementes, fertilizantes, máquinas etc.) dobrou sua participação (passou de 14% para 26% no mesmo período). Os preços crescentes do setor de insumos, que explicam parte significativa deste incremento na participação, parece que se devem ao fato de que apenas um pequeno número de empresas controlam este mercado.

Gráfico 3 – Participação dos setores econômicos na renda agrícola 1910 e 1990



Isto tem criado menos competição e os agricultores parecem não ter escolha senão pagar os altos preços, típicos de um padrão monopolista de mercado. O setor de insumos, conseqüentemente, tem conseguido significativos ganhos às custas dos agricultores. O setor comercial também tem aumentado significativamente sua participação, passando de 46% para 67% desde 1910. Martz e Moellenbeck (2000) mostram que, entre 1986 e 1998, o custo de mão-de-obra, máquinas, produtos químicos e impostos aumentaram entre 22% e 56%, enquanto os preços dos produtos agrícolas cresceram apenas 7,8%. Em alguns setores, tais como suinocultura e produção de grãos, os agricultores praticaram preços muito menores do que os dos anos 1970. A predominância dos setores de insumos e comercial criou um considerável desequilíbrio na distribuição de recursos no sistema econômico agrícola. Conseqüentemente, a dramática queda das margens de lucro dos agricultores criaram um sistema alimentar no qual os pequenos estabelecimentos familiares não foram mais capazes de obter renda suficiente. Na tentativa de manter um padrão de vida adequado, os agricultores têm sido não só forçados a aumentar muito seus níveis de produção, como também vêm freqüentemente sendo forçado a lançar mão de novas fontes de renda.

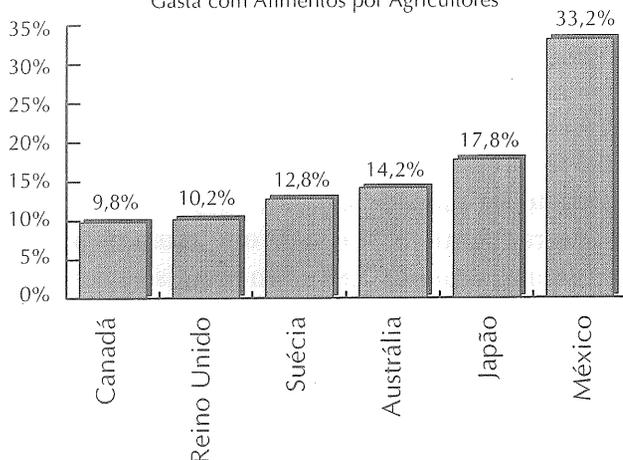
Cerca de 80% dos agricultores declaram depender de rendas obtidas fora da agricultura.

Muitos agricultores culpam a crescente liberalização do comércio, a falta de políticas agrícolas nacionais e a estrutura do mercado agroalimentar pela crise crônica da agricultura canadense.

Insegurança Alimentar das Famílias Canadenses

Os canadenses gastam uma quantia relativamente pequena da renda disponível (9,8%) em alimentos, em comparação com outros países (Ver gráfico 4). A partir dos dados disponíveis pode-se concluir que o Canadá não necessitaria se preocupar com segurança alimentar. De acordo com os dados da Pesquisa Nacional de Saúde da População (NPHS – *National Population Health Survey*), realizada pela *Statistics Canada* (15 de agosto de 2001), aproximadamente 8% dos canadenses – menos de 2,5 milhões de pessoas – comprometeram a qualidade e a quantidade de sua dieta alimentar pelo menos uma vez no período 1998/99 devido à falta de dinheiro. No mesmo período, um adicional de 0,5 milhão de pessoas apresentava alguma preocupação com uma possível insuficiência de alimentos devido a falta de dinheiro. No total, a pesquisa estimou que três mi-

Gráfico 4 – Porcentagem de Renda Disponível Gasta com Alimentos por Agricultores



Fonte: Relatórios de Saúde (*Health Reports*), Vol 12, no. 4, 15 de agosto de 2001 Catálogo no. 82-003-XIE (<http://www.statcan.ca:80/Daily/English/010815/d010815a.htm>)

lhões de canadenses, que representam aproximadamente 10% da população, viviam em condições de “insegurança alimentar” em algum momento do período 1998/99.

O relatório indicou que as crianças na faixa etária de 0 -17 anos eram o grupo mais vulnerável à insegurança alimentar (14%) e a população de 65 anos e mais, a menos vulnerável (4%). Mas essas crianças não estavam necessariamente subnutridas. Segundo o relatório, os adultos abrem mão de suas próprias refeições para que as crianças não passem fome. Um terço (32%) das famílias chefiadas por mulheres enquadravam-se, de alguma maneira, no conceito de insegurança alimentar e 28% declararam que sua alimentação tinha sido comprometida.

O relatório também mostra que a insegurança alimentar no Canadá está fortemente associada à renda da família. Mais de um terço (35%) da população de baixa renda declarou alguma forma de insegurança alimentar em 1998/99. Aproximadamente 30% declararam que seu nível alimentar tinha sido comprometido.

A Pesquisa Nacional de Saúde da População (*NPHS – National Population Health Survey*) indicou que a insegurança alimentar não se limitava às famílias de baixa-renda. Cerca de 14% dos residentes em domicílios de média renda apresentaram alguma forma de insegurança alimentar e cerca de 12% declararam que seu nível alimentar tinha sido compromete-

tido. A existência de insegurança alimentar entre as famílias de rendas maiores, segundo o relatório, deve ter relação com o cálculo de renda anual como uma medida estática, que pode não ser sensível a repentinas mudanças econômicas que contribuem para a ocorrência de períodos temporários de insegurança alimentar.

Desde a abertura do primeiro banco alimentar no Canadá, em 1981, tem-se verificado um alarmante crescimento no número de pessoas que se utilizam desse recurso. De fato, o número de indivíduos que necessitam se utilizar com urgência de bancos alimentares aumentou para uma média mensal de 726.902, que representa o dobro do número de usuários em 1989. Atualmente, pelo menos 615 bancos alimentares e um adicional de 2.213 agências/programas de assistência alimentar operam no Canadá com o objetivo de atender a crescente demanda.

A população aborígene é particularmente vulnerável à insegurança alimentar no Canadá. As principais causas deste problema parecem estar associadas à sua baixa renda e às maiores taxas de desemprego. Dados do Censo de 1996 indicam que a taxa de desemprego entre os aborígenes foi o dobro da taxa de desemprego da população como um todo (20% versus 10%). Além disso, a renda média dos que não vivem em reservas (US\$17.382,00) foi 34% inferior à média nacional (US\$26.474,00). A renda média dos que vivem em reservas foi ainda menor US\$14.055,00. Os dados também mostram que 44% da população aborígene que não vive em reservas está abaixo da linha de pobreza, comparada com 17,8% da população geral. *

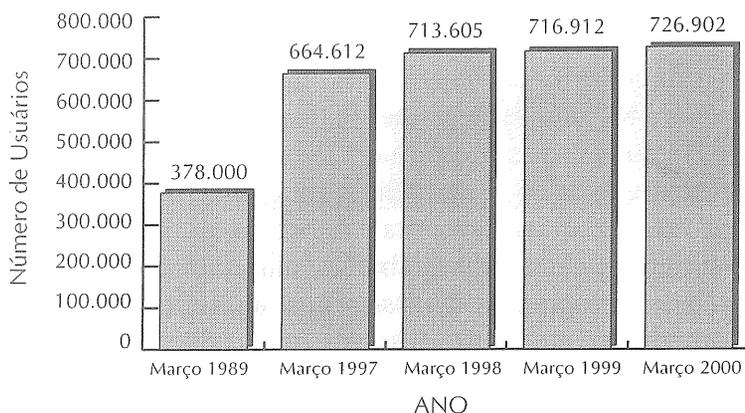
Plano de Ação em Segurança Alimentar

A Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar Mundial e o Plano de Ação da Cúpula Mundial de Alimentação, em 1996, solicitaram que cada nação desenvolva e implemente um plano nacional de ação para atingir a segurança alimentar interna e externamente. O *Agriculture and Agri-Food Canada* liderou o desenvolvimento do Plano de Ação de Segurança Alimentar do Canadá.

Esse Plano é a resposta à Cúpula Mundial de Alimentação (WFS) em que 187 países comprometeram-se em reduzir pela metade o número de pessoas subnutridas até o ano 2015. A estrutura do Plano do Canadá é baseado no Plano de Ação da Conferência Mundial de Alimentação rea-

* Fonte: Estatísticas o Canadá (*Statistics Canada*), 1996. Censo do Canadá. (<http://www.statcan.ca/start.html>)

Gráfico 5 – Utilização do Banco de Alimentos Durante o Mês de Março (1989-2000)



WILSON, B., STEIMAN, C. (2000) *Hunger Count 2000: Pesquisa Anual de Programas Alimentares de Emergência do Canadá*.

lizado em Roma. Dentro do contexto das obrigações do Canadá com relação ao Objetivo da Cúpula Mundial de Alimentação, este Plano apresenta as perspectivas canadenses no complexo tema da segurança alimentar e estabelece as ações dentro do amplo contexto dos desafios atuais. O Plano reconhece que a segurança alimentar exige acesso adequado e oferta suficiente de alimentos, além da redução da pobreza, justiça social e sistemas alimentares sustentáveis, que são condições essenciais.

Este Plano de Ação envolve todos os níveis governamentais e organizações da sociedade civil e baseia-se nos acordos internacionais e nas políticas e programas sociais, econômicos e ambientais. Esta abordagem multissetorial constitui a força do Plano de Ação do Canadá, que envolve os governos federal, provincial e territorial, organizações da sociedade civil e grupos privados. Compreende o conjunto de iniciativas e atividades internas e internacionais direcionadas aos muitos aspectos da segurança alimentar, inclusive assegurar oferta de alimentos de qualidade para todos, encontrando formas econômica e ecologicamente sustentáveis de aumentar a produção de alimentos, garantindo saúde e educação. O Plano de Ação enfatiza as seguintes prioridades:

1. *O direito ao alimento* reitera a convicção de que este é um importante elemento na segurança alimentar e destaca a necessidade de definir o significado de tal e as ações necessárias para implementá-lo.
2. *A redução da pobreza* é um elemento importante na estratégia de focar a insegurança alimentar, tanto nas ações internas quanto nas internacionais, baseadas na noção de que a condição chave para garantir a segurança alimentar é o acesso a recursos suficientes para adquirir alimentos.
3. *Promoção de acesso a alimentos saudáveis e nutritivos* é componente crítico para a segurança alimentar.
4. *Alimento seguro*, destaca as novas ameaças à oferta global de alimentos, devido ao rápido aumento e à entrada significativa de novos e exóticos alimentos provenientes de diversos parceiros comerciais.
5. *Métodos tradicionais de aquisição de alimentos das comunidades costeiras e aborígenes* reconhecem o importante papel da caça, pesca, coleta, escambo e comercialização na segurança alimentar de muitas comunidades dentro e fora do Canadá.
6. *A produção de alimentos* enfatiza o papel crítico da pesquisa, do desenvolvimento rural e dos investimentos na produtividade da agricultura e do setor de agroalimentar.
7. *A ênfase nas práticas ecologicamente sustentáveis* explora alguns dos desafios mais urgentes para a produção agrícola.
8. *O preço de custo* gera um impacto potencial dos regimes comerciais liberais no bem-estar geral e na renda e indica a possibilidade de custos reguladores nos setores não competitivos.
9. *O reconhecimento da paz como precursor da segurança alimentar* destaca a necessidade de acesso seguro aos meios de produção, em especial terra cultivável e água.
10. *Um sistema monitorado de insegurança alimentar* identifica a necessidade de uma série de indicadores adequados para determinar a natureza, extensão e evolução da insegurança alimentar, não só para desenvolver respostas apropriadas, como também para monitorar sua eficácia.

Lições do Canadá

Temos de admitir que compartilhamos de um mundo muito pequeno e cada vez mais interdependente. Embora os problemas que enfrenta-

mos possam variar de um local para outro, sua natureza e conseqüências são muito semelhantes. Precisamos começar a encarar as soluções para os problemas de segurança alimentar como produtores e como consumidores, independente do local onde eles ocorram.

Na nova economia global, em que eficiência e lucro são mais importantes do que as necessidades dos produtores e dos consumidores, tendemos a ignorar as desigualdades de acesso aos alimentos. O acesso aos alimentos passa a ser privilégio em vez de direito básico.

Da mesma forma, enquanto a preocupação do sistema alimentar for notadamente eficiência e lucratividade, novas tecnologias serão adotadas muito rapidamente, sem avaliação crítica e sem atenção suficiente às necessidades dos produtores, à saúde dos consumidores e à sustentabilidade ambiental. É preciso garantir que a segurança alimentar e a saúde do consumidor sejam a principal preocupação no desenvolvimento de novas tecnologias.

Insegurança alimentar é preocupação global que requer cooperação global e soluções locais. Esta foi a conclusão da primeira conferência nacional das organizações canadenses da sociedade civil que trabalham pela segurança alimentar, realizada em Toronto, em junho de 2001. A lista de recomendações é bastante exaustiva (<http://www.ryerson.ca/~foodsec/publication.htm>) e as semelhanças das diretrizes de ação indicam um padrão emergente de consenso global entre as organizações da sociedade civil que trabalham pela segurança alimentar, como se pode observar a seguir.

- Temos de erradicar fome. É totalmente incompreensível que um país como o Canadá, com produção suficiente para alimentar o mundo todo, seja incapaz de alimentar seus cidadãos. Todos os membros da sociedade deveriam ter acesso a uma dieta de saudável.
- Precisamos de políticas de segurança alimentar explícitas para assegurar um sistema alimentar democrático e seguro, tanto em termos nacionais quanto locais.
- Necessitamos erradicar as crises financeiras da agricultura e das atividades pesqueiras. Não podemos continuar convivendo com a degradação comunitária, familiar e individual que decorre da crescente concentração e centralização de produção e que conduz os produtores cada vez mais à pobreza.

- Necessitamos erradicar a degradação ambiental e procurar formas sustentáveis de produção e distribuição de alimentos.

Esperamos que todas estas recomendações sejam as doutrinas de um plano de ação global para a segurança alimentar.

Bibliografia Analisada

DAHLBERG, K. A. "Regenerative food systems: Broadening the scope and agenda of sustainability," in P. ALLEN (org.) *Food for the Future: Conditions and Contradictions of Sustainability*. New York: John Wiley and Sons, 1993, pp.75-102.

FOWKE, V. *The Canadian Agricultural Policy: The Historical Pattern*. Toronto: University of Toronto Press, 1946.

GHORAYSHI, P. "The Identification of Capitalist Farms: Theoretical and Methodological Considerations." *Sociologia Ruralis*, 1986, Vol. 26 (2), 146-159.

HEDLEY, M. "Independent Commodity Production and the Dynamics of Tradition." *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, Vol. 13 (4): 413-21, 1976.

KOC, M. "Globalization as a Discourse," in BONANNO, A., BUSCH, L., FRIEDLAND, W., GOUEVIA, L. e MINGIONE, E. (orgs.) *From Columbus to Conagra: Globalization of Agriculture and Food*. University of Kansas Press, 1994, pp. 265-280.

_____. (1988) "Towards A North American Continental Market," *The Rural Sociologist*. 1988, Vol. 8, Nº 2, pp. 164-72.

KOC, M. e DAHLBERG, K. "The restructuring of food systems: Trends and research and policy issues," in *Agriculture and Human Values*, 1999, Vol 16, nº 2, pp. 109-16.

KOC, M. and R. MACRAE (eds). *Working Together: Civil Society Working for Food Security in Canada*. Toronto: MSWG, 2001

KOC, M., MACRAE, R., MOUGEOT, L. e WELSH, J. (orgs.), *For Hunger-Proof Cities: Sustainable Urban Food Systems*. Ottawa: International Development Research Centre (IDRC), 1999.

MARTZ, D. J. e MOELLENBECK, W. *The Family Farm in Question: Compare the Share Revisited*. Centre for Rural Studies and Enrichment, St. Peter's College, Muenster, Saskatchewan, 2000.

MCMICHAEL, P. "Global food politics." *Monthly Review*. 1998, Vol. 50 Issue 3, p. 97.

NATIONAL FARMERS UNION. *Record High Fertilizer and Diesel Fuel Prices and Their Relation to the Farm Income Crisis*, National Farmers Union Submission to the Annual Ministers of Agriculture Meeting, 2001.

QUALMAN, D. *The Farm Crisis and Corporate Power*: Canadian Centre for Policy Alternatives. Ottawa, 2001.

RICHES, G. (org.) *First World Hunger: Food Security and Welfare Politics*. London: McMillan, 1997.

WILSON, B. e STEINMAN, C. *HungerCount 2000: Canada's Annual Survey of Emergency Food Programs*, 2000.

WINSON, A. "The Uneven Development of Canadian Agriculture: Farming in the Maritimes and Ontario." *Canadian Journal of Sociology*, 1995, Vol. 10 (4): 411-38.

_____. *The Intimate Commodity*. Toronto: Garamond Press, 1993.

A experiência de intervenções de transferência de renda no México rural: Evidências dos programas PROGRESA e PROCAMPO¹

Benjamin Davis

I. Introdução

Na última década, países da América Latina e região do Caribe iniciaram uma série de programas inovadores no desenvolvimento rural. Estes variam desde programas de transferência de renda condicional, ligando alívio anti-pobreza rural à construção do capital humano, esquemas de transferência de tecnologia agrícola direcionadas pela demanda, ou até mesmo mecanismos de compensação para liberalização de comércio. O pensamento atual na política agrícola e social mudou de apoios através de preços universais através de preços ao produtor e/ou consumidor para as transferências de renda direcionadas ou para os financiamentos.

Muitas destas mudanças devem-se: ao reconhecimento da importância da participação e da descentralização; ao reconhecimento dos limites dos instrumentos políticos tradicionais na era de ajustamento pós estrutural; à existência de programas universais associados à ampla carga fiscal e ao vazamento de benefícios para os não pobres; a uma redefinição do papel do Estado, da intervenção para a facilitação; e a acordos de comércio internacional os quais limitam os instrumentos de política doméstica. Alguns destes programas são organizados e distribuídos centralizadamente, porém eles podem conter incentivos para a demanda por serviços, enquanto outros são programas verdadeiramente guiados pela demanda. A participação social varia de negligenciável a um requerimento pelos benefícios. A diferenciação de sexo tem um importante papel na maioria destes programas.

Neste trabalho focaremos em duas intervenções de transferência de renda implementadas pelo Governo do México: o Programa de Pagamentos

¹ Tradução de Helena Leite.

Diretos ao Campo (PROCAMPO) e o Programa Nacional para a Educação, Saúde e Nutrição (PROGRESA). Por que estes programas são relevantes no debate atual sobre segurança alimentar e alívio da pobreza rural no Brasil? Eles representam duas formas diferentes de programas de transferência de renda que pretendem atingir os beneficiários rurais e foram implementados em áreas rurais em um país. Ambos têm componentes de segurança alimentar e anti-pobreza. Além disso, estes dois programas representam ancestrais filosóficos de uma nova geração de programas, que estão sendo implementados e debatidos no Brasil hoje, incluindo a Bolsa Alimentação e alguns componentes propostos pelo Projeto Fome Zero. A experiência do PROCAMPO e PROGRESA neste momento e para os próximos anos é muito relevante para ser aplicada em outros países, incluindo o Brasil.

II. Descrição dos programas

1. *Programas anti-pobreza Rural*

Vários diferentes tipos de intervenções sociais têm sido usados para assistir famílias pobres, incluindo subsídios alimentares em geral, programas de geração de empregos, uma variedade de esquemas de desenvolvimento de crédito e micro-negócios, o programa do selo alimentar, programas de merenda escolar, fundos sociais para financiar projetos de desenvolvimento com base na comunidade e os programas de transferência de renda ou de produtos.

A nova geração de intervenções anti-pobreza rural na América Latina pode ser chamada de programas de transferência de renda condicional direcionada. Este tipo de programa tomou forma primeiramente em 1995, em áreas urbanas, com a introdução de um protótipo do Bolsa Escola na cidade brasileira de Campinas, e foi seguida por outras cidades do Brasil e pelo programa exclusivamente rural PROGRESA, no México, em 1996. O PROGRESA serviu como modelo para a aplicação de programas subsequentes em Honduras e Nicarágua. Todos estes programas partilham de características básicas ao tornar o fornecimento de uma transferência de renda à família, condicional ao atendimento escolar das crianças, e na maioria dos casos, para também receber assistência médica. Abaixo, nós descreveremos cada um destes programas com mais detalhes.

PROGRESA no Mexico

O PROGRESA é um programa nacional anti-pobreza que começou em 1996, especificamente desenhado para lidar com a pobreza crônica. É

um programa de transferência de renda direcionado. Um esforço primário do PROGRESA é desenvolver o capital humano das famílias pobres ao buscar melhorar os resultados em educação, saúde e nutrição. As transferências de renda são condicionais ao atendimento escolar aos filhos destas famílias, há assistência à saúde básica para todos os membros da família e são ministradas aulas de saúde pública para os adultos. As transferências são feitas diretamente para as mães, assumindo que provavelmente elas usarão os fundos de uma maneira mais benéfica para o desenvolvimento de seus filhos. Os pagamentos são feitos diretamente aos beneficiários (Skoufias, Davis, e de la Vega, 2001).

Por serem as famílias pobres o alvo do PROGRESA, alguns critérios foram desenvolvidos para determinar a elegibilidade baseada no bem-estar destas famílias. Esta seleção de famílias foi feita em três estágios. (veja Skoufias, Davis, e de la Vega, 2001 e PROGRESA, 1998). Primeiro, o público beneficiário em potencial foi identificado em comunidades pobres baseadas no índice de exclusão desenvolvido pelo censo nacional de população. Este índice de exclusão foi construído usando dados da comunidade, incluindo a proporção de adultos analfabetos, acesso à água, rede de esgoto e eletricidade, número de ocupantes por quarto, ruas não pavimentadas e a população que trabalha no setor primário. Comunidades mais excluídas foram consideradas alvos potenciais e foram avaliadas em um segundo momento baseadas na localização e na existência de facilidades para a saúde e escolas. Depois que as comunidades foram identificadas, o segundo passo foi selecionar as famílias para participação no PROGRESA baseado nos dados coletados do censo dos moradores dentro da comunidade. Cada família ganhou pontos, usando um procedimento estatístico, análise discriminatória, e as famílias acima de uma certa linha foram incluídas como beneficiárias. Depois que as famílias foram inicialmente identificadas como participantes em potencial, o terceiro e último passo foi apresentar uma lista destas famílias a assembléias da comunidade para revisão e discussão, apesar de que, na prática, esta revisão foi pró-forma e as listas foram raramente modificadas.

O programa atual opera em quase 50 mil comunidades, alcançando mais de três milhões de moradores pelo México rural, ou 40% de todas as famílias rurais, a um custo de quase 1 bilhão de dólares (Casco Flores, 2001). Os pagamentos, em média, às famílias beneficiárias em 1997 foram substanciais, representando 29% da média de renda *per capita* de

beneficiários (Teruel and Davis, 2000). As famílias que recebem PROGRESA não têm permissão de receber outras formas de subsídios anti-pobreza ou para educação, mas isto não se aplica aos benefícios do PROCAMPO.

PRAF-II (Programa familiar de cotas) em Honduras

PRAF-II começou em 2000, implementando um programa de transferência de renda às famílias, cobrindo quarenta municípios com uma população total de aproximadamente 400 mil. As intervenções do PRAF-II compreendem dois conjuntos distintos de transferências às famílias: o primeiro para crianças em idade escolar (de seis à 12 anos), e o segundo para mulheres grávidas e crianças com menos de três anos. Todas as famílias nos quarenta municípios com jovens ou crianças na idade escolar ou mulheres grávidas são elegíveis, mas são excluídas do programa se não cumprirem os "check-ups" de pré-natal requeridos, monitoramento do crescimento, vacinação e atendimento à escola, dependendo do caso. É permitido um máximo de dois beneficiários por família. O programa também provê fundos para escolas e centros de saúde para melhorar o suprimento de serviços com o aumento da demanda. Benefícios são canalizados por intermédio das mães, e o programa é centralizado administrativamente (MNPTSG, 2001; IDB, 2001; e IFPRI, 2001).

RPS (Rede de Proteção Social) na Nicarágua

O RPS começou no final de 2000 para operar uma fase piloto, e atualmente atinge aproximadamente 10 mil famílias rurais, geograficamente escolhidas localizadas no norte do país. As intervenções incluem dois grupos de transferências às famílias: uma para crianças em idade escolar (de 7 a 13 anos), e uma transferência universal. Virtualmente, todas as famílias (97,5%) em 21 distritos pilotos do censo são elegíveis. As exceções são famílias que declararam possuir um veículo ou mais de quatorze hectares de fazenda ou pastagem. As famílias beneficiárias têm de participar do programa de educação para a saúde, atender à sessões de monitoramento de crescimento e desenvolvimento infantil e manter as vacinações atualizadas se eles tiverem filhos do grupo etário apropriado. Crianças em idade escolar têm de ir à escola. O RPS também é especificamente voltado para as mães, ou adulto responsável (mulher) da família para receber os benefícios. De novo, o programa é centralizado numa agência autônoma do Governo Federal (Governo da Nicarágua, 2001, e MNPTSG, 2001).

Bolsa Escola no Brasil

Os programas de Bolsa Escola foram primeiramente introduzidos em 1995, em Campinas, e mais tarde em Brasília. Uma vez que o governo brasileiro é descentralizado, várias alterações do Bolsa Escola original têm sido implementadas em diferentes municípios e estados. Em todos os casos, as transferências de renda para as famílias estão ligadas ao atendimento escolar das crianças. Somente famílias com crianças em idade escolar e que moram no mesmo município por um certo número de anos foram incluídas. Em 1998, mais de 60 programas estavam em operação cobrindo um total de 200 mil famílias, urbanas em sua maioria. Os pagamentos são canalizados para a mãe, e o programa é completamente descentralizado no nível municipal (Ilahi, Sedlacek, e Gustafsson-Wright, 2000 e World Bank, 2001).

2. Mecanismos de compensação para a liberalização do comércio

Também no setor agrícola, esquemas de transferência de renda fizeram parte das mudanças políticas, que incluíram o fim dos subsídios do governo. Teoricamente, acabando com os subsídios nos insumos e produção agrícola, distorções do mercado acabariam, permitindo que recursos fossem alocados mais eficientemente. Pensou-se que possivelmente haveria uma melhoria na eficiência e na produção como um todo pela realocação total de recursos que resultaria do alívio de constrangimentos de crédito, acréscimo de investimentos devido ao gerenciamento de risco melhorado e diminuição das distorções de mercado.

PROCAMPO no México

O PROCAMPO foi iniciado ao mesmo tempo que o acordo Nafta (1994), e foi desenhado como uma transição de 15 anos para livre negociação. Espera-se que termine em 2008. O nível de elegibilidade depende do total de hectares de nove grãos “chaves” e sementes de óleo (milho, feijão, arroz, trigo, sorgo, cevada, soja, algodão, e cardamomo) que foram plantados por três anos agrícolas anteriores, incluindo agosto de 1993. Esperava-se que os preços destas culturas caíssem como resultado do acordo de negociação, e o PROCAMPO foi desenhado para compensar as perdas sofridas pelos produtores. A elegibilidade foi na verdade dada à terra e àqueles com usufruto desta, não a fazendeiros em particular, e os pagamentos deveriam ser para quem quer que estivesse plantando na terra, o proprietário, inquilino ou arrendador. A lista de elegibilidade foi

fixada anteriormente ao início do programa e nenhuma propriedade nova foi incluída desde 1994. Uma vez que o PROCAMPO é direcionado aos agricultores, os beneficiários primários da transferência de renda são homens proprietários de terra. Apesar de não explicitar um programa de alívio de pobreza, as transferências são largamente distribuídas no México agrícola e muitos beneficiários são categorizados como pobres. Os pagamentos são feitos diretamente aos produtores, e podem ser usados como garantia contra os que emprestaram ou aos varejistas de insumos.

Teoricamente, o agricultor que recebe o pagamento por uma propriedade em particular pode mudar, dependendo de quem está usando a terra, apesar de na prática a maioria dos benefícios privilegiarem os proprietários, diretamente ou pelo preço do aluguel. Uma vez que há potencialmente duas estações de plantio no ano, os pagamentos do PROCAMPO podem ser feitos duas vezes ao ano, contudo, em geral, apenas os agricultores com acesso à irrigação podem ter a vantagem de uma segunda estação agrícola. Os pagamentos correspondem à quantidade de terra correntemente em produção, a qual não pode exceder a quantidade de terra registrada na lista de elegibilidade. Os agricultores têm que provar que a terra está correntemente em produção, mas o monitoramento do plantio é aleatório, e muitos esquemas são empregados para evitar este controle.

Contudo, dado que o programa é baseado na produção agrícola passada e requer que os agricultores continuem produzindo ou tomem parte num programa oficial de gerenciamento ambiental, a intervenção está intencionalmente ligada à produção agrícola.

Depois do plantio, à cada estação, os agricultores têm de ir a um dos 700 escritórios Cader (Centro para Assistência do Desenvolvimento Rural) espalhados em todo país com provas do plantio para solicitar seu pagamento. Pagamentos são feitos na forma de cheques distribuídos nos escritórios Cader e, em 1997, uma média de US\$329 por beneficiário e US\$68 por hectare foi distribuída (Sadoulet, de Janvry, and Davis, 2001). Isso representa 46% da renda bruta de milho por fazendeiro, em média. O valor real dos pagamentos alcançaram aproximadamente 40% por hectare entre 1994 e 1997, mas desde então está estabilizado.

O PROCAMPO é particularmente importante no setor ejido (reforma agrária) em que 84% dos ejidatários participaram do PROCAMPO e receberam pagamentos por, em média, 5,2 hectares (Cord and Wodon, 1999). Uma vez que o PROCAMPO é distribuído com base nos hectares, gran-

des fazendas tendem a conseguir transferências totais mais altas. Os pagamentos totais são regressivamente distribuídos; os 45% dos produtores com fazendas menores que 5 hectares recebem somente 10% do total das transferências do PROCAMPO (SAGAR, 1998). Os pagamentos são progressivamente distribuídos baseado nos hectares. Eles são uniformes por hectare, e assim não relacionados à produção alcançada e nem se os beneficiários estão vendendo sua safra básica antes da Nafta. Isto é, os agricultores pobres, de subsistência, receberam a mesma quantia por hectare que fazendeiros ricos e modernizados. As transferências assim atingem produtores que nunca tinham sido beneficiados por programas de suporte de preço do pré-NAFTA devido à falta de excedente no mercado, e agricultores que têm sido beneficiados inteiramente dos subsídios. O PROCAMPO cobre uma média de 14 milhões de hectares de terra a cada ano, alcançando quase três milhões de produtores e provendo pagamentos, em 2000, de mais de US\$1 bilhão (Casco Flores, 2001).

Mudanças correntes no programa incluem mudanças de pagamento, antecipando o plantio. Deste modo, os agricultores são capazes de usar diretamente a transferência para a compra de insumos e assim evitar o pagamento de altas taxas de juros. Isso melhora o valor do PROCAMPO como um mecanismo para vencer as falhas do mercado de crédito e aumentar a possibilidade da transferência ser usada em investimentos agrícolas. O plano em consideração permitiria aos fazendeiros que têm um plano de investimento se direcionarem a tempo aos futuros pagamentos do PROCAMPO e terem um único pagamento (PROCAMPO, 2001).

III. Nova geração de técnicas de avaliação e requerimentos

Uma característica bastante relevante de programas implementados recentemente é a ênfase na inclusão de técnicas de avaliação estatisticamente rigorosas e o desenho e implementação do programa, bem como prover fontes suficientes para estas avaliações. Historicamente, técnicas de avaliação de programas sofrem desde problemas de identificação e atribuição de causalidade até a intervenção. Novos métodos – iniciados na América Latina com o programa PROGRESA – incluem o desenho experimental antes e depois das pesquisas. Um desenho apropriado em combinação com técnicas econométricas, permite aos analistas atribuir causalidade. Essas ferramentas têm sido reservadas pelas técnicas econométricas quando um desenho experimental rígido não é possível.

Além disso, em alguns casos, estes métodos quantitativos têm sido combinados com métodos qualitativos para fornecer uma figura mais completa do sucesso ou falha de programas em particular. Finalmente, estas avaliações fornecem uma imensidão de dados disponíveis para análise. Os programas com estes tipos de avaliações incluem PROGRESA, PRAF-II, e RPS.

IV. Resultados empíricos da avaliação de impacto

Programas de transferência de renda como o PROGRESA e PROCAMPO induzem respostas comportamentais intencionais e não intencionais entre os beneficiários. Respostas intencionais podem incluir, como no caso do PROGRESA, aumento do número de matrículas na escola. Respostas não intencionais podem incluir mudanças na locação de mão-de-obra ou gastos com consumo indesejáveis (bebidas alcoólicas ou cigarro, por exemplo). Uma possível resposta entre os beneficiários, a qual pode ou não ser intencional é investir a renda da transferência em atividades produtivas, assim potencialmente criando um efeito multiplicador. Isso parece ser o caso particularmente quando as famílias são privadas de obter crédito ou dinheiro para investimentos. Os benefícios para rendas futuras destes efeitos multiplicadores podem ser substanciais. Além disso, tais efeitos indiretos parecem auxiliar no desenvolvimento de áreas rurais e do setor agrícola (Davis et al, 2002).

Resultados dos projetos também dependem largamente de como as famílias respondem ao receber uma renda adicional, particularmente se esta renda representar uma proporção significativa da renda total. O recebimento de transferência de renda pode afetar o consumo, os investimentos, e o comportamento de transferência, bem como a alocação de recursos como mão-de-obra por exemplo. Em termos de consumo, há uma preocupação de que a renda adicional poderá ser usada com propósitos de desperdício, como por exemplo na compra de bebidas alcoólicas, cigarros e itens com baixo valor nutricional, como refrigerantes e bolachas.

Promover transferências de renda que levam a um maior consumo e investimentos das famílias acarretará em efeitos maiores na comunidade do que simplesmente em efeitos diretos nas famílias beneficiárias. Poderá haver um efeito multiplicador keynesiano que significa renda e investimento aumentados na comunidade local que gera uma demanda maior para as facilidades locais, as quais levam a aumentos de venda e oportunidades de trabalho para as famílias (Cord and Woden, 1999). A

força deste efeito multiplicador na comunidade depende das conexões do mercado local. Se as conexões são fortes, as transferências podem encorajar o desenvolvimento rural e aumentar os benefícios de redução da pobreza das transferências de renda. Por exemplo, Handa et al (2001) mostra que, enquanto a pobreza cresceu durante os dois períodos de pesquisa analisados, o aumento relativo nas comunidades PROGRESA foi menor que em comunidades sem PROGRESA e que isso foi verdade para todas as medidas de pobreza. Além do que, enquanto a desigualdade declinou neste período, o declínio foi maior para comunidades PROGRESA. Estes resultados sugerem que o PROGRESA gerou substancial benefícios para as comunidades nas quais o programa foi locado.

PROGRESA

Uma vez que o PROGRESA condiciona pagamentos de transferências a frequência escolar e visitas a centros de saúde, era esperado e foi mostrado que o programa teve um impacto significativo na saúde e no atendimento escolar. Comparando as famílias acompanhadas por um ano e meio ao longo do recebimento dos benefícios do PROGRESA com famílias controle verificou-se que (Skoufias e McClafferty, 2001):

- Crianças na escola secundária (ensino médio) foram mantidas, incluindo um aumento de 20% em matrículas de meninas e 10 % de meninos
- Houve aumento do compromisso educacional (anos escolares) de crianças pobres de 10%
- Houve menor incidência de doenças, 12 % entre crianças de 1 a 5 anos
- Levou beneficiários adultos a terem:
 - 19 % menos dias de dificuldade em atividades diárias
 - 17 % menos dias de incapacidade por doença
 - 22 % menos dias em casa de cama
- Houve aumento do número das primeiras visitas no primeiro trimestre de gravidez em 8 %
- Houve aumento médio de gastos com comida em 13 %, com a maioria destes gastos adicionais em frutas, verduras e carne.
- Aumento do crescimento infantil e redução da probabilidade de atrofiamento infantil

O PROGRESA mostrou também que não houve efeito nas taxas de participação da força de trabalho por homens ou mulheres, por que temia-

se que pagamentos de transferência poderiam promover um desincentivo ao trabalho (Parker e Skoufias, 2000). Similarmente, Teruel e Davis (2000) não encontraram nenhuma evidência de que pagamentos de transferência do PROGRESA durante o primeiro ano de operações excluíssem transferências privadas, aliviando o receio de que o programa deslocaria redes de assistência informal.

Finalmente, os custos administrativos são menores relativamente aos custos de programas anteriores. Para cada 100 pesos do orçamento alocados no programa, uma estimativa de 8,9 pesos são absorvidos para custos administrativos. A diminuição dos processos das famílias reduziria os custos do programa de 8,9 para 6,2 pesos por 100 transferidos (primariamente por intermédio de custos reduzidos de pesquisa e de análise), enquanto a diminuição de requerimentos de condicionalidade reduziria os custos do programa de 8,9 para 6,6 pesos por 100 transferidos (primariamente através de custos menores de verificação de dados). Diminuindo estes dois elementos do PROGRESA reduziriam-se os custos administrativos a 3,9 pesos por 100 transferidos.

PROCAMPO

O PROCAMPO, por outro lado, não dispõe de uma avaliação de impacto séria e formal. Felizmente, contudo, um experimento está disponível com as pesquisas nacionais de famílias ejido em 1994 e 1997. O primeiro ano neste painel foi desenvolvido anteriormente aos pagamentos iniciais do PROCAMPO, enquanto o segundo ano capturou as famílias depois de receberem dois anos de assistência. A influência da inserção do programa mostrou não ser um problema, permitindo que estes dados fossem usados tanto antes como depois dos dados experimentais.

Sadoulet, de Janvry e Davis (2001) acharam que as transferências do PROCAMPO criaram grandes efeitos indiretos entre os ejidatários através de efeitos multiplicadores na faixa de 1,5 a 2,6 (dependendo do modelo econométrico empregado) pesos para cada peso transferido. Isso é, para cada peso das transferências do PROCAMPO, aproximadamente dois pesos foram gerados na renda total por meio das atividades econômicas das famílias. Este multiplicador reflete oportunidades de renda marginais. Estas rendas não são percebidas devido aos constrangimentos de liquidez das famílias, os quais são relaxados pelas transferências. Similarmente, em média, as transferências PROCAMPO reduzem a participação da mão-de-obra em 9%, já que as famílias se retiram do mercado

de mão-de-obra para gastar mais tempo na agricultura, uma vez que o acesso foi ganho à liquidez necessária. Em outras palavras, os fazendeiros precisavam realmente de crédito.

O multiplicador funciona por intermédio de um número de canais produtivos. As transferências PROCAMPO criaram um efeito multiplicador positivo na criação de animais, com cada peso de transferência gerando 0,28 pesos de renda na criação animal. Similarmente, as transferências do PROCAMPO criaram um efeito multiplicador positivo na agricultura, com cada peso gerando 0,33 pesos na renda agrícola. A disponibilidade da assistência técnica e da propriedade de terras irrigadas aumenta o multiplicador de renda agrícola, enquanto a disponibilidade de créditos o diminui. Assim, as famílias que controlam mais terras irrigadas, que têm acesso à assistência técnica e não tem acesso ao crédito levam mais vantagem deste efeito multiplicador.

Comparação do impacto na pobreza do PROCAMPO e PROGRESA

Para comparar o impacto na pobreza destes dois programas com números similares de beneficiários e recursos orçamentários, um exercício de simulação foi desenvolvido usando dados da pesquisa nacional mexicana de 1996 nas famílias, suas rendas e gastos (Davis, Handa e Soto, 2001). Especificamente, o exercício posicionou o que seria o impacto do PROCAMPO se o mesmo não existisse durante a crise de desvalorização de 1994-1995, a qual levou a um grande aumento da pobreza no México, e contrariamente, qual teria sido o impacto se o PROGRESA tivesse existido durante a crise. Se o PROCAMPO não tivesse existido em 1996, o índice nacional *per capita* de pobreza teria sido 5% mais alto, e o quadrado do intervalo da pobreza (que mede a severidade de pobreza, quantificando as pessoas em relação à sua distância da linha de pobreza) seria 5,7 % maior. Enquanto isto constitui um impacto importante, se o PROGRESA tivesse distribuído benefícios aos seus atuais beneficiários em 1996, o índice *per capita* de pobreza teria sido 8% menor, e o intervalo quadrado de pobreza 22,5% menor. Isto mostra que PROGRESA é muito melhor direcionado às famílias mais pobres se comparados ao PROCAMPO, o que é esperado, uma vez que o PROCAMPO não tem o pretexto de se direcionar baseado nos critérios de pobreza.

Análise comparativa direta do PROCAMPO e PROGRESA

Uma comparação direta econométrica do PROCAMPO e PROGRESA tem sido desenvolvida por Davis et al (2002), que estavam interessados

em responder duas questões muito relevantes para um desenho das intervenções no Brasil e em outros países. Primeiro: a diferença de sexo importa na provisão de transferência de renda do PROCAMPO e PROGRESA? Ambas as intervenções são influenciadas em termos de sexo. O PROGRESA é direcionado às mulheres, intencionalmente, e PROCAMPO, direcionado aos homens, não intencional mas obviamente. A sabedoria convencional diz que isso importa; mulheres usam melhor o dinheiro. Segundo: pode um programa de transferência de renda como o PROCAMPO, voltado à produção, ter o mesmo impacto que um programa voltado ao consumo, como o PROGRESA? Tem havido muitas críticas em relação a programas do tipo PROGRESA nos quais os valores produtivos são ignorados. Estes valores proporcionam às famílias meios de aumentar seu bem-estar, como são os programas direcionados ao consumo e não ao investimento.

Os críticos acham que o PROCAMPO tem um impacto similar tanto no consumo total e alimentar como o PROGRESA. Um peso dado aos moradores via PROCAMPO tem o mesmo impacto de um peso dado a moradores via PROGRESA. Nestes programas, o sexo do beneficiário não é necessariamente fator decisivo, em termos de consumo total e alimentar, mas sim a existência de condicionalidade nas transferências e quem de fato controla os bens produtivos na casa. Os homens respondem mais ou menos do mesmo modo se a ajuda é condicional, e as mulheres investirão tanto quanto os homens quando elas controlarem os bens.

Os programas trabalham por meio de diferentes canais. O PROGRESA aumenta o consumo por intermédio de compras à vista pelas famílias, enquanto o PROCAMPO aumenta o consumo em anos sucessivos por meio de investimentos na produção da fazenda. A produção aumentada da propriedade então traduz-se ou em aumento de renda em dinheiro, vendas ou consumo de colheitas domésticas. Sem surpreender, estudo Ruiz et al (2002) descobriu que o PROCAMPO tem um impacto maior no consumo de calorias, presumivelmente pelo consumo da produção caseira, enquanto o PROGRESA tem um impacto maior na diversidade de alimentos consumidos, particularmente carne, verduras e frutas. Finalmente, Davis et al, (2002) constatou que, mesmo famílias extremamente pobres investem alguma parte de suas transferências do PROGRESA. Isso sugere que transferências de renda, mesmo direcionadas para o consumo, poderiam estar associadas à assistência em investimentos.

V. Questões chaves no desenho e implementação

Nesta sessão lançaremos algumas idéias relacionadas às questões chaves no desenho e implementação para intervenções de transferência de renda.

Primeiro, quais são os compromissos entre centralização, descentralização e administração participativa? O PROGRESA é altamente centralizado, com todas as decisões direcionadas e seleções feitas nos escritórios matrizes na cidade do México. As transferências são feitas diretamente aos beneficiários, evitando todos os intermediários locais. A Bolsa Escola é descentralizada, gerenciada em nível municipal. Também não provê muito espaço para a participação da comunidade no desenho ou na administração. Quais são as vantagens e desvantagens de cada um em termos de transparência, eficiência, equidade e financiamento? Não é correto dizer que todos os programas deveriam ser implementados em um modelo descentralizado. A opção da centralização *versus* descentralização depende da estrutura administrativa; da herança de corrupção e transparência pública; da herança do uso político de programas sociais; e da natureza do programa específico.

O PROGRESA emprega o desenho mais centralizado possível. Dada a história dos programas sociais no México, que têm sido caracterizados por corrupção, falta de transparência e manipulação política, particularmente os níveis locais, os “formuladores” não confiaram nos atores políticos locais. Por uma boa razão: muitos agentes locais (burocratas locais, líderes políticos e líderes da comunidade) ainda tentavam manipular o programa. Esta centralização teve um preço alto, visto que PROGRESA perdeu muito da boa experiência organizacional e da energia disponível no nível local. Este é um desafio real num país como o México: como assegurar transparência e proteção contra a manipulação política e ao mesmo tempo considerar a contribuição local em potencial.

Segundo, sobre a compatibilidade de funções da rede de segurança e acumulação de capital (definida amplamente). Esta compatibilidade tem duas dimensões. Primeiro, uma contradição básica existe entre funções de rede de segurança e capital humano; um programa não pode ser a melhor solução possível para ambas as funções. Redes de segurança têm a intenção de prover suporte a curto prazo a famílias vulneráveis em tempos de crises. Apesar de serem programas permanentes, as famílias devem receber os benefícios somente por um curto e específico período de tempo. O desenvolvimento do capital humano, por definição, é a longo

prazo, incluindo mais de uma geração. Estes dois aspectos caem em contradição na questão das regras para a graduação de um dado programa, o qual é discutido abaixo. Segundo, quais as ligações com a acumulação de capital produtivo? Podem e deveriam objetivos de consumo e objetivos de acumulação de capital coexistirem dentro do mesmo programa? Os resultados de Davis et al (2002) mostram que mesmo uma família realmente pobre pode investir parte de sua transferência. Assim, não somente os dois elementos podem coexistir dentro de um mesmo programa, mas podem se complementar.

Terceiro, uma grande fraqueza de novos programas, e particularmente do PROGRESA, é a ausência de uma estratégia clara de saída coordenada com os objetivos do programa. Esta questão está relacionada ao tópico anterior. Deveriam as famílias ser removidas quando elas não são mais pobres? Elas voltarão a ser pobres de novo sem a transferência? Ou elas deveriam ser removidas quando as crianças terminarem a escola, sem importar se houve mudanças no nível de renda? Eu sugeriria a última, para evitar o risco de dar incentivos perversos para se permanecer na pobreza (ou fingir o mesmo).

Quarto, um debate adicional envolve a ênfase nas intervenções de oferta vs. procura. Isso tem duas conotações: primeiro, governo vs. iniciativas populares; e segundo, proporcionar incentivos para aumentar a demanda das famílias por serviços públicos (como escolas, por exemplo) vs. proporcionar maior (e melhor) fornecimento de serviços públicos. No primeiro caso, este é um assunto complexo, e enquanto a participação popular e a tomada de decisões forem consideradas sempre o ideal, nem toda a participação local será ótima. A falta de democracia permite à elite local capturar ganhos; crenças culturais locais (como por exemplo a recusa de muitas mulheres indígenas a fazer exames ginecológicos) podem conflitar com os regulamentos sociais progressivos; e até na presença de estruturas democráticas, regulamentações exclusionárias como por exemplo machismo ou racismo contra uma minoria pode existir. De novo, o desafio é determinar o equilíbrio apropriado entre governo e iniciativa local e controle. No segundo caso, programas bem-sucedidos usualmente requerem elementos de ambos: oferta e incentivos para a demanda. Há pouco efeito em aumentar o atendimento à escola, se a qualidade é medíocre. Frequentemente, de fato, oferta e qualidade de oferta sofrem como um resultado da ênfase na demanda.

Quinto, dadas as características dos beneficiários destes programas, a maioria pobres, pequenos produtores rurais, frequentemente indígenas,

é bastante relevante analisar o impacto no capital social. Em um certo número de programas que fomentam a formação do capital social, esta é uma parte explícita do desenho da intervenção. Mas isso funciona? As intervenções – nenhuma das quais envolvem a preexistência de instituições culturais, sociais ou comunidade política – fomentam ou reduzem o capital social?

A participação social varia de insignificante a um requerimento aos benefícios. Mas na maioria dos casos, os programas direcionados de transferência de renda condicional não têm sido bem-sucedidos em termos de fomentar a participação local e o capital social e, em alguns lugares, isso tem sido contra-produtivo. Por exemplo, o PROGRESA, tendo como alvo os moradores individuais, tem criado em alguns casos conflito nas comunidades. As famílias raramente entendem – e freqüentemente não podem discernir por que alguns moradores são incluídos e outros não. Esta diferenciação tem levado a ressentimentos e ciúmes. Tal separação dos beneficiários é particularmente excepcional em comunidades indígenas mais tradicionais as quais têm uma tradição comunal forte. O capital social em alguns casos tem sido enfraquecido – onde previamente toda a comunidade participaria em trabalhos públicos, agora somente as famílias do programa PROGRESA estão participando. Esta ruptura pode enfraquecer a estrutura social da comunidade rural.

Sexto, a diferenciação de sexo tem um importante papel na maioria destes programas. Baseado nos resultados empíricos discutidos acima, bem como o trabalho qualitativo desenvolvido com beneficiários do programa PROGRESA (Adato et al, 2000), objetivos de sexos diferentes requerem mecanismos diferentes:

- Se a ajuda é condicional, e o objetivo do plano é aumentar o consumo total ou alimentar, então o sexo do beneficiário não importa.
- Se a ajuda não é condicional e o objetivo do plano é aumentar o consumo total ou alimentar, então o sexo do beneficiário importa. A literatura mostra que, dando a transferência à mulheres, normalmente têm-se melhores resultados em termos de bem-estar da família e das crianças.
- Se o objetivo é maximizar a renda do morador, então a transferência deveria ser dada a qualquer pessoa da casa que controla os bens produtivos.
- Se o objetivo é alterar a dinâmica de poder entre homens e mulheres na casa, então a transferência deveria ser dada à mulher.

- Se o objetivo é realmente alterar a dinâmica de poder entre homens e mulheres na casa, então não somente deveria a transferência ser dada à mulher, mas ela deveria também ter acesso aos bens produtivos.

Sétimo e último, a viabilidade política – ou a economia política de fazer política – tem consequências importantes para o desenho e implementação de programas de transferência de renda. A troca de subsídios universais para transferências direcionadas, tipicamente representa uma difícil troca política na maioria dos países. As realidades políticas forçaram mudanças no desenho destes programas? Qual tem sido o impacto da política no funcionamento destes programas? A realidade política fez o PROCAMPO assistir a agricultores de subsistência, bem como a agricultores modernos, e fez com que os beneficiários cultivassem alguma coisa (mesmo que não fosse lucrativo) em suas terras. Assim, o PROCAMPO tem algum impacto na pobreza, mas não é um ótimo programa anti-pobreza; e tem algum impacto compensatório, mas não é um ótimo programa de compensação ao Nafta. Ele tem impactos importantes por meio do relaxamento dos constrangimentos de liquidez, mas dificilmente constitui uma estratégia financeira rural.

VI. Bibliografia

- ADATO, M., B. de la Brière, MINDEK, D., e QUISUMBING, A. (2000). *Final Report: The Impact of PROGRESA on Women's Status and Intrahousehold Relations*. July. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- CORD, L. and Wodon, Q. (1999) "Do Mexico's Agricultural Programs Alleviate Poverty: Evidence from the Ejido Sector," *Government Programs and Poverty in Mexico: Background Paper #4*, Washington, DC: The World Bank.
- CASCO FLORES, A. (2001). "Gasto Público para el Desarrollo Rural en México: 1994-2000," Food and Agricultural Organization, Regional Office for Latin American and the Caribbean, August.
- DAVIS, B., HANDA, S. and SOTO, H. (2001). "Crisis, Poverty, and Long Term Development: Examining the Mexican Case," Food and Agricultural Organization, Interamerican Development Bank, and PROGRESA, August.
- DAVIS, B., HANDA, S., RUIZ, M., STAMPINI, M. e WINTERS, P. (2002). "The lure of tequila or the bestowing of motherly love: When does it matter whether public cash transfers are given to women or men? Evidence from the PROGRESA and PROCAMPO programs in rural Mexico," mimeo, Food and Agricultural Organization, Interamerican Development Bank, Harvard University, Scuola Sant'Anna, Pisa, and University of New England, April.
- Government of Nicaragua. 2001. *Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza*, July. <http://www.setec.gob.ni>.

- HANDA, S., HUERTA, M., PEREZ, R. e STRAFFON, B. (2001) "Poverty, Inequality, and Spillover in Mexico's Education, Health, and Nutrition Program," *FCND Discussion Paper No. 101*, Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- IDB (2001) *Family Allowance Program – Phase II*, Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- IFPRI (2001) "PRAF: The Family Allowance Program," <http://www.ifpri.org/themes/praf.htm>, Washington, DC: International Food Policy Research Institute, August 2001.
- Mesoamerica Nutrition Program Targeting Study Group (MNPTSG), 2001. "Targeting performance of three large-scale, nutrition-oriented, social programs in Central America and Mexico."
- PARKER, S. e SKOUFIAS, E. (2000) "The Impact of PROGRESA on Work, Leisure and Time Allocation," *Final Report*, Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- PROCAMPO, 2001. "PROCAMPO más humano," Abril.
- PROGRESA (1998) *Metodología para la Identificación de los Hogares Beneficiarios del PROGRESA*, Mexico: PROGRESA.
- RUIZ, M., STAMPINI, M., DAVIS, B., WINTERS, P e HANDA, S. (2002). "More calories or food diversity: the impact of PROGRESA and PROCAMPO on food security in rural Mexico," mimeo, Harvard University, Scuola Sant'Anna, Pisa, Food and Agricultural Organization, and University of New England, April.
- SADOULET, E., de JANVRY A. e DAVIS, B. (2001) "Cash Transfer Programs with Income Multipliers: PROCAMPO in Mexico," *FCND Discussion Paper No. 99*, Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- SAGAR (Ministry of Agriculture, Livestock and Rural Development) (1998) "PROCAMPO, 1994-1998," *Claridades Agropecuarias* 64, December.
- SKOUFIAS E., DAVIS B, e DE LA VEGA, S. 2001. "Targeting the Poor in Mexico: An Evaluation of the Selection of Households into PROGRESA," *World Development* 29(10), October.
- SKOUFIAS, E. e McCLAFFERTY, B. (2001) "Is PROGRESA Working? Summary of the Results of an Evaluation by IFPRI," *FCND Discussion Paper No. 118*, Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- TERUEL, G. e DAVIS, B. (2000) "An Evaluation of the Impact of PROGRESA Cash Payments on Private Inter-Household Transfers," *Final Report*, Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- ILAHY, N., SEDLACEK, G. e GUSTAFSSON-WRIGHT, E. 2000. "Targeted Conditional Transfer Programs in Latin America: An Early Survey," Paper prepared for the *Regional Study on Economic Insecurity*, Office of the Chief Economist, Latin America and Caribbean Region, The World Bank.
- The World Bank, 2001. *Eradicating Child Labor in Brazil*, Report No. 21858-BR

Distribuição dos Subsídios Alimentares no México¹

John R. Scott Andretta

1. O passado

Nas últimas duas décadas, a política de subsídios alimentares no México experimentou duas fases de reforma importantes. Na segunda metade da década de 1980, implementou-se uma redução significativa dos subsídios generalizados que haviam dominado a política alimentar durante as décadas anteriores, e foram acrescentados pela primeira vez alguns mecanismos de focalização. Assim, entre 1989 e 1990 os subsídios generalizados foram reduzidos de 0,74% para 0,49% do PIB, enquanto os focalizados passaram de 0,13% para 0,27% do PIB. No entanto, estas reformas representaram um avanço limitado na alocação destes subsídios. Em primeiro lugar, os subsídios generalizados ainda absorviam quase o dobro de recursos em relação aos focalizados. Segundo, a alocação desses subsídios a alimentos básicos não representa um mecanismo efetivo de focalização direcionado aos pobres no México. Como podemos observar na Tabela 1, apenas o subsídio ao milho em grão iria atingir de forma prioritária os decís mais pobres.

Como contraste, dados os padrões de autoprodução dos pobres no setor rural, para cada peso investido no subsídio generalizado para a *tortilla* – o principal subsídio nestes anos – o quintil mais pobre recebia apenas 12 centavos.

Terceiro, e mais surpreendentemente, mesmo implementados os mecanismos de focalização para corrigir os erros de inclusão dos subsídios generalizados, eles não resultaram particularmente efetivos nesse propósito. Estes programas consistem em alocações de rações de *tortillas*¹ (Tortivales e Tortibonos, atualmente FIDELISTE) e leite (LICONSA) com um

¹ Tradução de Hector Prada.

Tabela 1
Distribuição da despesa com alimentos básicos por decis de lares

Decil	Milho	Tortilla	Arroz	Leite	Feijão
I	22,71%	4,42%	6,71%	1,34%	8,14%
II	17,32%	7,89%	8,52%	2,93%	10,28%
III	18,23%	10,41%	10,09%	4,30%	11,78%
IV	11,48%	10,86%	9,65%	7,10%	11,71%
V	6,34%	11,85%	10,90%	8,22%	10,87%
VI	5,53%	11,55%	10,25%	10,18%	10,98%
VII	8,04%	12,45%	11,83%	11,63%	10,72%
VIII	4,58%	12,18%	10,58%	14,94%	9,64%
IX	3,27%	10,39%	10,70%	17,17%	9,03%
X	2,50%	8,01%	10,78%	22,19%	6,85%

Fonte: Do autor, ENIGH, 1996.

subsídio próximo a 70% em comunidades urbanas pobres e direcionadas a famílias com renda inferior a dois salários mínimos (atestado em princípio, por uma trabalhadora social). Dado o seu caráter urbano e sua concentração na Cidade do México, além do funcionamento incerto da focalização no nível das famílias, agravado por infiltrações importantes para populações não objetivas, via sindicatos oficiais, estes subsídios também não conseguiam chegar de forma prioritária às populações mais pobres, concentradas no setor rural. Pelo contrário, como podemos observar na Tabela 2, enquanto mais da metade das necessidades nutricionais (crianças com estatura baixa para a idade) concentrava-se na região Sul do país (contra 7,3% na Cidade do México), apenas 15% das famílias beneficiárias de algum programa de subsídios alimentares encontrava-se nesta região em 1988, e recebiam apenas 8,6% dos recursos oferecidos

Tabela 2
Distribuição regional das famílias beneficiárias e dos recursos recebidos (1988)

	Norte	Centro	Cd. México	Sul
Desnutrição em crianças	10,8%	33,6%	7,3%	50,8%
Liconsa (leite)	3,3%	13,3%	72,3%	11,1%
Tortibonos (tortilla)	11,3%	8,6%	77,6%	2,4%
DIF (merenda escol.)	11,7%	35,6%	19,5%	33,1%
Subsídios Alimentares	16,9%	16,6%	51,5%	15,1%
Recursos Recebidos	9,4%	13,3%	68,7%	8,6%

Notas: Desnutrição medida como baixa estatura para a idade. Os recursos fazem referência aos três programas especificados, dadas as participações no orçamento apontadas na Tabela 6, a seguir. Fonte: Banco Mundial, 1991, dados da Pesquisa Nacional de Nutrição, 1988.

pelos três programas principais identificados na tabela (contra 51,5% de beneficiários e quase 70% dos subsídios concentrados na Cidade do México).

2. O Presente

Contrastando com a fase anterior das reformas, a segunda fase, implementada no final da década de 1990, corrigiu os desequilíbrios de forma tão dramática que podemos descrevê-la como uma revolução silenciosa na alocação dos subsídios alimentares no México. A Tabela 3 mostra a mudança na distribuição dos subsídios entre 1994 e 2000, conforme estimativas oficiais. A participação majoritária dos subsídios universais foi reduzida até praticamente desaparecer, enquanto a participação do setor rural nos subsídios cresceu de 1/3 para 3/4.

Tabela 3
Distribuição de subsídios alimentares

	1994	2000
Universais	61,1%	4,5%
Focalizados	38,9%	95,5%
Urbano	68,6%	23,6%
Rural	31,4%	76,4%

Fonte: Proyecto de Egresos de la Federación, 2000, Exposición de Motivos.

Tal mudança explica-se em especial pela transferência de recursos fiscais do principal subsídio generalizado para um novo programa focalizado: a criação do Programa de Educação, Saúde e Alimentação (PROGRESA) em 1997, e sua rápida expansão financiada em grande parte com os recursos liberados pela eliminação (completada em 1999) do subsídio generalizado para a *tortilla*. O PROGRESA é um programa inovador de combate à pobreza extrema no México e, possivelmente, no âmbito internacional, ao combinar simultaneamente, para cada família beneficiada, apoios em três áreas críticas e complementares na formação de capital humano básico: educação, saúde e alimentação. Mesmo tendo o programa um impacto imediato sobre as oportunidades de consumo de seus beneficiários, pelas transferências de renda que representa, seu objetivo final é estimular, pelo lado da demanda, o investimento em capital humano nas localidades e famílias mais pobres do país. Com isso, espera-se romper os círculos intergerações de pobreza extrema associados aos altos níveis de

fertilidade, desnutrição, mortalidade infantil e deserção escolar prevalentes no setor rural do México. Fatores que não apenas incidem diretamente sobre a qualidade de vida destas populações, senão que limitam de forma importante suas oportunidades futuras de mobilidade econômica.

Esse programa oferece serviços e transferências em seus três componentes: educação, saúde e alimentação. O componente educativo inclui bolsas e material escolar. O componente saúde tem três: o primeiro oferece gratuitamente um pacote básico de serviços de saúde; o segundo subcomponente é prevenção e atenção à desnutrição e inclui um programa de vigilância nutricional por meio de medidas antropométricas e educação alimentar-nutricional em visitas programadas ao centro de saúde, a entrega gratuita de suplementos alimentícios para crianças entre 4 e 24 meses de idade e de entre 2 e 4 anos que apresentem algum grau de desnutrição, mulheres grávidas e lactantes – estes suplementos aportam 100% dos micronutrientes diários e 20% das necessidades calóricas; o terceiro subcomponente de saúde é um programa de sessões educativas. Finalmente, o componente alimentar: a transferência monetária mensal fixa por família beneficiada; condicionada a assistência a visitas programadas e sessões informativas nos centros de saúde. É importante notar que, apesar do nome e da esperança de que, em populações beneficiárias, este gasto seria dedicado principalmente a alimentos, esta transferência não está condicionada a um padrão de consumo determinado.

Além de buscar explorar sinergias entre educação, saúde e nutrição, o programa contrasta com outros programas alimentares dirigidos no México pela eficiência de seus mecanismos de focalização para identificar e chegar às populações mais pobres e com maiores carências nutricionais, em particular: (a) na sua primeira fase (1997-2001) o programa esteve direcionado exclusivamente ao setor rural, o que explica a evolução setorial da tabela anterior; (b) para as localidades mais marginalizadas neste setor, identificadas por intermédio de uma medição multidimensional das carências em infra-estrutura e socioeconômicas e; (c) às famílias pobres dentro destas localidades, identificadas por sua vez mediante um sistema pontuação baseado em seus ativos e características socioeconômicas obtidas por meio de um censo levantado nas localidades beneficiárias.

Adiante analisamos as alocações setorial e regional dos subsídios alimentares que imperam atualmente em relação à distribuição da desnutrição no México. Na tabela 4 podemos ver que as maiores taxas de des-

nutrição são observadas no setor rural e no sul do país. Dado o nível de urbanização do país (75%), no entanto, os setores urbano e rural participam hoje em proporções similares na população de crianças desnutridas (tabela 5).

É interessante comparar as tabelas 5 e 2. Primeiro, a elevada participação do sul na população desnutrida não se alterou na última década. Segundo, a notável redução da concentração dos subsídios direcionados na Cidade do México, a favor das regiões centro e especialmente sul. A mudança pode ser percebida nos três programas oferecidos para 1988, mas é menos acentuada no caso do Liconsa (cerca da metade dos beneficiários ainda estão na Cidade do México) e muito marcado no caso dos programas de subsídio à *tortilla*. A mudança é em especial acentuada se considerarmos não a distribuição das famílias beneficiárias, mas os montantes de benefícios recebidos (última linha das tabelas 2 e 5). Dado que 2/3 dos beneficiários do PROGRESA estão no sul, e, dada a alta participação orçamentária deste programa, junto com o programa de merenda

Tabela 4

Prevalência de desnutrição em crianças menores de 5 anos (1999)

	Urbano	Rural	Norte	Centro	Cd. Mexico	Sul
Baixa estatura/ idade	11,7%	32,2%	7,1%	14,5%	13,1%	29,2%
Baixo peso/ idade	5,7%	12,3%	3,3%	6,1%	6,8%	12%

Fonte: Pesquisa Nacional de Nutrição, 1999.

Tabela 5

Distribuição setorial e regional das famílias com crianças (menores de 5 anos) beneficiárias de programas alimentares, dos recursos monetários que representam estes programas e das famílias com crianças desnutridas (1999)

	Urbano	Rural	Norte	Centro	Cd. Mexico	Sul
Baixa estatura/idade	46,1%	53,9%	7,4%	27,9%	10,4%	54,4%
Baixo peso/idade	52,2%	47,8%	8,2%	27,5%	12,6%	51,7%
Liconsa (leite)	82,0%	18,0%	6,5%	24,5%	47,1%	21,9%
Fidelist (<i>tortilla</i>)	88,3%	11,7%	16,0%	33,7%	10,4%	39,9%
DF (merenda escolar)	48,6%	51,4%	15,5%	28,0%	10,1%	46,4%
Progresá	7,0%	93,0%	4,2%	29,8%	0,0%	66,0%
Todos Programas	42,5%	57,5%	11,2%	28,5%	20,8%	39,4%
Recursos recebidos (2000)	35,6%	64,4%	9,5%	29,5%	7,2%	53,8%

Fonte: Pesquisa Nacional de Nutrição, 1999.

Tabela 6
Participações orçamentárias

	1990	2000
DIF	13,2%	25,9%
Liconsa	24,3%	4,7%
Tortilla*	62,5%	12,4%
Progresa	0%	42,1%

*Tortilla se refere a Tortivales e Tortibonos, em 1989, e Fidelist, em 2000.

escolar do DIF – que concentra 46% dos seus beneficiários no sul (tabela 6). O sul recebe atualmente mais da metade dos subsídios alimentares, enquanto a Cidade do México recebe apenas 7% (frente aos quase 70% em 1990). No gráfico 1, podemos observar que a distribuição de subsídios alimentares do PROGRESA é congruente com a distribuição das necessidades também no nível estatal.

Finalmente, a tabela 7 compara em termos de eficiência distributiva, o Progresa, o conjunto dos principais programas de subsídios alimentares implementados no México em 1990, o *Programa Nacional de Alimentação Complementario* (PNAC) do Chile, e uma média de trinta programas focalizados (alimentares e não alimentares) em anos recentes em onze países latino-americanos. Podemos apreciar, em primeiro plano, um contraste dramático entre o Progresa e a alocação de outros subsídios

Gráfico 1
Apoios e necessidades alimentares (participações %)

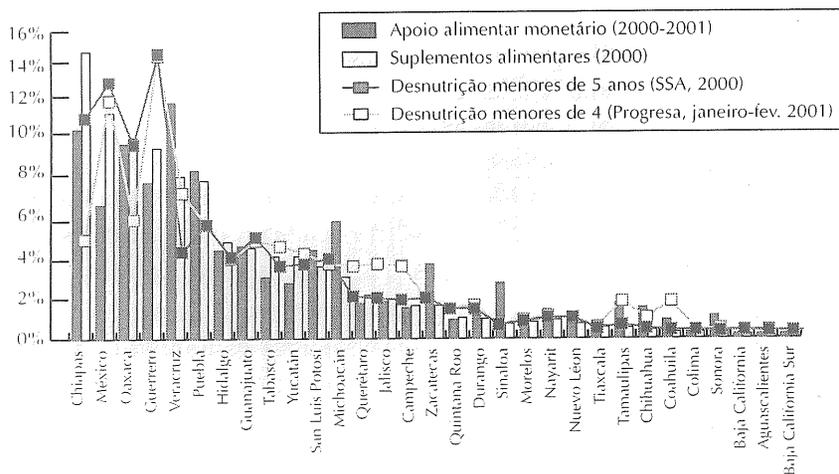


Tabela 7
Eficiência distributiva comparativa

	Progresa	Subs. Aliment. México (1990)	PNAC (Chile)	Programas Focalizados AL
Transferências à PO				
(1- erro inclusão)	73,6%	18,6%	41%	42,6%
PO beneficiada				
(1- erro exclusão)	73,5%	26,9%	94%	
Custos administrativos	8,9%	22,5%	6%	9%
Transferências recebidas por PO	67,4%	14,4%	38,5%	37,9%

Nota: PO é População Objetiva. Transferências à PO são as transferências que chegam à PO. Transferências recebidas por PO são as transferências à PO multiplicadas pelo percentual de recursos transferidos (excluindo custos administrativos). Os Subsídios Alimentares do México incluem os programas *Diconsá*, *Liconsá*, *Tortibonos*, *MISS/Solidaridad*, *Nutrición y Salud*, e *DIF*, exceto para os custos operacionais, que se baseiam unicamente no *Liconsá* e *Tortibonos*. A incidência destes programas se refere à proporção de famílias com crianças severamente, moderadamente ou minimamente desnutridas. *Fonte*: Banco Mundial (1991), Grosh (1994), CONPROGRESA (1999).

alimentares no México. O enorme erro de inclusão destes últimos e seus altos custos operacionais implicam que somente 14,4% dos seus recursos cheguem à população desnutrida, em 1990. Esses programas não parecem representar melhoria em termos de eficiência distributiva em comparação aos subsídios generalizados acima considerados, uma vez que, apesar de estes também apresentarem erros de inclusão extremos, seus custos administrativos são evidentemente menores. Outro contraste interessante é o existente entre o Progresá e o PNAC. Enquanto o primeiro foi desenhado para minimizar o erro de inclusão, o segundo minimiza o erro de exclusão. O PNAC é um programa de apoio à nutrição infantil e à saúde materna que teve um impacto importante na redução nos níveis de mortalidade infantil no Chile, atualmente entre os mais baixos da região. Ainda que o programa seja de acesso universal, a cobertura quase completa do quintil inferior, que se dá graças ao próprio sistema de saúde, tem uma cobertura ampla e, de fato, está focalizado geograficamente para levar os seus serviços às regiões pobres.

3. O Futuro

Para 2002 está programada a expansão do PROGRESA a um milhão de famílias em áreas urbanas. Dado o viés urbano dos subsídios alimentares no passado no México, isto poderia sugerir maus presságios. No

entanto, como podemos ver na tabela 5 (duas primeiras colunas), graças ao PROGRESA, atualmente os subsídios alimentares poderiam se aproximar mais do extremo oposto a um viés rural ao concentrar-se neste setor, desproporcionalmente, em relação à sua participação nas necessidades nutricionais. Além do balanço interssetorial, a extensão urbana do programa e a conseqüente possibilidade de absorver, por intermédio dos mecanismos de focalização do PROGRESA, os padrões dos programas urbanos estabelecidos, oferece a oportunidade de melhorar a eficiência distributiva dos subsídios alimentares também do setor urbano.

4. Referências

- BANCO MUNDIAL. *México-Malnutrition and Nutrition Programs: An Overview*. 1a2hr Agosto, 1991.
- CONPROGRESA. "An Evaluation of the Selection of Beneficiary Households in Progresá".
- GROSH, M. *Administering Targeted Social Programs in Latin America: From Platitudes to Practice*, The World Bank, 1994.
- PESQUISA NACIONAL DE NUTRIÇÃO 1999, INSP, 2001.

Comentários aos programas de combate à fome nos Estados Unidos, Canadá e México, dentro do quadro das Experiências Internacionais

Maria Regina Nabuco

O Instituto de Cidadania, São Paulo/Brasil, lançou recentemente o “Projeto Fome Zero – Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil”, coordenado por José Graziano da Silva, Walter Belik e Maya Takagi, da Universidade de Campinas, SP. Vários especialistas e administradores públicos contribuíram para a publicação, resultando um trabalho que analisa a situação da fome no Brasil e avalia os programas atuais, apontando para a necessidade de seu aprofundamento e expansão, assim como criticando a inexistência de ações para o setor e apontando para a urgência de novos projetos, planos, programas e ações.

Há muito tempo a questão da fome tem se apresentado como desafio aos estudiosos da questão econômica. Podemos dizer que o lado da oferta tem sido o predominante na literatura (Malthus, 1813), com a ênfase, como causa da fome, na baixa produtividade física da produção alimentar. Esta interpretação resultou nas vertentes de análise que enfatizaram a modernização agrícola e a agroindustrialização como soluções para a redução dos preços dos alimentos e ampliação de sua acessibilidade. Ainda em 1974 este enfoque predominou na Conferência Mundial de Alimentação (FAO) – onde se propunha intensificação da produção via progresso técnico, por meio de maior uso de insumos industriais, melhoria genética e manejo de solos.

No Brasil, desde os anos 1950, aponta-se para a necessidade de eliminarmos a fome entre a nossa população. Até então, a fome era considerada como tendo origem no regime irregular de chuvas no Nordeste do país, tornando a produção de alimentos escassa e de baixa qualidade.

A interpretação de Josué de Castro (*Geografia da Fome*, 1953) de que a fome não seria o destino natural dos nordestinos, mas sim o resultado de uma injusta distribuição de terras, em que grande parte delas eram ina-

cessíveis aos camponeses, traz a discussão do tema para a arena da acessibilidade aos alimentos. Menos do que uma questão de oferta escassa, tendo em vista a "avareza" da natureza e o atraso tecnológico na agricultura, tratava-se de uma questão social, de interdição à democratização ao uso da terra e, conseqüentemente, de uma injusta e concentrada distribuição da propriedade, renda e emprego.

Mesmo com este diagnóstico, divulgado em organismos internacionais como a ONU, e tendo em vista a importância política internacional de seu formulador e defensor, a via "oferta" foi a que recebeu maior atenção dos governos brasileiros, exceto por programas pontuais de ampliação da acessibilidade, em geral de curto prazo. Os programas de ampliação da acessibilidade foram ligados à área da saúde (doação de leite), educação (merenda escolar) e agricultura (estoques reguladores, para redução de preços). Os anos de ditadura militar no Brasil (1964-79) reforçaram a solução via oferta, tanto por meio de forte esforço modernizador da agricultura, quanto pela expansão da fronteira agrícola, via elevados investimentos em infra-estrutura de transporte e energia, e pelo forte incentivo à migração populacional do Sudeste/Sul do país para o Norte e o Centro-oeste.

Do ponto de vista internacional, a acessibilidade só foi incorporada pela FAO/ONU na XII Conferência Mundial de Alimentação (1989), onde se inclui a necessidade de "garantir o acesso aos alimentos disponíveis por parte dos que dele necessitam". O diagnóstico para a insegurança alimentar passa a enfatizar a restrição da renda disponível. No Brasil, esta ênfase é confirmada pela defesa do Plano Real (Estabilização Monetária), como forma de elevação de renda dos estratos sociais mais pobres. A melhoria do grau de acessibilidade aos alimentos confirmou-se alguns anos após a iniciada implementação do Plano Real (1995), pela redução da relação Preços da Cesta Básica/Renda Familiar *per capita* Estratificada. Este efeito foi obtido, ademais, pela redução de preços de vários itens que compõem a cesta básica, por meio de forte abertura à importação dos mesmos, apoiada em um câmbio onde o Real era mantido sobrevalorizado, por meio do mecanismo da Taxa Cambial Fixa.

Os efeitos desconcentradores de renda do Plano Real, no entanto, tiveram efeito escasso e de curtíssima duração. No final dos anos 1990, os estratos mais pobres perdiam posição relativa na distribuição de renda e os números de pobres e de indigentes em 2000 chegaram a 55,4 e 24 milhões de pessoas, respectivamente. Os primeiros não possuem renda su-

ficiente para os gastos básicos como alimentos, vestuário, moradia e saúde, e os segundos não possuem renda suficiente sequer para se alimentar adequadamente.

Estes números tão elevados, revelados por agências governamentais brasileiras, não parecem produzir, no entanto, políticas estruturais de Segurança Alimentar que possam atingir a verdadeira raiz do problema. A resposta do Governo Federal reside em dois programas recentes e de curto espectro. O primeiro é a Política de Renda Mínima – em suas versões Bolsa Escola e Bolsa Saúde – onde famílias pobres, com criança em idade escolar, recebem uma quantia mensal para ampliação da aquisição de suas necessidades básicas. A segunda ação é a distribuição de cestas básicas para famílias de baixo poder aquisitivo, em geral do Nordeste do país. Ambas as ações são focadas e atingem reduzidíssimo percentual da população indigente e pobre. A única política alimentar de caráter universal existente hoje no Brasil restringe-se à Merenda Escolar para alunos de 1º grau das Escolas Públicas do país, e foi criada logo após a Segunda Grande Guerra.

Desta forma, pode-se dizer que não há no país uma política estrutural de combate à Insegurança Alimentar. A política de preços é determinada pelo mercado (os estoques reguladores são mínimos) e a acessibilidade é restrita pelo baixo nível da renda familiar de milhões de pessoas, reduzido ainda mais pelo alto nível de desemprego. A vigilância sanitária é ineficiente no controle da qualidade dos alimentos, ações voluntárias são pontuais e trabalhadores “sem-terra” reclamam por Reforma Agrária.

Este quadro de ausência de Política de Segurança Alimentar no Brasil (à exceção de alguns poucos exemplos de políticas municipais/regionais) aponta para a impossibilidade de atingir-se o compromisso assumido pelos países durante a Cúpula da Alimentação de 1996. Este compromisso deveria ser a redução da fome mundial à metade até 2015. Existem hoje 800 milhões de famintos no mundo, cuja redução apreciável parece longe de ser atingida.

O artigo do Dr. Mustafa Koc, (Ryerson University, Toronto, Canadá) – “Re-envisioning Food Security – Canadian Perspectives”, apresentado no recente Seminário Internacional “Políticas de Segurança Alimentar de Combate à Fome e à Pobreza Rural” – na Universidade de Campinas, 2-3 abril/2002 – parece oferecer a mesma conclusão. Ele acredita que, mesmo nos países desenvolvidos, o problema está estagnado, sem sinais de recuperação. Em outras palavras, não são apenas nos países pobres da

América Latina, Ásia ou África que podemos encontrar habitantes que apresentam algum déficit alimentar. O Canadá – país fortemente desenvolvido, com um “agrobusiness” dinâmico (3º maior empregador, mesmo com uma população rural de apenas 3% da população total), e mesmo com indicadores de alimentação de Primeiro Mundo (gasto com alimentação de apenas 9,8% da Renda Pessoal Disponível), apresenta preocupações com a Segurança Alimentar de seu povo.

Em primeiro lugar, porém, a Segurança Alimentar define-se lá de forma muito mais elaborada do que a definição em que se baseia o governo brasileiro para focalizar os brasileiros potenciais beneficiários de programas de combate à fome.

Para os estudiosos canadenses, 8% de Canadenses ou 2,5 milhões de pessoas comprometeram a qualidade e a quantidade de alimentos consumidos, pelos menos uma vez no ano anterior (1998/99), por causa da escassez de dinheiro. Esta é a definição canadense de insegurança alimentar que inclui casos não diretamente definidos pela chamada “fome real”. Ou seja, os entrevistados, ao declarar que, por falta de renda, tiveram pelo menos uma vez no período de um ano em situação de redução da quantidade ou qualidade alimentar, são caracterizados em estado de Insegurança Alimentar. Da mesma forma, a pesquisa considerou como inseguros, do ponto de vista alimentar, mais 0,5 milhão de pessoas que declararam ter se preocupado com o fato de virem a não ter dinheiro suficiente para comprar alimentos. Onde, o total de inseguros, do ponto de vista dos canadenses, atingiu no período 1998/99, 3 milhões de pessoas, ou seja, 10% da população. Desta forma, o percentual de pessoas vulneráveis à fome no Canadá não é surpreendentemente menor do que o registrado para o Brasil (14% de indigentes). Esta proximidade entre os percentuais aparece, portanto, em virtude da acuidade canadense quanto à definição de fome e à metodologia de levantamento e avaliação de dados.

Desde 1981, foi criado no Canadá o 1º Banco de Alimentos Canadense, chegando em 2000 a um número de 615 bancos que atenderam naquele ano 727 mil pessoas. As causas principais da procura pelos bancos de alimentos foram o baixo nível de renda de alguns estratos sociais e o aumento do número de desempregados. Após 1996, com a criação do “Action Plan Food Security”, passou-se a denunciar a globalização como a razão primeira dos freqüentes casos de insegurança alimentar e propor, como contrapartida, a implantação do comércio justo (*fair-trade*). Ou seja, para os canadenses, a invasão de produtos estrangeiros gera

ampliação do desemprego nos setores atingidos pela abertura comercial, levando à insegurança alimentar. Esta situação, que se observa em países desenvolvidos e dispostos a denunciá-la restringe a interpretação dada pelos países pobres, que atribuem as causas da fome à baixa renda dos estratos pobres, em virtude de sua baixa escolaridade e falta de qualificação profissional, somados estes fatores a ainda persistentes monopólios internos de produtores agroindustriais de alimentos. Estas denúncias dos países desenvolvidos à globalização e seus efeitos sobre a Segurança Alimentar representam, portanto, um avanço no sentido do diagnóstico “culpado” que fazemos das razões da fome no Brasil, atribuindo a fatores naturais, econômicos e demográficos internos a grande responsabilidade por nossa Insegurança Alimentar.

Para o Canadá, pois, a resposta essencial para a questão da fome no mundo, a ser levada para a Cúpula de Alimentação (junho/2002/Roma), está no processo de globalização que trouxe entre outros, os seguintes problemas:

- aumento das desigualdades, pobreza, saúde, fome e perda da diversidade cultural;
- aumento da exploração do meio ambiente;
- perda do poder político local e nacional.

Para combater tais problemas, o Canadá criou um Plano de governo – *The Action Plan for Food Security* –, com os seguintes pontos: reiteração do Direito Universal à Alimentação; combate à pobreza; promoção do acesso à alimentação nutritiva e segura; ameaça da S.A. pela globalização; desenvolvimento de métodos de compra de alimentos das comunidades costeiras e aborígenes; ênfase na sustentação do meio ambiente; comércio justo; acesso à terra e à água; sistema de monitoramento para a Insegurança Alimentar (indicadores sistêmicos). Desta forma, a questão de Segurança Alimentar é prioritária e percebida no contexto dos direitos internacionais.

O trabalho do Dr. Gary Bikel e da Dra. Margaret Andrews, do *Economic Research Program/USDA*, “*The Evolution of the Food Stamp Program in the U.S. and the Measurement of U.S. Hunger*”, também apresentado no Seminário Internacional “*Políticas de Segurança Alimentar, Combate à Fome e à Pobreza Rural*”, na Universidade de Campinas, demonstra que os Estados Unidos apresentam longa tradição em programas de Segurança Alimentar. A preocupação com o combate a qualquer sinal de fome entre a população prender-se-ia, segundo comentário do

Dr. Bickel em sua apresentação, à idéia secular dos americanos e seu governantes de que a existência de tão grande extensão de terra representa algo de sagrado para a cultura. Não se poderia ali conviver com qualquer tipo de fome ou escassez prolongada de alimentos. Daí, assim como o trabalho, o alimento representa um direito de cidadania internalizado pela população.

O mais antigo programa governamental alimentar é o da Merenda Escolar (National School Lunch Program), de 1946, embora se conheçam ações anteriores de compras de alimentos pelo governo, como instrumento de distribuição gratuita a populações pobres, em desemprego ou sob situações de risco.

Outro programa de larga cobertura e existente até hoje entre os 15 diferentes programas de combate à fome é o "Food Stamp", criado desde os anos 1930, com duplo objetivo. Além da política de Segurança Alimentar, destinava-se também à manutenção de renda dos agricultores em períodos de retração da demanda. Embora criticável pelos elevados gastos com compra de alimentos pelo governo e por seus altos custos de intermediação (custeio com distribuição e monitoramento de cobertura), resistiu às tentativas de interrupção pelos governos mais conservadores. A mais expressiva redução de cobertura deu-se no início dos anos 1980, mas com a então ampliação do desemprego, ampliou-se novamente a redistribuição, desta feita de caráter emergencial (cestas básicas). Na segunda metade dos anos 1990, houve forte redução da relação "número de participantes do programa / número de elegíveis", além do fato de se reduzirem também o número de elegíveis (características do domicílio, em termos de nível de renda, condição emprego/desemprego e faixa etária dos ocupantes etc.).

As inúmeras críticas ao Programa vão desde as freqüentes fraudes e abusos, falsificações e mau uso dos "cupons" (stamps), ao sistema pouco eficiente de controle. Estas críticas hoje não são mais aceitas, tendo em vista o sistema de controle vigente que permite: levantamento amostral das "aplicações" ou formulários preenchidos por demandantes do auxílio; demonstração de que o problema do "troco" ("cash") obtido quando o consumidor usa sistematicamente o "cupom" para pequenas compras, obtendo assim numerário utilizável em compras não alimentares, é de pequena importância com relação ao total de beneficiários; desqualificação dos vendedores de alimento, via identificação dos que comercializam os "cupons".

Mesmo com a utilização atual de cartões eletrônicos para a compra de alimentos pelos beneficiários do programa, ainda permanecem as críticas com relação ao gasto governamental excessivo e com respeito ao fato de os cidadãos deverem ter direito a escolha dos itens de seu consumo. Há nesta crítica a idéia de que todo consumidor é racional e que é capaz de fazer a melhor escolha. Este é um direito de liberdade individual. Nesse sentido, os americanos parecem estar abandonando a idéia de educação alimentar, implícita em programas como o do "Food Stamp", onde o Estado apóia a complementação ou suplementação alimentar de uma família, induzindo-a a gastar determinada quantia mínima em alimentos. Ao criar o Programa "Aid to Families with Dependent Children" (AFDC), como um dos pilares da reforma (focalização) do "welfare" dos anos 1990, os Estados Unidos não só avançaram na focalização dos beneficiários (em prejuízo de famílias constituídas por adultos e por imigrantes, em especial, além da questão da cobertura, por tempo limitado, de desempregados), como também parecem abandonar os pressupostos de uma política integral e orgânica de Segurança Alimentar. Sabe-se hoje de várias pesquisas realizadas nos próprios Estados Unidos e em outros países, com relação à caracterização dos diferentes padrões alimentares das famílias, principalmente se se consideram os estratos de renda. Estas pesquisas revelam também que o padrão alimentar de uma mesma família é diferente, no caso de receber "cupons" alimentares, ou de receber complementação de renda (Programa de Renda Mínima). No caso da redução recente da importância do "Food Stamp" como programa de Segurança Alimentar, um Programa Complementar de Renda Familiar não terá a mesma eficácia alimentar.

O artigo do Dr. Bickel e Dr. Andrews registra pesquisas, como a de Basiolis (1983), em que variações no nível da renda geram variações diferentes no consumo alimentar das famílias, em função dos estratos de renda familiar em que se encontram. Para os estratos superiores de renda, a variação positiva da mesma apresenta elasticidade-renda de consumo de alimentos igual a zero, demonstrando que estes desenvolveram hábitos alimentares permanentes, em que se encontram patamares adequados quanto à quantidade e qualidade dos alimentos.

Para os estratos médios, a elasticidade apresenta-se alta para a qualidade e próxima a zero para a quantidade dos alimentos, o que significa a substituição das marcas (mais baratas por mais caras) e mesmo de produtos (milho por trigo). Os estratos de baixa renda, sem renda suficiente

para alimentação adequada, apresentam elasticidade alta para quantidade e zero para qualidade. Aí está caracterizada a chamada “fome real” ou “fome duradoura”, que pode ser avaliada por medidas ou indicadores de saúde (taxa de mortalidade infantil, peso de crianças, estatura etc.).

As famílias que pertencem aos estratos médios da pesquisa podem também estar vulneráveis à fome ou desnutrição alimentar, embora não haja sinais claros de privação. Não sendo prolongada, a falta de alimentos pode não causar sinais visíveis de problemas de saúde.

Esta diferença entre “fome real” e “risco de fome” informa várias outras pesquisas citadas pelos autores. Esta distinção mostra a preocupação dos pesquisadores e dos formuladores de programas nos países desenvolvidos com o cumprimento dos princípios internacionais da Segurança Alimentar. Trata-se de garantir alimentação adequada – em quantidade e qualidade – a todos os cidadãos. O Brasil se limita a identificar os sinais mais visíveis da fome e focalizar os programas – por região, município, faixa etária, condições de saúde etc. Não chega a praticar políticas estruturais para os “elegíveis” da “fome real” e não cogita de analisar e proteger os que se encontram em “risco de fome”.

Também Wehler, citado pelos autores, conseguiu, mediante pesquisa amostral em Washington (1985/95), realizada com familiares de baixa renda, distinguir domicílios com “crianças em risco de fome” e “domicílios com crianças com fome”.

Maior aprofundamento nesta distinção foi feito por Radimer (1990), que criou as chamadas “escalas de fome”, a partir de amostra de mulheres de baixa renda em Nova York. Segundo sua pesquisa, a fome apresenta três estágios: 1º – incômodo por via de uma sensação dolorosa causada pela falta de comida; 2º – fome como reflexo de um nível severo de insegurança alimentar; 3º – desnutrição.

Destas pesquisas originaram-se os inquéritos governamentais americanos (surveys) (1995/2001), para verificar a prevalência ou não da Insegurança Alimentar x Insuficiência Alimentar.

Os resultados dos “surveys” demonstraram que cerca de 90% dos domicílios eram seguros do ponto de vista da alimentação durante todo o ano (setembro, 2000). Os 10% restantes eram inseguros (11 milhões de domicílios), em algum momento durante o ano. Destes, 2/3 evitaram fome, reduzindo a variedade alimentar. Os restantes 1/3 (3,3 milhões de domicílios) estiveram inseguros com fome, pelo menos algum tempo durante o ano.

Com os resultados obtidos, observou-se que a Insegurança Alimentar (risco de fome) reduziu-se nos Estados Unidos, entre 1998 e 2000, em

cerca de 11%. A Insegurança Alimentar com fome foi reduzida em cerca de 16%. Os resultados também mostram que em 2000 havia nos Estados Unidos 24 milhões de habitantes em estado de Insegurança Alimentar (risco de fome) e 9 milhões com fome (3,1 % da população total).

Com a expansão dos Programas de Renda Mínima nos Estados Unidos, em substituição paulatina dos Programas de Segurança Alimentar e com focalização reduzida, pode-se esperar perda da quantidade e qualidade alimentares entre os mais pobres. Pesquisas nos Estados Unidos demonstram que para cada US\$ 1, recebido por meio do Programa de Renda Mínima, o beneficiário gastará menos 20 centavos em alimentação do que gastaria se recebesse a quantia em “cupons”. Os anos 1990, ademais, tornaram inelegíveis para o AFDC os adultos sem dependentes, fisicamente capazes, que trabalham pelo menos 20 horas semanais. Idem os imigrantes legais, mesmo com filhos. Desta forma, em 1996, o Programa “Food Stamp” foi cortado pela metade, aumentando a focalização e reduzindo sua importância como instrumento de Segurança Alimentar.

Pode-se pensar que em países com população de maior escolaridade, ensino básico de qualidade e um bom sistema público e privado de comunicação, a Segurança Alimentar é função muito mais próxima do nível de renda familiar. É nisto que os países desenvolvidos parecem apostar, ampliando a renda de famílias pobres.

Mas parece que esta é também a aposta de países como México e Brasil, onde grande parte de suas populações enfrenta problemas sociais distintos, cada um com suas particularidades. No Brasil, assim como em vários outros países da América Latina, a população pobre e indigente enfrenta problemas nas áreas da fome, desemprego, assistência à saúde, assistência social ao menor/gestantes/nutrizes/idosos, violência, baixa escolaridade, trabalho infantil, trabalho escravo e falta de moradia, para citar apenas os mais essenciais.

Estes freqüentes e imensos problemas sociais dificilmente poderiam ser resolvidos mediante uma adição (em geral, pequena) à renda dos pobres e sem uma forte e integral participação de políticas públicas específicas (ou setoriais), embora articuladas entre si, de maneira orgânica e estrutural. Mesmo assim, o levantamento da evolução das políticas de Segurança Alimentar hoje no Brasil, tímidas, incipientes, localizadas e eventuais, em sua grande maioria, mostra tendência para a substituição das mesmas, por meio de programas de Renda Mínima e de Educação Básica. Sabemos hoje que o desenvolvimento econômico não gerou des-

concentração de renda, nem entre os países desenvolvidos e, em especial, entre os subdesenvolvidos. Nesse sentido, pequena expectativa pode-se ter em relação à melhoria de renda entre os mais pobres. A explicação de que o mercado poderá realizar tal façanha, hoje se mostra pouco crível, senão enganadora, em especial para os países como o Brasil. É nesse e em outros vários fatos, que reside a principal defesa das políticas de Segurança Alimentar. Impedir a fome atual, de grande parcela de nossa população: distribuição gratuita de alimentos, redução dos preços, vigilância sanitária, alimentação gratuita (escolas, hospitais, asilos, creches, igrejas) e subsidiada (restaurantes populares e programas do trabalhador); educação alimentar, para que qualidade e variedade sejam preservadas/ampliadas e para que se possa maximizar as compras de alimentos com um orçamento familiar restrito; produção agrícola com preservação ambiental, além de atenção especial para com a chamada “agricultura urbana”, uma das formas mais adequadas de ampliação da área verde nos grandes centros urbanos e preservação da cultura alimentar; reforma agrária, mediante redistribuição de terra e recursos para investimentos e custeios iniciais dos “sem terra”.

Poderíamos enumerar uma série de outras ações para combater a fome e reduzir o risco da mesma, que não estão diretamente ligadas à questão da Segurança Alimentar, como as políticas de emprego. O desemprego, como outros problemas econômicos e sociais, está articulado à questão da fome, mas isto não significa que esta não seja um problema em si mesmo, talvez o mais grave e desumano de todos os problemas sociais. Sendo assim, o combate à fome deve ter um espaço próprio de ação como política pública e não, ao contrário, ser considerado como consequência de ampliação da renda mínima dos pobres e dos indigentes. Do ponto de vista desta abordagem, ao Estado caberia reduzido papel de dotar as famílias pobres de renda adicional para consumirem quaisquer objetos de consumo no mercado. Aí se acaba o papel do estado e se inicia a racionalidade do “novo” consumidor.

Esta vertente parece predominar recentemente nos países latino americanos, onde um bom exemplo, apresentado no Seminário Internacional de Campinas, refere-se ao México. Além da apresentação do Dr. Benjamin Davis, da FAO/Roma, onde se descrevem os avanços na focalização e controle das políticas de Segurança Alimentar no México hoje, perdendo estas espaço para Políticas de Renda Mínima, o seminário teve também acesso ao trabalho enviado pelo Dr. John Andretta, CIDE/México, 2002: “Distribución de los Subsídios Alimentários en México”.

A regra básica com relação à Política de Segurança Alimentar – redução de recursos financeiros, focalização e substituição dos programas de Segurança Alimentar por programas de Renda Mínima – tem sido também a mesma para o México. Dr. Andretta acredita ter o México, na segunda metade dos anos 1980, acelerado corretamente os ajustes necessários com relação aos subsídios alimentares. Assim foi feito, não só com a redução dos subsídios generalizados, mas também com relação à mudança nas escolhas das regiões prioritárias para os programas.

A redução dos chamados subsídios generalizados acarretou forte queda de sua participação no PIB (de 0,74% para 0,49% do PIB, entre 1989 e 1990). Por outro lado, os subsídios focalizados aumentaram sua participação de 0,13% do PIB, para 0,27%. Mesmo assim, segundo o autor, os subsídios generalizados (universais) permaneceram, em valor monetário, bastante superiores aos focalizados. Infelizmente, para o Brasil, recente relatório publicado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) do Governo Federal (abril/2002), que nos oferece a síntese da evolução recente dos Programas de Segurança Alimentar, não nos permite avaliar a participação das despesas do governo (focalizadas x universais) com Segurança Alimentar em relação ao PIB. Os dados apresentados são agregados e adiciona-se todo o conjunto das chamadas despesas com programas sociais. De qualquer forma, existem hoje no Brasil quatro programas específicos de Segurança Alimentar em nível Federal, de acordo com o trabalho, já mencionado, “Projeto Fome Zero”. O Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) é hoje responsável pela alimentação (tíquete-refeição) de cerca de 8 milhões de trabalhadores beneficiários. Este programa apóia-se em gastos das empresas (deduzíveis para fins do Imposto de Renda no dobro de seu valor realizado e até 4% do Imposto Total devido), do governo Federal (os benefícios fiscais em 1999 atingiram cerca de R\$ 90 milhões), e do próprio trabalhador (desconto, pelas empresas, no salário, em até 20% do benefício).

A maior crítica ao PAT é sua restrição de cobertura apenas aos trabalhadores formais, deixando descobertos os informalizados, categoria cuja ocupação é a que mais se expande hoje no Brasil. Além disto, não há qualquer controle de comercialização de tíquetes e, sendo assim, a fiscalização do programa com relação à melhoria das condições nutricionais do trabalhador é precária.

O segundo Programa a ser mencionado é o ICCN – Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais (Ministério da Saúde), por meio do fornecimento de leite, óleo de soja e multimistura para crianças desnutridas.

São cerca de 4800 municípios atendidos (1999) com um gasto de R\$ 127 milhões (600 mil crianças de seis a 23 meses). A crítica que se fez é a de que o programa tem alcance restrito, sendo que o número de crianças com diagnóstico de desnutrição no Brasil é muito maior, sem dizer daquelas que não possuem acesso ao médico.

O terceiro Programa – Prodea – distribuição de cestas básicas – é o alvo preferido das críticas, tendo em vista seu caráter de eventualidade e ser presa fácil de políticas clientelistas. O governo pretende descredenciar o programa e substituí-lo pelo Projeto Alvorada, recentemente criado, de distribuição de Bolsa Alimentar e pelo Projeto Bolsa Escola. Ambos os programas oferecem recursos financeiros (R\$ 15,00/mês na Bolsa Escola) para famílias com crianças matriculadas na escola. Estes recursos são inferiores aos preços da Cesta Básica distribuída pelo Prodea.

O quarto programa é o da Merenda Escolar, que tem resistido às iniciativas de redução de recursos. Com a descentralização destes recursos do Governo Federal para os municípios durante o governo Sarney, a racionalização das compras regionais e o maior controle da população permitiram melhorar a qualidade das refeições aos alunos das escolas municipais e entidades filantrópicas (creches). Diferentemente de outros países latino-americanos, como o Chile e a Argentina, a merenda escolar brasileira permanece um programa universal, no sentido em que atende a todos os alunos da rede municipal de ensino básico.

O argumento contra a universalização de programas sociais é que os subsídios generalizados não atingem prioritariamente os mais pobres. No caso do México, a crítica do Dr. Andretta é que, mesmo com a focalização dos programas alimentares no final da década de 1980, não se priorizaram os mais pobres. Dados de 1988 mostram que os domicílios (renda inferior a dois salários mínimos), atendidos pelas doações de alimentos (“tortilhas” e leite) se concentravam na Cidade do México, mas as crianças desnutridas se concentravam no sul do País.

Uma segunda fase na política alimentar do México, iniciada em finais dos anos 1990 (“Revolução Silenciosa”), reduz definitivamente a importância dos subsídios universais (reduzem sua participação no total de subsídios, de 61,1% em 1994, para 4,5% em 2000). Desta forma, atualmente, os subsídios focalizados se aproximam dos 100% totais, enquanto o subsídio para as zonas rurais (regiões mais pobres) já recebem 76,4% do total, quando comparadas ao que recebem as cidades.

Em 1997, o México cria o Programa “Educação, Saúde e Alimentação”, extremamente semelhante ao “pacote brasileiro” de programas sociais e renda mínima, combate à desnutrição e à fome. A lógica se baseia também na transferência monetária mensal fixa por família, focalizando-se o setor rural, localidades com carência de infra-estrutura e socioeconômica, e os domicílios pobres nestas localidades.

Além das bolsas, oferece-se também um pacote de serviços de saúde, prevenção e atenção aos desnutridos (suplemento alimentar), além de sessões educativas.

Embora os dados oficiais do Ipea registrem melhoria na situação de pobreza no Brasil (redução do número de indigentes de 32 milhões em 1994, para 24 milhões hoje), este contingente ainda significa elevado percentual da população (13%). Comparados aos dados para os Estados Unidos (3%), a população indigente (fome real) representa uma proporção mais de quatro vezes maior do total. Embora esta diferença já seja preocupante, devemos lembrar que a população americana “com fome” foi classificada por meio de questionário que a definia como “pessoas que sentiram fome no ano anterior, pelo menos uma vez naquele ano”. Esta questão, se aplicada ao Brasil, certamente ampliaria nosso contingente de pessoas “com fome”, que é atualmente dado pelo número de familiares de domicílios médios, com renda insuficiente à compra de uma cesta básica. A definição mais refinada dos órgãos oficiais e de pesquisadores da questão da Segurança Alimentar nos Estados Unidos e Canadá incluiria no Brasil, certamente, pessoas em domicílios que hoje se situam acima da linha de indigência, da pobreza e mesmo em famílias de classe média, submetidas a algum tipo de escassez de renda, mesmo que de curto prazo (desemprego, morte do cônjuge, problemas de saúde, precariedade do trabalho etc). Embora dados oficiais do governo brasileiro registrem redução da pobreza de 1994 a 2000 (67 a 54 milhões de pessoas), estes números ainda representam percentual elevado da população (cerca de 1/3). Grande parte desta redução é creditada à ampliação de cobertura da Previdência Social, em especial à Rural, desde a 1ª metade dos anos 1990.

Mesmo, no entanto, que se efetivem os projetos de ampliação da cobertura dos vários programas de Renda Mínima do Governo Federal brasileiro para 2002, restam várias questões.

Em primeiro lugar, ao se ampliar a renda dos que se encontram abaixo da linha da pobreza, por outro lado, o Governo retira parte da renda

real dos “quase pobres”, ao cortar paulatinamente os benefícios sociais. Além disto, pelas pesquisas trazidas a este Seminário, a doação de dinheiro através dos Programas de Renda Mínima não traz o mesmo efeito alimentar nas famílias (quantidade e qualidade da dieta) que traria uma Política de Segurança, Educação e Vigilância Alimentar, articulada com programas de Produção, Preços, Circulação, Estoque e Consumo de Alimentos. Ainda deve-se citar os problemas de focalização, monitoramento e controle dos resultados. Os Programas de Segurança Alimentar desenvolvem-se de maneira universalizada ou, pelo menos, com grau menor de focalização, atingindo, nos casos de políticas locais, amplas camadas de pobres e classe média, como consumidores, e pequenos e médios produtores rurais, como produtores de alimentos.

A Política de Segurança alimentar preocupa-se, ademais, com a integração entre Políticas Nacionais, Regionais e Locais. Não há uma visão fragmentária, ou isolada das suas partes, como se tudo pudesse ser resolvido em nível microlocacional. Ela se apresenta como uma política de responsabilidade do Estado, embora conte, em seus programas, com a efetiva participação e solidariedade da sociedade civil. Evidentemente que tais políticas são complementares às Políticas de Emprego, Geração de Renda, Saúde, Assistência Social e outras, que incluem as chamadas Políticas Sociais. Isto, porém, ainda é insuficiente, por entendermos que a fome é resultado de um sistema econômico injusto e que não traz, juntamente com a ampliação da riqueza e renda, a redução da fome, em um mundo repleto de possibilidades de produção de alimentos.

O que o Brasil pode fazer para combater a fome

*José Graziano da Silva
Walter Belik
Maya Takagi*

Apresentação

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 melhor distribuída. A proximidade da avaliação dos cinco anos do compromisso firmado na Cúpula Mundial da Alimentação de 1996, de reduzir pela metade o número de desnutridos no mundo até 2015, tem mobilizado as entidades nacionais e internacionais relacionados ao tema. 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.

Esta constatação é corroborada pelo relator especial da Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), Sr. Jean Ziegler, em visita ao Brasil, em março de 2002, para avaliar a situação do Direito à Alimentação. Em entrevista ao *Jornal O Globo* (15/03/2002), o relator, chocado com a situação de insegurança e de subcidadania nas quais vivem milhões de brasileiros, informou que no documento a ser apresentado em setembro, na Assembléia Geral das Nações Unidas, o Brasil aparecerá como violador do pacto número um – que trata do direito à alimentação –, assinado pelos países-membros.

Dados apresentados pelo Projeto Fome Zero (www.icidadania.org.br) mostram que houve um aumento dos níveis de vulnerabilidade à fome no período de 1995 a 1999, em especial nas áreas metropolitanas, fruto especialmente do crescimento dos níveis de pobreza, do desemprego e dos baixos níveis salariais. Assim, embora a pobreza esteja fortemente

concentrada na região Nordeste (50% dos pobres residem na região), ela tem crescido em quase todas as regiões metropolitanas do país (a uma taxa média de 5% ao ano no período 1995/99) e ainda mais nas regiões mais ricas e industrializadas como a Grande São Paulo (9,2% ao ano) e Região Metropolitana de Porto Alegre (7,8% a.a.)¹.

O objetivo desse artigo é o de contribuir para a discussão dos programas de combate à fome no Brasil. Considera-se neste texto a comparação de três grandes alternativas, não necessariamente excludentes, para o equacionamento desse problema: programas de fornecimento de renda em dinheiro; programas de fornecimento de alimentos em espécie e programas de cupons ou tíquetes de alimentos. Pretendemos discutir o alcance dessas alternativas a seguir. Na primeira parte do artigo 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 no médio e longo 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 apresentaremos o que consideramos as vantagens da proposta do Projeto Fome Zero dos cupons de alimentação. Seguem-se conclusões gerais sobre o tema.

1. A controvérsia sobre a distribuição da renda

Há séculos os cientistas sociais e, 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 à uma lei física universal de que a distribuição da riqueza nas sociedades humanas tendia a se ajustar à curva por ele estabelecida, independente da sua organização econômica, social ou política. Para apoiar sua tese, 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 curva².

¹ Conforme Del Grossi, Graziano da Silva e Takagi (2001).

² 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 vide Steindl, J. *Random processes and the growth of firms: A study of the Pareto Law*. New York. Hafner Publishing Company. 1965. pp. 187-242.

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, pp. 151-169), o 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, e não a curva de Pareto. Também a distribuição dos salários nos anos de 1956-1959 assemelhara-se à distribuição logarítmica-normal, o que levou a concluir que as rendas de um grupo social homogêneo distribuem-se 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 por seus senhores; das firmas por seu capital, vendas ou número de empregados; das pessoas por 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 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, p.54), 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 indivíduos que recebem renda estão divididos em estratos (os ricos, remediados e pobres, por exemplo) e mantida constante a matriz de transição que contem 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, chega-se ao mesmo resultado que 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 se 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 que: 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 melhor distribuída e sim os fatores geradores desses fluxos de renda, entre eles os meios de produção³, 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 resultar 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 1986 de 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 se traduzem 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 ati-

³ Devemos considerar também as modificações que resultem em alteração na qualidade do fator trabalho, resultantes da educação, por exemplo.

vos 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.

II. As Políticas de Renda Mínima

Segundo Marcon (1997), o debate sobre as propostas de um programa de renda mínima por meio de um imposto negativo teve início no Brasil nos anos 1970, a partir dos trabalhos de Antônio Maria da Silveira e Roberto Mangabeira Unger.

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 desta natureza, associados a contrapartidas das famílias, como a frequência das crianças em idade escolar às aulas⁴. Posteriormente, estas ações foram adotadas pelo Governo Federal como sendo a principal (e praticamente única) política de combate à pobreza e à fome⁵. A substituição da política de cestas básicas pelo Bolsa-alimentação é exemplo mais recente da tendência de substituir a distribuição de alimentos em espécie por uma renda em dinheiro.

Na realidade, programas que surgem como compensação à baixa renda obtida no 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 a 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

⁴ 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 por meio 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 a 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.

⁵ Projeto do Deputado Nelson Marchezan, de 1995, aprovado pela Câmara dos Deputados.

o custear a vida destas famílias dificultava a formação de um nível de salários de referência para os trabalhadores⁶.

Vários autores⁷ identificam a origem dessas políticas de renda mínima como parte do "Welfare State" nos países desenvolvidos, como por exemplo na Dinamarca, em 1933; nos Estados Unidos em 1935⁸; Inglaterra, em 1948; Alemanha, em 1961; Holanda, em 1963. Segundo Lavinás 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 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 que uma parte da sociedade não conseguirá viver do seu trabalho nas sociedades capitalistas atuais e deve ser compensada com 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 trabalho⁹, com ônus elevado sobre os gastos públicos. Ou seja, implicaria que todos os trabalhadores teriam uma "renda básica", 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 da desigualdade. Para estes, seria mais importante a universalização dos direitos e da proteção social, em todas as frentes: trabalho, habitação, saúde, previdência e educação.

Lavinás (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 combater a pobreza em suas novas formas (exclusão social decorrente de

⁶ 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.

⁷ (Lavinás (1997) e (1998), Souza e Fonseca (1997)

⁸ O Auxílio às Famílias com Crianças Dependentes (AFDC) foi criado em 1935 pelo Social Security Act.

⁹ Conforme ocorreu com a Lei de Speenhamland. Ver Polanyi (2000).

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, considera-se que há a necessidade de uma ampla rede de proteção social, e não se pode ser reduzir essas ações a apenas um programa de renda mínima.

Mas o fato é que um número significativo de municípios brasileiros passou a adotar programas de renda mínima condicionados, principalmente, à frequência 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 frequência de crianças na escola. Têm 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 destes programas municipais atenderem massivamente à população, em especial aos adultos.

Em Campinas, o programa pioneiro foi implantado a partir de fevereiro de 1995, beneficiando inicialmente 1.982 famílias, número ampliando 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 1998. 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 beneficiárias até junho de 1998 apenas 1.625, sendo que o início do programa deu-se em setembro de 1995 (Bittar et al.). Em Vitória foram atendidas 169 famílias, sendo que o programa iniciou em março de 1996 (Lavinias, 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 as algumas limitações ao Projeto de Lei que propõe a criação do programa de renda mínima nacional, como: o problema da fiscalização das declarações de rendimentos dos trabalhadores informais, já que a maioria delas encontra-se no mercado

informal de trabalho e a desnecessária recomendação para que se faça a desativação das entidades de política social compensatória.

O autor também argumenta que a soberania do consumidor, uma das principais justificativas dos defensores dos programas, deve ser relativizado. Em certos aspectos, como saúde e educação, as condutas individuais não podem ser guiadas exclusivamente pelas preferências individuais.

Vale lembrar que a idéia – tão cara ao liberalismo – 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 implicações¹⁰. É óbvio que na questão da fome, a garantia de uma alimentação adequada não pode ser assegurada com base apenas nas informações disponíveis e/ou pela propaganda da indústria alimentícia.

Outras críticas à proposta dos programas de renda mínima como 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.

III. 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? A seguir, apresenta-se 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 de ser utilizada por motivações políticas, como ainda é muito comum, e passa a ser entendida como um dever do Estado.
2. Associar o recebimento de uma complementação de renda à compra de alimentos condiciona as famílias a essa “obrigação” de se alimen-

¹⁰ De acordo com Graeff (“Marchezan e o Bolsa-escola” – *Folha de São Paulo*, 24.02.2002), os programas de renda mínima do tipo “imposto de renda negativo”, defendidos 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 se insira como consumidor no mercado. Será?”

- tarem melhor. Pesquisa feita com as famílias de Goiânia, participantes do programa estadual "Renda Cidadã"¹¹, mostrou que elas 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 de 3 a 7 vezes maior se comparado com programas de transferência de renda em dinheiro (Ohls e Beebout, 1993).
 4. A condicionalidade à compra alimentar traz ainda uma maior facilidade de desligamento do que programas de renda em dinheiro. À medida que a família verifica que tem condições de comprar alimentos com seus próprios recursos, pode aceitar mais facilmente seu desligamento do programa do que uma diminuição da renda em dinheiro, que pode ter outros usos.

No Brasil, as experiências mais massivas de ajuda direta no combate à fome resumem-se ao programa do leite dos anos 1980, e o programa de cestas básicas – Prodea, substituído recentemente pelo programa Bolsa-Alimentação. Analisaremos resumidamente alguns resultados desses programas.

Muitos devem se recordar do "tíquete do Sarney", um dos poucos exemplos de experiências com cupons de alimentação no Brasil, que foi criado em 1986 e funcionou até 1991. O programa pretendia distribuir um litro de leite para crianças até sete anos pertencentes a famílias que ganham até dois salários mínimos, com uma meta total de cerca de dez milhões de crianças.

Segundo documento de avaliação de política 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 aos beneficiários. Os comerciantes usavam os tíquetes para pagar o usineiro de leite, que os trocava no Banco do Brasil por dinheiro por meio de depósito bancário. Os tíquetes saíam da casa da moeda diretamente para os correios, que os distribuía para as diversas agências nos municípios em que o programa tinha sido implantado.

¹¹ Apesar do 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, independente da renda.

Nessas localidades, as entidades comunitárias existentes eram credenciadas, 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 tenham trabalhado. Os tíquetes deveriam ser entregues em reuniões mensais, organizadas para estimular debates com temas como alimentação e saúde, vacinação, hortas comunitárias, mutirões etc.

O programa expandiu-se com enorme facilidade: em pouco mais de um ano 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. Avaliações posteriores, no entanto, mostraram problemas sérios com desvios e corrupção na administração dessa iniciativa.

Se analisarmos o alcance do programa, ele foi massivo como poucos. Houve um significativo aumento na demanda de leite (20,4% de crescimento na produção entre 1986 e 1990) 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 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), com 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 em risco de se deteriorar.

Desde sua implantação, em 1993, foram sugeridas modificações no programa que diferenciasses 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, tendo sido enfraquecido nos períodos em que não havia uma crise social mais séria e fortalecido em momentos em que a crise se aprofundava (desem-

prego, seca, enchentes etc.) ou outros interesses se manifestavam, como em 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, pois 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 de 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. Flavio 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 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 o 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 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 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 se supõe sejam transitórias. Além disso, é fundamental que esteja articulado à manutenção de um programa visando manutenção de estoques de alimentos de segurança, conforme defendido pela FAO, para enfrentar essas situações de emergência (enchentes e seca, por exemplo).

Nos Estados Unidos, o programa cupons de alimentos surgiu como uma alternativa de melhor operacionalização em relação aos programas de fornecimento de alimentos em espécie, considerando que esses pro-

gramas 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 a eliminação do problema do transporte e perecibilidade dos alimentos. O programa teve uma aceitação maciça e em 13 anos passou de 0,4 milhões 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 Stamps (cupons de alimentos) complementa ainda hoje, nos Estados Unidos, 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 contracíclico, aumentando nos momentos recessivos da economia e reduzindo nos de expansão; e atingiu a maior proporção das famílias pobres, podendo ser considerado assim um programa de caráter massivo, com um grau de focalização também considerado muito bom. (Rossi, 1998)

Em algumas experiências brasileiras, como aquela desenvolvida em Goiás e que será relatada em seguida, o processo se deu da mesma maneira. O programa estadual de distribuição de cestas básicas foi substituído pelo "Renda Cidadã", que fornece um valor monetário às famílias cadastradas por meio de um cartão magnético, que só pode ser utilizado para comprar alimentos e gás de cozinha. Este 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 cupons nesses moldes poderia trazer um enorme ganho no combate à fome. O programa tem o mérito de ser bem focalizado, permite a movimentação das economias locais pelo comércio e obriga os seus beneficiários ao trabalho e reciclagem profissional, além da manutenção das crianças na escola.

III. Avaliação das experiências locais

Experiências locais recentes estão se mostrando muito valiosas para entender como poderia funcionar um programa de cupons de alimento 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 por intermédio de doações é o cheque cidadão. Embora não haja nenhum incentivo fiscal que beneficie os doadores, diversas redes de supermercados do Rio de Janeiro estão distribuindo um vale-compra no valor de R\$ 100,00 para famílias carentes previamente cadastradas. O vale-compra permite que esse público beneficiário tenha acesso a alimentos e produtos de higiene e limpeza, sendo proibida a compra de cigarros ou bebidas alcóolicas. A única exigência é que o chefe de família selecionado tenha 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 Asserj (Associação dos Supermercados do Rio de Janeiro), tendo sido distribuídos naquele ano cerca de dez 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 em 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 mil 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 pelas lideranças locais e 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 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 anos 1990. Segundo tais críticos, trata-se mais de uma política de boa vizinhança, que 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 substituir o programa estadual de distribuição de cestas básicas. As famílias são encaminhadas por Conse-

lhos 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 um salário mínimo, e no tempo de residência no estado, que deve ser superior a 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 fica descredenciada do programa. As famílias devem apresentar, também, a carteira de vacinação dos filhos menores de 7 anos e a frequência escolar dos filhos de 7 a 14 anos.

O limite do benefício, para famílias sem filhos até 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 até 6 anos. Além disso, têm isenção de conta de água e luz, quanto 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 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 total¹².

O grande impacto até agora comprovado foi no aumento da arrecadação de impostos. No início do programa, a arrecadação de ICMS com gêneros alimentícios era de R\$120 milhões em todo o estado, passando para R\$240 milhões, sem que tenha havido uma política agressiva de

¹² Em termos administrativos, o programa norte-americano do Food Stamps também mostrou grandes vantagens sobre os demais. Os seus custos – repartidos meio a meio entre a estados e 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

aumento da arrecadação, embora não se possa atribuir todo o aumento ao programa.

IV. Por uma articulação de Programas de Combate à Fome

As causas da fome são estruturais e continuarão a produzir exclusão social. É necessário, portanto, 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 que torne mais equitativa 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 a políticas específicas, considera-se que as atualmente existentes são insatisfatórias. A proposta de implantação de um amplo programa de cupons de alimentos, que possam ser trocados nos supermercados por alimentos, em substituição a programas como de distribuição de cestas básicas, está baseada nos seguintes pressupostos:

- 1) O cupom 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 ponta do agricultor familiar que está indo à falência por não ter quem compre sua produção. Em outras palavras, o programa de cupons 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 e a capacidade ociosa da agricultura familiar;
 - b) restabelecer, em nível estadual e municipal, uma política de compras institucionais sem que se perca o caráter descentralizado das compras públicas de alimentos. As prefeituras poderão dar incentivos à produção local de seus agricultores familiares, trocando os cupons por sementes e insumos, bem como garantindo a compra de determinados produtos (leite para merenda, por exemplo), ou ainda criando novos canais de comercialização (fei-

ras, varejões, cooperativas de consumo). Além disso, é possível 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. Essas possibilidades ampliam 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 que se crie mecanismos de incentivo à produção agrícola nas pequenas e médias cidades do nosso interior, restabelecendo-se e ampliando o poder de compra direcionado dos órgãos públicos. Isso é importante, ainda mais se considerarmos que metade dos muito pobres residem em pequenas e médias cidades e outros 20% em áreas rurais. Isso significa que quase 70% da população que hoje está total ou parcialmente fora do mercado de consumo de alimentos básicos mora fora das regiões metropolitanas do país.

c) Os cupons permitem vincular o benefício recebido pelas famílias à diversas formas de contrapartida além daquelas inerentes aos programas que entram como complemento. Nos últimos anos, há uma tendência crescente nos países que se utilizam de programas do tipo cupons de alimentos (como México e Estados Unidos, por exemplo) de exigirem uma contrapartida dos beneficiários em relação à procura de trabalho, seja por meio da obrigatoriedade de se vincular os programas de requalificação profissional seja por exigir até mesmo a prestação de serviços comunitários (limpeza de áreas públicas, trabalho em hortas comunitárias) para as pessoas que não conseguem encontrar trabalho em um prazo determinado (seis meses, por exemplo). Essa exigência tem se revelado fundamental para recriar a “ética do trabalho” entre os desempregados e evitar a tendência de muitos a permanecerem indefinidamente buscando o amparo do seguro desemprego como forma de sobrevivência cotidiana.

2) O Cupom é um *programa complementar*, uma vez que se baseia na idéia de subsidiar a renda das famílias mais pobres para poder se alimentar adequadamente. Esse caráter complementar dos cupons traz pelo menos duas grandes vantagens para implementação do programa:

a) os cupons podem ser usados como complemento em espécie aos programas já existentes de combate à pobreza, como por exem-

plo, a bolsa escola, bolsa alimentação, seguro desemprego, assistência à gestante etc. Isso permite utilizar dos cadastros previamente existentes, evitando-se um dos maiores problemas – seja do ponto de vista do custo envolvido seja das suas dificuldades operacionais – de se construir um “rol dos pobres” em um país como o Brasil, em que a pobreza tem dimensão e heterogeneidade possivelmente sem precedentes no mundo.

- b) o fato do cupom ser 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 os cupons de alimentos podem ser distribuídas em faixas de benefício por meio 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 cupons de alimentos são programas de ajuda de *caráter temporário* a famílias pobres, sendo, por essa razão, incluídos entre as políticas emergenciais. Esse caráter temporário do fornecimento de cupons decorre do fato de estar vinculado 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 (caso das gestantes e da bolsa escola) ou relativamente curto (caso dos desempregados onde o cupom completa apenas o tempo do seguro desemprego de seis meses).

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

O fato de os cupons serem um benefício em espécie por um período determinado permite que os vales sejam emitidos com um prazo de validade determinado, o que diminui consideravelmente o “mercado secundário” de compra/venda dos cupons. Mas a grande

vantagem do caráter temporário dos benefícios recebidos por uma família via cupons é que ele evita a grande questão dos programas de combate à pobreza via transferência de renda a dificuldade de criar "critérios de saída" para as pessoas/famílias que ingressam nos programas.

- 4) Os cupons de alimentos 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 não inflacionário, dado que em um 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 cupons é significativamente maior que aquela proveniente de transferências de renda monetária para as famílias pobres.
 - c) Finalmente, a grande vantagem dos cupons de alimentos é sua inserção em uma 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.

O argumento do "desvio" dos recursos recebidos na forma de cupons não tem a menor importância do ponto de vista da demanda agregada, uma vez que, tendo os cupons validade determinada (um mês, por exemplo), na ponta do consumo final sempre haverá alguém que se beneficiou de um consumo adicional de pão ou um litro de leite. Do ponto de vista microeconômico, as famílias muito pobres que recebem o cupom certamente usarão uma maior proporção da renda monetária que já recebiam para pagar aluguel, transporte ou comprar outros bens que não alimentos, melhorando o seu "bem-estar".

Vale, ainda abordar os aspectos relativos aos custos administrativos dos cupons. De fato, o programa exige que se crie toda uma estrutura de

produção, distribuição e controle dos cupons para, de um lado, permitir que o programa atinja as famílias pobres e, de outro, coibir os desvios.

No entanto, tanto as experiências existentes tanto no caso brasileiro (programa do leite), como no de outros países latino-americanos (como México e Jamaica) indicam que os custos administrativos específicos com cupons alimentos distribuídos estão distribuídos entre 10 e 20% dos gastos totais do programa. No caso dos Estados Unidos, os custos administrativos do programa estiveram sempre abaixo dos 15% na última década, sendo considerados, por isso, um dos mais eficientes índices de custo/benefício dos programas de combate à pobreza.

Vale dizer que, ao contrário de que se imagina, os programas de transferência direta de renda às famílias pobres do tipo renda mínima têm um custo administrativo direto tão elevado quanto os cupons, ou até maior, e 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 de famílias, bem como da sua evolução durante o período em que estão no programa.

O programa de renda mínima de Campinas, por exemplo, 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 integraram o programa até hoje.

Um ponto fundamental que consideramos importante destacar a respeito dos custos dos cupons 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. O alívio no orçamento da saúde, por exemplo, 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 o programa fosse implantado no Brasil, o programa dos cupons 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 44 milhões de pessoas pobres existentes no país.

Se considerarmos uma ingestão adicional média de 50% das calorias e proteínas em função da distribuição dos cupons às famílias pobres, a produção atual de arroz e feijão teria de 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; mais ou menos a metade do custo anual de sua implantação previsto no Projeto Fome Zero.

V. 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 cupom de alimentação. Na primeira alternativa, nenhuma alteração ocorre 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 distribuição do cupom de alimentação, 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 está sendo excluído socialmente, justamente porque se dedica a produzir aquilo que as classes menos favorecidas comem, ou seja, os alimentos básicos.

Em nossa opinião, os programa do tipo renda mínima são mais apropriados às famílias de renda nula ou muito pobres e que se encontram 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 para o Brasil, baseado no sistema dos cupons ou tíquetes de alimentação, em razão de:

1. propiciar um maior gasto em alimentos vis-a-vis do que os programas de tipo renda mínima ou “cash out programs”;
2. poder 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 de tipo keynesiano, atuando de forma contracíclica, 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 permitir 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 (cupom) ao apoio monetário recebido pelas famílias (essa é a questão clássica dos programas de suporte de renda) sem perder sua focalização;
6. seu caráter temporário dispensa um controle adicional de entrada e, notadamente, 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. No caso de famílias beneficiadas por outros programas de combate à pobreza, o tempo de permanência no Programa de Cupom de Alimentos será compatibilizado com esses programas.
 7. O caráter local da distribuição dos cupons 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 cupons de alimentos inserem-se 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.

Referências Bibliográficas

- BITTAR, M. *et Alii*. *Avaliação do impacto do programa bolsa escola de Belo Horizonte sobre as famílias beneficiadas* (mimeo.), s/d.
- BRONFENBRENNER, Martin. *Income distribution theory*. NovaYork & Chicago: Aldine-Atherton, 1971.
- DEL GROSSI, M., GRAZIANO DA SILVA, J. e TAKAGI, M. *Evolução da pobreza no Brasil – 1995/99*. Campinas: Instituto de Economia (Texto para Discussão n. 104), nov. 2001.
- LAVINAS, L. *Programas de garantia de renda mínima: perspectivas brasileiras*. Rio de Janeiro: Ipea (Texto para Discussão n. 596), 1998.
- _____. e VARSANO, R. *Programas de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Ipea (Texto para Discussão Ipea n. 534), dez de 1997.
- LANGE, Oskar. *Introdução à econometria*. 2 ed. Brasil: Ed. Fundo de Cultura, 1967.
- LOBATO, D. R. “O cheque cidadão e a Bolsa-escola”, *O Globo*, 01.05.2000.
- LOPES, F. M. *Avaliação dos programas de transferência direta de renda: o caso do*

Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima do Município de Campinas. Campinas: Unicamp, 1999 (dissertação de mestrado).

MARCON, M. da G. "Programas de garantia de renda mínima". Nota Técnica DE-PEC – 97/01 – Separata do Boletim do Banco Central do Brasil, fevereiro de 1998, pp. 93-106.

MPAS/CEPAL. "Projeto: a política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização". Vol. III *Avaliação das políticas sociais brasileiras*. Brasília, 1989.

OHLS, J.C. e BEEBOUT, H. "The food stamp program. Desing, tradeoffs, policy and impacts". *A Mathematica policy research study*. Washington: The Urban Institute Press, 1993.

POLANYI, K. *A grande transformação: as origens de nossa época*. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

ROSSI, P. *Feeding the poor – assessing federal food aid*. Washington: The AEI Press, 1998.

SOUZA, A.M de e FONSECA, A.M.M.da. "O debate sobre renda mínima: a experiência de Campinas". *São Paulo em Perspectiva*, v. 11, n. 4, out/dez. 199?

Segurança pública alimentar – o direito de comer

J. E. Dutra de Oliveira

O Brasil vem periodicamente redescobrimo a fome, com fases de exacerbações e outras de calmarias, nas quais quase se esquece sua existência. No século passado, os trabalhos de Josué de Castro e, mais recentemente, as campanhas do Betinho são marcos e denúncias desta inaceitável realidade com suas gravíssimas conseqüências sociais, econômicas e políticas. Não faltam também notícias sobre o tema nos meios de comunicações, nas manifestações dos poderes constituídos, de políticos, representantes da academia e intelectuais. E acresça-se a esses pronunciamentos, outros populares a respeito do assunto, como o dito pelo nosso folclórico Joãozinho Trinta “Quem gosta de fome é sociólogo, povo mesmo gosta de comida” Eu pessoalmente costumo acrescentar que além dos sociólogos, também políticos, economistas, psicólogos, enfim, a academia em geral tem um interesse todo especial nesse assunto.

Fato é que uma alimentação saudável e equilibrada precisa cada vez mais ser considerada um direito básico e fundamental de todas as pessoas. É preciso aqui também ser explicitado que a fome e o direito de comer não se limitam exclusivamente a falta de comida e ao não comer, mas devem se estendidos ao comer mal, em quantidade e qualidade. É preciso lembrar-se que ao lado de milhões de brasileiros que não comem, estamos avançando céleres para outros milhões que comem mal e outros que comem mais do que deviam, mesmo sendo de classes socioeconômicas menos favorecidas. Está em curso no país uma “epidemia” de pessoas com sobrepeso/obesidade, trazendo graves conseqüências para a sua saúde pessoal e sérias repercussões médico-sociais.

É preciso também chamar a atenção que esses “famintos” que ilustram as manifestações e as estatísticas da fome no Brasil representam o “iceberg” da chamada fome aguda. São crianças e adultos que atingem o grau extremo da falta de comida, mas a grande maioria dos milhões que

não comem são casos de fome crônica. Pessoas que se alimentam mal por meses e anos sucessivos. Outras vezes são portadores da fome oculta, falta de minerais como ferro e zinco ou de vitaminas como A em sua alimentação. São pessoas que acabam adaptando-se a um estado de subalimentação e, outras vezes, a sobrealimentação, resultando redução da atividade física, diminuição de capacidade de trabalho, desenvolvimento físico alterado em crianças, bem como menor resistência às doenças.

Naturalmente a falta de comida e a fome não são problemas nutricionais e de saúde próprios e exclusivos do nosso país. A subnutrição é ainda prevalente nos países em desenvolvimento e a desnutrição por aumento da quantidade/qualidade de alimentos prevalece nos países ricos, mas está também presente nos países menos pobres.

Propostas de solução do problema são também repetidamente apresentadas, mas, infelizmente, os resultados práticos são poucos visíveis. Milhões de brasileiros continuam sofrendo os efeitos de não se alimentarem todos os dias com a quantidade e qualidade de alimentos que precisam para o funcionamento normal e vital do seu organismo. Como um problema inter-profissional e multidisciplinar ele exige soluções múltiplas e variadas, apresentando um lento progresso nos últimos 40-50 anos. Dados de 2001 apontam que a subnutrição nos países em desenvolvimento caiu de 46,5 % no começo de anos 1960 para 31% em 1995. Nas últimas décadas o crescimento populacional também vem diminuindo o que representa uma necessidade de menor quantidade de alimentos. Dados recentes divulgados pelas Nações Unidas mostram que esta havendo uma diminuição do número de filhos e que a previsão de 10 bilhões de habitantes no final deste século já diminuiu para 8 ou 9 bilhões. Por outro lado, mesmo um crescimento populacional de 1,4% da população representa um aumento de 80 milhões de pessoas por ano, necessitando para isto um aumento de 50% na produção de grãos alimentícios. Mas o desenvolvimento de novas variedades de cereais, o maior rendimento por hectare, o desenvolvimento de novas variedades de alimentos mais nutritivos, mais ricos em ferro e vitaminas e outros progressos biotecnológicos fazem prever que existem condições de produzir e alimentar adequadamente a crescente população mundial.

Todos esses fatos e diversas outras manifestações de organismos internacionais como a Conferência Internacional sobre Nutrição, realizada pela FAO/OMS, em Roma e que contou com mais de 1000 participantes de todos os países do mundo, fazem prever que todos estejam conscien-

te da situação mundial da alimentação. A Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar Mundial e o Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação especificam compromissos e ações para erradicar a fome e a desnutrição. Foi reconhecido que a pobreza, falta de comida, desigualdade social e falta de educação são as raízes da má nutrição e salientam que progresso do bem-estar humano, inclusive nutricional, deve constituir o centro do desenvolvimento social e econômico.

Essa Declaração Mundial conclama todos os meios envolvidos a concentrarem recursos para a solução dos problemas nutricionais dos mais necessitados. A necessidade de proteger o bem-estar dos grupos vulneráveis é salientada e antecipa intervenções específicas a curto prazo na área de alimentação e nutrição, enquanto soluções a longo termo possam ser implementadas.

O Plano de Ação também foi aprovado na citada conferência, fornecendo bases tecnológicas para a preparação dos planos nacionais de alimentação e nutrição, envolvendo não só os governos nacionais, mas também agências internacionais, organizações não-governamentais e setor privado. É salientado que as ações para se atingir o nível nutricional adequado para todos devem ser feitas por meio de um desenvolvimento sustentável, ambiental, econômico, racional e equitativo, com especial atenção às crianças e mulheres.

Cabe salientar a importância que foi dada à ação nos próprios países, que deverão ser os principais responsáveis pelos programas de Segurança Alimentar e Nutricional. Esta segurança é para ser entendida como uma "coordenação e integração de mecanismos governamentais e privados para garantir o consumo diários de diferentes alimentos, em quantidade e qualidade, a fim de suprir as necessidades nutricionais de cada indivíduo de uma região ou país".

Infelizmente este conceito de Segurança Alimentar e suas variedades, como a do Banco Mundial que especifica ser a quantidade de alimentos consumida diariamente e necessária à todas as pessoas, para uma vida ativa e saudável, ou da FAO que enfatiza uma situação que garante em qualquer tempo que toda a população tenha os meios materiais e financeiros para obter os alimentos básicos de que necessita, não têm recebido a devida atenção dos governantes e políticos. Ao contrário de outras áreas como, por exemplo, a preocupação generalizada para se garantir a disponibilidade de energia elétrica, ou a existência de combustível para automóveis e máquinas em geral. Neste último caso, mistura-se álcool à

gasolina, procura-se fontes alternativas, sabe-se como estão as reservas de combustível no país, se elas são suficientes para “x” meses e todos temem racionamento. O consumo de combustível por mês, por máquina ou por ano é conhecido e periodicamente calculado e monitorado. E como é acompanhada a situação da alimentação ?

Em relação ao alimento, o quadro é completamente diverso. Embora os especialistas da área de alimentos, alimentação e nutrição sejam capazes de calcular as necessidades dos indivíduos (de diferentes sexos, idades, tipos de trabalho etc.), mostrar os alimentos necessários para supri-las, ao mesmo tempo que pessoal de agricultura e abastecimento, economistas e outros profissionais disponham de dados sobre o mesmo assunto, não existe em nível nacional um organismo integrador e coordenador da produção, distribuição e consumo de alimentos. Ninguém é objetivamente responsável pela segurança alimentar dos brasileiros.

Certamente não é por falta de dados e estatísticas que isso acontece. Sabemos pelo IBGE e por diversas outras fontes que o Brasil tem 170 milhões de habitantes, conhecemos a pirâmide populacional. Sabemos a produção de alimentos do país, infelizmente também sabemos que o “primo pobre” da agricultura é a área alimentar; ficamos impressionados com os dados sobre a desnutrição infantil e agora também com o avanço da obesidade. O país fica em sobressalto se faltar carne de vaca na mesa dos que a podem comprar. Mas desde quando a maioria dos brasileiros come carne todos os dias? E se faltasse carne bovina e houvesse frango, peixe, coelho etc alguém ficaria nutricionalmente prejudicado? Carne não falta no país e não é tão essencial na alimentação como se faz pensar que seja.

O que está realmente faltando todos os dias é arroz, feijão e outros alimentos básicos na panela e, em especial, no estômago de uma grande maioria dos nossos patrícios. Quem nos poderia realmente dizer quanto de arroz, de feijão e de outros alimentos básicos existem no país ou seriam necessários para fornecer quantidade adequadas de energia, proteínas e outros nutrientes à toda a população? Onde estão armazenadas? Seriam suficientes para quantos dias? Há alguns anos faltou arroz no mercado brasileiro e ele foi importado do sudoeste asiático, levando meses para chegar aqui. Quando chegou, prejudicou a comercialização da nova safra nacional e não ajudou a resolver o problema alimentar no momento necessário. O feijão só é produzido em uns poucos países das Américas e nem sempre da cor mais utilizada em nosso país. Onde ire-

mos importá-lo em caso de necessidade? E o mais importante: como esses alimentos vão chegar à boca do consumidor necessitado na hora que ele precisa.

Todos esses problemas nos trazem a idéia e necessidade de uma segurança alimentar preventiva. Os responsáveis pelo governo e pela alimentação em qualquer país deveriam se conscientizar de que este é um assunto muito sério, pois afeta toda a população, diariamente, e precisa ser considerado cada vez mais um direito de cada pessoa: o direito de comer todos os dias e bem. Segurança alimentar precisa ser considerada uma atividade preventiva e não corretiva. Precisa ter como meta a boa alimentação de todos os indivíduos, evitando a fome e a subnutrição de muitos e as desnutrições de muitos outros que não sabem comer.

Além dos organismos internacionais que citamos anteriormente, também a Organização Mundial do Trabalho afirma que uma grande parte da população mundial vive em um clima de insegurança alimentar e que essa é uma das maiores crises mundiais, sem perspectivas de redução nos próximos anos. A segurança alimentar deve ser entendida como a obtenção de uma disponibilidade nacional de alimentos suficientemente estável, autônoma, sustentável a longo prazo e de acesso universal para o desenvolvimento das potencialidades biológicas e intelectuais de todas as pessoas.

O objetivo maior da segurança alimentar é assegurar a todas as pessoas o acesso físico e econômico dos alimentos básicos de que necessitem. A segurança alimentar deve ter três propósitos específicos: (1) assegurar a produção de alimentos; (2) conseguir a máxima estabilidade no fluxo destes alimentos e; (3) garantir aos indivíduos o acesso aos alimentos disponíveis.

Dada a sua importância e amplitude, a segurança alimentar abrange diferentes áreas e setores, começando com a produção dos alimentos, passando pelo abastecimento do mercado e a comercialização dos produtos, pela possibilidade física e econômica de aquisição e consumo diário dos alimentos por todas as pessoas e tendo como produto final uma boa nutrição. É evidente que cada um desses aspectos têm variáveis e apenas a seleção das mais importantes e práticas garantirão o funcionamento do sistema. E é preciso assinalar que orientação e educação alimentar são aspectos mais importantes do setor e dos mais negligenciados. Existe uma ignorância generalizada sobre o assunto, em todos os níveis sociais.

Na cadeia alimentar, aspectos econômicos são de capital importância, como também o são a política e a educação. Não será possível comer

se o salário mínimo é tão mínimo a ponto de não permitir a compra de alimentos. Por outro lado, não é difícil de se imaginar programas que proponham dar toda a alimentação ou cestas de alimentos a todas as famílias ou pessoas. Mas é preciso garantir o direito à alimentação e talvez fosse possível indexar o preço de alguns alimentos básicos, no máximo uns quatro ou cinco, ao salário. Seria assim garantido o seu consumo por todos, notadamente aos grupos populacionais de baixa renda. Neste caso, é necessário também que os produtores, em geral pequenos, recebam preços justos para garantirem a produção desses alimentos. Esse ônus precisaria recair sobre o governo e não sobre produtor, mas o país lucraria com menos doenças, menor mortalidade infantil, menor evasão nas escolas, maior rendimento no trabalho, todos frutos de uma população bem alimentada.

O objetivo mais importante de programas de alimentação é garantir a todas as pessoas, uma alimentação diária saudável do ponto de vista de quantidade e qualidade. É preciso planejar melhor, ter segurança alimentar não só em relação ao país como um todo, mas e especialmente em relação à cada pessoa. Todas precisam comer todos os dias.

Acredito que nas atuais condições políticas e sociais do Brasil, é difícil conseguir nacionalmente que segurança alimentar e alimentação atinjam toda a população, mas deve-se e pode-se fazer mais coisas do que estão sendo realizadas. É naturalmente mais fácil falar sobre a fome do que sobre comida, só que não se resolve o problema.

Penso que uma das soluções possíveis seja coordenar e integrar os diversos projetos e programas que envolvem alimentação. Eles existem na agricultura, abastecimento, comercialização, industrialização, educação, economia, consumo etc., e devem ser direcionados para garantir o direito de alimentação diária para todos. Isto, no meu ponto de vista, significaria a implementação de um Ministério da Alimentação, como o da Educação e da Saúde.

A boa alimentação precede a boa saúde e a capacidade de aprender nas escolas. Difícilmente iremos obter bons resultados na área da alimentação na dependência de atividades isoladas na agricultura, saúde, educação ou economia.

Tenho participado de muitos encontros com amigos economistas e sempre debatemos o fato de deles apresentarem muitos números e muita ênfase na renda e renda bem determinada. Fica-se com a impressão de que se houver renda, e dentro de um padrão bem calculado, não é

possível comer. Por meu lado, acredito que em qualquer nível econômico é possível comer melhor. Vê-se mães de favelas não só com filhos subnutridos, mas com filhos bem nutridos. Por outro lado famílias de classe média e alta apresentam problemas nutricionais, ligados direta ou indiretamente à alimentação. Coloco esses resultados como dependentes muito mais de bom senso e orientação alimentar do que só de problemas econômicos.

Gostaria, diante de tais dados, de se aceitar a necessidade de se olhar para a problemática alimentar do lado positivo, isto é, da campanha da boa alimentação antes da campanha da fome. Vamos lutar pela boa alimentação. Que seja meta prioritária garantir o direito de comer.

Naturalmente, para o sucesso dessa proposta é fundamental aglutinar profissionais que tenham e/ou aceitem esta visão holística orientada para a segurança de uma boa alimentação. A criação de Centros Sociais de Alimentação, envolvendo o governo e as comunidades, com a finalidade de oferecer alimentação diária saudável e subsidiada a todos os que dela necessitarem, mas com o compromisso dos comensais de passarem por uma avaliação social, treinamento e orientação. Isto poderia ser implantado imediatamente na periferia dos centros urbanos, a custo certamente muito menores do que hospitais, escolas e penitenciárias.

E não nos esqueçamos que o verdadeiro problema da segurança alimentar é garantir a todos o direito de comer todos os dias e de maneira saudável; e que isto é uma responsabilidade a ser assumida por todos nós.

Políticas específicas de combate à fome: mudanças na política agrícola e o papel da agricultura¹

José Garcia Gasques

1. Introdução

As políticas agrícolas têm importância estratégica no desenvolvimento econômico dos países e, em especial, nos programas direcionados ao combate à fome e pobreza. Sua contribuição dá-se notadamente mediante a oferta de alimentos e matérias-primas às populações. Ao lado da política agrária, a política agrícola ocupa papel fundamental em um modelo de desenvolvimento em que se busque maior nível de renda familiar e equidade.

As duas políticas, com as de emprego e renda, microcrédito e políticas de transferência direta de renda, compõem um quadro das políticas atualmente voltadas para a promoção do direito humano à alimentação no Brasil (IPEA, 2002).

Este trabalho apresenta a seguir resultados de experiências de programas e ações voltadas para o combate à fome no país. Na parte seguinte são analisadas as mudanças recentes ocorridas na política agrícola e o papel da agricultura no combate à fome. Também faz parte do trabalho um anexo com experiências de programas e ações contra fome no Brasil.

2. Experiências de combate à fome no Brasil

As experiências específicas de combate à fome no Brasil são recentes, embora o problema seja antigo e os registros datem da década de 1940 (IPEA, 2002). Por outro lado, as evidências de problemas no abastecimento alimentar mostram que a questão é ainda mais antiga, havendo registros sobre a preocupação de políticos, administradores e consumidores com a carestia nos anos 1950 (Linhares e Silva, 1979).

¹ Agradeço a valiosa colaboração de Christine Viveka Guimarães na preparação do anexo deste trabalho.

Essa questão tratada da ótica da Segurança Alimentar é um fato dos anos 1990, embora a implementação de programas específicos de combate a fome no país, date dos anos 1970, e um dos programas venha desde os anos 1950.

Olhando um pouco as experiências de anos passados, observa-se que nos Planos de Desenvolvimento, iniciados nos anos 1970, a questão da fome e suas políticas não eram colocadas de forma explícita como parte das prioridades do país.

O I PND (1972-74) preocupou-se, no caso da política agropecuária, com os incentivos fiscais, a disseminação do uso de insumos, e com a pesquisa agropecuária. O II PND (1975-79) teve entre suas prioridades a execução da reforma agrária e a redistribuição de terras. Mas foram ações focadas no Nordeste do Brasil, cujos resultados da redistribuição foram inexpressivos; o programa tornou-se então um programa de crédito e não de redistribuição de terras.

No período de vigência do II plano, vale registrar a criação de dois importantes programas de alimentação – Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), criado em 1976 e Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos (Proab). O primeiro continua até hoje e é considerado um importante programa de alimentação, sendo desenvolvido no âmbito das empresas. Há algumas avaliações desses programas em Peliano (1983) e em Coimbra (1985).

Outro ponto importante ocorrido nos anos 1970, a partir da criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan) em 1972, foi a criação de um programa chamado Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan). Este programa tinha em sua estratégia o redirecionamento da política agropecuária, de modo a ampliar o alcance das medidas assistenciais, além de propor o apoio aos pequenos agricultores de baixa renda. Apesar da prioridade que lhe fora aparentemente atribuída, tal programa sofreu sério esvaziamento em sua implementação (Peliano, 1983).

A preocupação mais explícita com a questão da fome no país ocorreu no III Plano (1980-85). Neste, o primeiro ponto de política agropecuária estabeleceu que se daria ênfase aos alimentos básicos e o segundo referiu-se ao aumento da disponibilidade de produtos agropecuários de modo a torná-los acessíveis às famílias de menor renda. No período de vigência do Plano existia um sério problema de produção e preços de alimentos (Homem de Melo, 1988).

Passando para a década de 1980, um balanço das experiências realizado por Peliano (1992), mostra que existia uma diversidade de programas de alimentação executados pelo governo brasileiro. Segundo ela, esses programas cobriam desde a assistência direta a grupamentos específicos até a execução de programas de abastecimento em bolsões de fome e pobreza. O desempenho desses programas, no geral, foi insatisfatório. Predominaram os casos de insucesso, apesar de terem sido registradas algumas poucas experiências bem-sucedidas. Vários fatores contribuíram para esse resultado insatisfatório: (1) ausência de prioridade política; (2) insuficiência e interrupção dos fluxos de recursos; (3) problemas de gerenciamento dos programas; (4) enfraquecimento da capacidade de coordenação e de gerenciamento das instituições federais encarregadas da execução, como o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan), e a Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal).

A experiência da década de 1990 merece ser vista a partir de uma evidência empírica das mais importantes para o aprofundamento de estudos e políticas relativas ao tema: um documento publicado em março de 1993, intitulado *O mapa da fome*. Além da distribuição regional dos bolsões de pobreza no país, o trabalho estimou, com base nos dados do Censo Demográfico de 1990, que 32 milhões de pessoas defrontavam-se diariamente com o problema da fome (Peliano (coord.), 1993). Entretanto, o início da década foi também marcado por “uma política de destruição indiscriminada e irresponsável aplicada pela administração Collor”, que desestruturou políticas e programas em diversas áreas (Peliano *et alii*, 1994).

O ano de 1993 foi marcado pelo lançamento de um conjunto de compromissos de ação – Plano de Combate à Fome e à Miséria e montagem de um Conselho de Estado, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea). Ambas as iniciativas decorreram do amadurecimento de idéias num ambiente político onde a fome passou a ser considerada prioridade de governo. Igualmente importante foi a proposta do Partido dos Trabalhadores (PT) para a adoção no país de uma política de Segurança Alimentar. Uma das partes que consta das proposições do Plano de Combate à Fome refere-se à produção de alimentos, à modernização da comercialização e à redução dos desperdícios.

Há poucas avaliações das experiências dos programas de combate à fome nos anos 1990. Uma das avaliações para o caso do Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos – Prodea, criado em 1993, substituído em 2000 pelo Programa Cesta de Alimentos e operacionalizado pela Companhia Brasileira de Alimentos – Conab, foi realizada por Lavi-

nas (2000). Ela concluiu que os custos do Prodea eram muito elevados e que gastou-se o dobro do preço dos alimentos adquiridos com a distribuição; entre os anos analisados, houve redução acentuada do poder calórico da cesta básica distribuída; a pesquisa em três capitais concluiu que o varejo oferecia preços similares aos custos das mesmas calorias no Prodea.

Outros acontecimentos marcaram a década de 1990, como a substituição do Consea pelo Conselho da Comunidade Solidária, também ligado a Presidência da República. Outro fato foi em 1998, ano em que se deu o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, fundado por instituições não-governamentais preocupadas com o problema da fome (IPEA, 2002). Finalmente, em 1999, deu-se a aprovação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição – PNaN.

Como parte da preocupação com o agravamento da fome no país, em que o *Mapa da fome* identificou que mais da metade dos brasileiro pobres localizavam-se nas cidades, foi realizado pela prefeitura de São Paulo em 1992, um seminário chamado *Fome – O desafio dos anos 1990*.

Na atualidade, existe uma grande diversidade de programas voltados para os problemas da fome e da pobreza no país (Tabela 1). Ao todo, existem 37 programas distribuídos por alguns ministérios. Entre esses, há os voltados para ações de assistência e os de transferência direta de renda; estes estão separados na Tabela 2. Não dispomos do total de gastos previstos nos 37 programas, entretanto, a estimativa prevista para 2002 dos programas de transferência direta de renda é de R\$22,39 bilhões, o que corresponde a aproximadamente US\$ 9,57 bilhões. Desse total, 16% representam novos programas criados a partir de 2000. A outra parte dos recursos, 84%, destina-se aos programas da Previdência Social assegurados pela Constituição de 1988. A Lei Complementar nº 111, de julho de 2001, dispôs sobre o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, com prazo de vigência até 2010 e que se destina a assegurar recursos para programas como Bolsa Escola e Bolsa Alimentação.

Entre o conjunto de programas da Tabela 1, há três que estão diretamente voltados para a alimentação das populações e trabalhadores. São eles: o Programa Bolsa Alimentação, do Ministério da Saúde; Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), do Ministério do Trabalho e; Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), do Ministério da Educação. Os dois últimos são programas de assistência e o primeiro é um programa Transferência Direta de Renda.

Tabela 1 - Programas sociais governamentais dirigidos ao combate à fome e à podreza

MINISTÉRIO	PROGRAMA
Saúde	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição Programa de Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais-ICCN: Programa "Leite é Saúde" Programa Bolsa Alimentação Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional Combate à Hipovitaminose A Combate à Anemia Ferropriva Combate ao Bócio Endêmico Sistema Nacional de Vigilância Sanitária Saúde Suplementar Programa de Agentes Comunitários de Saúde – PACS Programa de Saúde da Família – PSF Proágua
Educação	Programa Nacional de Alimentação Escolar Programa Bolsa Escola
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Programa Compra Direta de Pequenos Produtores Programa de Atendimentos Institucionais Programa Venda em Balcão
Desenvolvimento Agrário	Programa Nacional de Reforma Agrária Programa de Aperfeiçoamento da Consolidação de Assentamentos Projeto de Desenvolvimento Sustentável para Assentamentos da Reforma Agrária no Semi-Árido do Nordeste (Proj. D. Hélder Câmara) Programa de Ações Afirmativas Ações de Proteção ao Meio Ambiente Programa Seguro Renda – "Convívio com a Seca" Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronea) Programa Empreendedor Social Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)
Trabalho e Emprego	Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT Programa de Erradicação do Trabalho Escravidor e Degradante Programa de Geração de Renda (Proger) Plano Nacional de Qualificação Profissional (Planfor)
Integração Nacional	Programa de Prevenção de Desastres e Programa de Preparação para Emergências e Desastres Programa Bolsa Renda
Previdência e Assistência Social	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – Peti Projeto Agente Jovem Programas de Assistência Integral à Criança Cadastro Único Benefício de Prestação Continuada (BPC) Ações Integradas de Assistência às Famílias Atingidas pela Seca Projeto Alvorada
Presidência da República – Casa Civil	Programa de Comunidade Solidária Programa Comunidade Ativa

Fonte: Coutinho (2001)

Nota: Os programas sublinhados são Transferência Direta de Renda.

Tabela 2 – Brasil: Programas de Transferência Direta de Renda em 2002 (Em R\$ milhões)

Programa	Ministério Responsável	Objetivo	Beneficiários	Recursos Previstos para 2002
I. Programas que atendem direitos sociais estabelecidos na Constituição de 1988				
1) Benefícios assistenciais: Benefício de Prestação Continuada – BPC e Renda Mensal Vitalícia – RMV	Previdência e Assistência Social	Transferir, mensalmente e de forma permanente, um salário mínimo para pessoas idosas e portadoras de necessidades especiais, e para carentes com renda familiar <i>per capita</i> de até um quarto de salário mínimo e em cujas família não se receba outro benefício da Previdência Social	1,3 milhão de inválidos e portadores de necessidades especiais ¹ 740 mil idosos não protegidos pela Previdência Social ¹	3.500,00
2) Previdência Rural	Previdência e Assistência Social	Transferir, mensalmente e de forma permanente, um salário mínimo para pessoas idosas, viúvas, em licença, em recuperação de acidente de trabalho ou doentes, na condição de “Segurados Especiais” da Previdência Social, isto é, que tenham trabalhado em atividades rurais em regime de economia familiar.	7,3 milhões de aposentados e pensionistas ¹	15.300,00 ¹
II. Programas desenhados e implementados pelo Executivo Federal				
1) Bolsa-Escola MP nº 2140, de 13 de fevereiro de 2001.	Educação	Transferir, mensalmente um mínimo de R\$ 15,00 e um máximo de R\$ 45,00 para famílias carentes cujas crianças em idade escolar frequentem regularmente o ensino fundamental	10,7 milhões de escolares carentes de 6 a 15 anos	1.850,00
2) Bolsa-Alimentação Decreto nº 3934, de 20 de setembro de 2001.	Saúde	Transferir mensalmente um mínimo de R\$ 15,00 e um máximo de R\$ 45,00 a famílias carentes, cujas crianças de 0 a 6 anos de idade corram risco nutricional, ou nas quais existam gestantes	3,5 milhões de beneficiários carentes, dos quais 2,7 milhões são crianças de 6 meses a 6 anos e 800 mil são gestantes	300,00
3) Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) Portaria nº 20 de 14 de setembro de 2001.	Previdência e Assistência Social	Transferir mensalmente R\$ 25,00 nas áreas rurais e R\$ 40,00 em áreas urbanas para famílias que habitam regiões com grave incidência de trabalho infantil penoso desde que retirem seus filhos de 7 a 14 anos de idade dessas atividades e os encaminhem à escola em jornada ampliada	720 mil crianças de 7 a 14 anos que trabalham em atividades penosas	235,80

Programa	Ministério Responsável	Objetivo	Beneficiários	Recursos Previstos para 2002
4) Agente Jovem Portaria nº 1.111 de 06 de junho de 2000.	Previdência e Assistência Social	Transferir mensalmente R\$ 65,00 para jovens de 15 a 17 anos, os quais sejam carentes e estejam em situação de risco e, em contrapartida, estes devem freqüentar a escola e engajar-se em atividades comunitárias	40 mil jovens carentes de 15 a 17 anos em situação de risco	51,90
5) Bolsa-Renda Portaria nº 203 de agosto de 2001.	Integração Nacional	Transferir mensalmente R\$ 60,00 para famílias carentes que vivem em situação de emergência em virtude da seca, e que mantenham os seus dependentes de 7 a 14 anos na escola. Famílias com mais de 4 membros recebem R\$ 120,00	900 mil agricultores	253,30
6) Auxílio Gás	Minas e Energia	Transferir bimestralmente R\$ 15,00 para famílias carentes para aquisição de gás de cozinha	5,7 milhões de famílias carentes	900,00
Total				22.391,00

Elaboração: IPEA.
Nota: Estimativas.

Por fim, neste relato da experiência brasileira contra fome, reunimos na Tabela 3 resultados de reuniões, conferências e relatos sobre diversas ações que vêm sendo realizadas no país. Ela contém, ainda, resultados de avaliações de alguns programas públicos voltados para o combate à fome e de apoio a agricultura familiar. Reúnem-se nessa síntese, as experiências de organizações públicas federais, estaduais e municipais, associações da comunidade, igreja e organizações não-governamentais. As ações e experiências foram reunidas em oito categorias de modo a agrupar a diversidade de ações e organizações envolvidas. Conclui-se que existem muitas iniciativas que vêm se desenvolvendo com sucesso no que diz respeito aos objetivos propostos. Há uma criatividade enorme em busca de soluções para encontrar formas de organização que, em muitos casos, agregam instituições diferentes, mas com o objetivo principal contra fome.

Tabela 3 – Experiências contra a fome no Brasil

Experiências	Programas/Ações
I. ações públicas de segurança alimentar para grupos populacionais específicos	
Experiências significativas de implementação local de programas públicos	1. Programa Nacional de Alimentação Escolar 2. Sísvan – Município do Rio de Janeiro 3. Programa de incentivo ao aleitamento materno
Experiências de organizações não-governamentais	4. Enriquecimento de alimentos 5. Ação contra o desperdício – Programa Mesa São Paulo 6. Projeto Cesta da Cidadania
II. Iniciativas das administrações municipais ligadas a produção agroalimentar e à geração de trabalho e renda no meio rural	
Iniciativas das administrações municipais no meio rural ligadas a serviços, infra-estrutura e apoio à organização social	1. Fundo de Aval – Poço Verde/SE 2. Programa de Verticalização da Pequena Produção Rural – Brasília PROVE 3. Pólos Agrofloretais-Rio Branco/AC 4. Programa de Melhorias da Qualidade e Comercialização do leite Pró-leite – Juiz de Fora/MG
Iniciativas originadas na sociedade civil que resultam em parcerias ou demandas à administração pública e agências de fomento	5. Programa de Manejo Integrado da Bacia do Rio Almada-Almadina/BA. 6. Programa de Desenvolvimento Agropecuário de Tupandi (PRODART) – Tupandi/RS
Experiências de Implementação descentralizada de programas federais e estaduais	7. Cooperativa de Apoio a Produção e Distribuição de Alimentos (COPAVI) PARANACITY/PR 8. Projeto Pescando na Barra – Quissamã/RJ 9. Centro Ecológico-IPE/RS 10. Pronaf – Infra-estrutura – Araci/BA 11. Pronaf – Agroindustrial e Plano Municipal de Desenvolvimento Rural de Chapecó/SC

Experiências	Programas/Ações
III. Experiências de ações locais ligadas ao consumo de alimentos	
Iniciativas governamentais em âmbito local ligadas ao consumo alimentar	1. Implementação descentralizada dos serviços de inspeção e de vigilância sanitária – experiência de Minas Gerais
	2. Ações Públicas de garantia do acesso ao consumo de alimentos
	3. Organismos de defesa do consumidor e a experiência do Procon
Iniciativas de organizações da sociedade civil ligadas ao consumo alimentar	4. Associação das Donas de Casa e Consumidores – (Adocon) Tubarão/SC
	5. Centro de Defesa do Consumidor do Rio Grande do Norte – CDC
	6. Vida Brasil – Programa de Segurança Alimentar – Ceará
IV. Política municipal contra fome: política de abastecimento de Belo Horizonte	
	1. Produção
	2. Comercialização
	3. Consumo
	4. Recursos
	5. Parcerias
	6. Resultados
V. Exemplos de instituições beneficentes e organização governamental contra fome	
	1. Ten Yad
	2. Banco de Alimentos
VI. Exemplos de entidades religiosas contra fome	
	1. Confederação dos Bispos do Brasil (CNBB)
	2. Pastoral da Criança – Ação da Cidadania contra à fome e pela vida das vítimas da seca no Nordeste
VII. Campanhas, movimentos e associações comunitárias contra fome	
	1. Parceiros do Natal Sem Fome
	2. Projeto Desenvolvido pela Associação dos Nordestinos de Cubatão
	3. Prefeitura Municipal de Ponta Grossa, secretarias de Assistência Social e de Agricultura e o Instituto Cidadania realizam Seminário “Fome Zero”
	4. Cara é a Fome. Folha de São Paulo, 22.11.2001.
VIII. Ações locais da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) Contra Fome	
	1. Atividades realizadas pela Embrapa Arroz e Feijão em Parceria com o COEP/GO

Fonte: Polis papers 2000, nº 7.

3. Mudanças na política agrícola e a contribuição da agricultura no combate à fome

3.1. Agricultura e política macroeconômica

A relação entre agricultura e política macroeconômica é tema da maior importância para a análise de política agrícola. A estabilização da econo-

mia brasileira produziu novas relações em termos de contratos e alterou as decisões de investimento do setor público e privado. Além disso, provocou acentuadas alterações na forma de conduzir a política agrícola, em especial em relação ao financiamento e abastecimento. A redução da inflação brasileira teve impactos sobre a agricultura por meio dos efeitos sobre a taxa de juros e contratos, devido a retirada da maior parte dos indexadores que antes estavam vinculados aos contratos de financiamento agrícola.

Outro indicador que teve efeitos sobre a agricultura são os montantes de Meios de Pagamento (M1). Olhando para o seu componente depósitos à vista, vê-se que ele tem apresentado nítida tendência de aumento. Como uma das principais fontes de recursos do Crédito Rural, os recursos obrigatórios (exigibilidades) têm origem nos depósitos à vista, o crescimento desses depósitos têm implicação direta no aumento da oferta de recursos para a agricultura, que, entre 2001 e 2002, elevaram-se em 30,2% em valores nominais (Banco Central).

A taxa de câmbio tem-se mostrado favorável para a agricultura e tem sido considerada uma importante variável, determinando o desempenho da produção nacional e do comércio exterior. O comportamento da política cambial a partir de janeiro de 1999, quando se adotou o sistema de taxa de câmbio flutuante com interferências pontuais do Banco Central, tem tido enormes efeitos sobre a agricultura, no que se refere a seus indicadores de desempenho, como Relação de Trocas (preços recebidos pelos agricultores/preços pagos pelos insumos) e sobre as vendas externas. O comportamento favorável da *relação de trocas*, com uma taxa de câmbio atrativa, vem indicando com a possibilidade de aumento da produção nacional de grãos no período 2002/2003. Cabe destacar, ainda, que outro efeito da política cambial tem sido a melhoria dos indicadores de comércio exterior da agropecuária, como vantagem comparativa e posição no mercado mundial (GASQUES e CONCEIÇÃO, 2002).

Um recente estudo estimando equações de oferta de exportações agropecuárias para o Brasil, trouxe evidências adicionais importantes sobre a taxa de câmbio (Tabela 3). Mas, o que é surpreendente nesse estudo, é que a renda interna (PIB) mostrou-se mais importante que a taxa de câmbio na determinação das exportações agropecuárias. Para todos os produtos analisados, o aumento da renda interna tem elasticidades maiores que as da taxa de câmbio e outras variáveis, como preço interno e preço internacional. Significa dizer que a produção agropecuária terá de cres-

Tabela 3 – Elasticidade das equações de oferta de exportações de produtos agropecuários para o Brasil

Produtos	Elasticidade			
	Preço real do mercado interno (pir)	Preço das exportações (pe)	Taxa de Câmbio real efetiva (Cr)	Renda nacional real (PIB) rr
Frango	- 0,325***	1,187	0,268	-2,737***
Soja em grão	- 3,903***	2,881*	8,754**	-7,960
Farelo de soja	- 0,966***	3,338*	2,202**	-0,542
Óleo de soja	- 1,732***	1,187	3,940**	-5,444***
Café (grão)	- 0,328	0,101**	0,585	-1,922***
Carne bovina (1) resfriada e congelada	- 0,939	0,581	1,365***	-2,713***
Carne bovina (1) resfriada e congelada	- 1,227***	0,400	0,969	-2,394***
Carne bovina (industrializada)	- 0,215***	1,411**	0,046	-3,252***
Açúcar	- 2,905*	2,458*	2,826*	-2,213***
Algodão	-	0,784*	0,224	-2,496***
Suco de laranja	-	0,009	0,431	-0,906***

Fonte: BARROS, C.S.C; BACCHI, M.R. e BURNQUIST (2002).

cer a taxas bem mais elevadas à medida que se elevem as taxas de crescimento da economia brasileira, de modo a atender simultaneamente ao aumento da demanda interna e os contratos de exportação.

3.2. Mudança de foco na política agrícola

No fim dos anos 1980, uma parte pesada do gasto público em agricultura encontrava-se comprometida com as políticas de subsídios ao trigo, açúcar e álcool (GASQUES, 2001). Essas duas políticas representaram 46,9% do gasto com as principais políticas agrícolas. A partir de 1990, quase não houve mais dispêndios com esses produtos, o que representou um aspecto importante da redução do gasto público.

Outros pontos diferenciam o padrão de gastos na década de 1990. O primeiro, influenciado essencialmente pela abertura comercial, a qual adquiriu maior expressividade a partir de 1990, foi a melhor administração dos estoques públicos, tendo efeitos diretos nos gastos públicos. A comparação dos volumes físicos de estoques dos principais produtos até meados da década de 1990 com os estoques nos últimos três anos da década mostra uma queda expressiva nos estoques governamentais e uma redução significativa da variação dos preços agrícolas ao consumidor entre períodos.

Recentemente, vinculados a essas transformações da política agrícola, foram criados instrumentos de comercialização, tais como o mecanismo de Prêmios para Escoamento do Produto (PEP) e o Sistema de Opções, os quais trouxeram expressivas reduções de custos na execução da política de comercialização (REZENDE, 2001 e VILLA VERDE, 2001). O PEP, criado em 1996, é instrumento que procura garantir o escoamento da safra e o abastecimento do mercado interno, oferecendo, para tanto, um preço mínimo ao produtor sem que haja a formação de estoques por parte do governo. O “Contrato de Opção” é um seguro contra a queda de preço que, feito pelo produtor, oferece-lhe a possibilidade de vender seu produtos ao governo por um preço predeterminado (“preço de exercício”). Diferencia-se, assim, do antigo modelo AGF/EGF, no qual eram formados estoques muito volumosos. Note-se, todavia, um substancial aumento das importações de alimentos que, no período 1994/2000, alcançou (apenas para algodão, arroz, feijão, milho e trigo) 63,7 milhões de toneladas. Essa elevação significativa do coeficiente de bens importados pode ser vista em Delgado (2000, Tabela 3). Nos três últimos anos/safra (1999/2000, 2000/2001 e 2001/2002), o problema da importação de alimentos levantado por Delgado não tem sido observado, e os volumes importados situam-se bem abaixo de anos anteriores (Conab, 2001).

Apesar das reformas que têm sido feitas na política agrícola na área da comercialização, o processo ainda não está concluído: falta completar o redesenho do sistema de Armazenagem e do Seguro Agrário.

3.3. Mudanças na política de crédito rural

Nos últimos anos houve mudanças profundas na forma de atuação do governo no crédito rural. Isso partiu da constatação de que o modelo tradicional de financiamento estava esgotado e apresentava vários defeitos, entre os quais a excessiva participação do Estado e a cultura dos subsídios. A realidade imposta pela necessidade de controle dos gastos públicos, em decorrência da política fiscal, e os esforço de modernização do Estado foram determinantes para que se fizessem alterações substanciais no padrão de atuação governamental. A principal mudança no crédito rural foi com relação às fontes de recursos. Há uma queda dramática nos últimos 25 anos dos desembolsos do Tesouro. Em 1985, essa fonte financiava 63,98% dos financiamentos concedidos; em 2001, representava somente 0,11%. Em contrapartida, os Recursos Obrigatórios, Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e Poupança Rural passam a re-

presentar, em 2001, 80,63% dos recursos dos financiamentos concedidos. Outro ponto que chama atenção na análise das fontes é o expressivo aumento da participação do BNDES/Finame, que é essencialmente uma fonte de crédito de investimento e praticamente única no país.

As mudanças realizadas na política de financiamento podem também ser evidenciadas por um conjunto de medidas específicas adotadas, que tem propósitos bem explícitos em direção a modernização dos instrumentos de política agrícola. Algumas direções podem ser apontadas:

- Aprimoramento de novas fontes de financiamento por meio de captação de recursos externos para as atividades rurais, agroindustriais e indústrias de insumos voltadas para a agropecuária;
- Fortalecimento do mecanismo de títulos para operações de contratos futuros da agricultura;
- Reforço de instrumentos em que o setor privado passa a desempenhar um papel mais ativo, por meio de mecanismos de títulos e do sistema de opções. Outro ponto é que, nesse novo contexto, funções tradicionais do governo, como o carregamento de estoques, são substituídas por instrumentos mais modernos e de menores custos;
- Instituição do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), dada a constatação de que uma parcela substancial de produtores rurais poderia ficar excluída dos novos mecanismos de financiamento que estão sendo criados.

A identificação desses quatro pontos corrobora tendências identificadas nas partes anteriores, nas quais o traço mais marcante foi a atuação fundamentalmente regulatória do governo.

3.4. Produção de grãos e preços dos produtos agropecuários

A produção brasileira de grãos aumentou em 31,9 milhões de toneladas nos últimos sete anos. Desde a safra 1997/98, a produção vem sistematicamente aumentando, tendo atingido 100,9 milhões de toneladas de grãos na safra de 2001/2002 (Tabela 4).

As culturas substancialmente responsáveis pela elevação foram a soja, milho, feijão e arroz. Os três últimos produtos participam diretamente da dieta alimentar tradicional brasileira, enquanto a soja tanto é destinada à exportação como serve de insumos a alimentos processados e também para a fabricação de rações animais.

Os aumentos de produção obtidos são essencialmente decorrentes dos ganhos de produtividade para a maioria das lavouras, uma vez que as

Tabela 4 - produção brasileira de grãos
estimativa de produção

Mil toneladas

Cultura	Safrá						
	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02 *
Caroço de Algodão	2.127,1	568,2	763,4	923,8	1.187,4	1.525,2	1.248,3
Amendoim Total	138,8	137,2	183,5	172,4	171,6	196,7	195,0
Amendoim 1ª Safrá	112,7	110,5	150,0	138,2	146,5	168,5	166,8
Amendoim 2ª Safrá	26,1	26,7	33,5	34,2	25,1	28,2	28,2
Arroz	8.432,9	9.524,5	8.462,9	11.582,2	11.423,1	10.386,0	11.376,8
Aveia	196,3	214,4	196,9	286,9	194,1	321,9	321,9
Centeio	7,5	7,6	8,1	8,0	6,8	9,8	9,8
Cevada	225,1	245,5	302,3	314,8	319,3	307,7	307,7
Feijão Total	1.941,7	2.914,8	2.206,3	2.895,7	3.098,0	2.591,4	3.260,1
Feijão 1ª Safrá	894,1	1.031,4	916,4	1.246,9	1.412,4	1.162,5	1.432,2
Feijão 2ª Safrá	783,5	1.581,4	971,7	1.354,0	1.455,5	1.142,4	1.521,1
Feijão 3ª Safrá	264,1	302,0	318,2	294,8	230,1	286,5	306,8
Girassol	-	-	15,8	49,0	97,4	74,4	74,4
Mamona	237,4	96,4	18,8	31,1	107,4	86,4	86,4
Milho Total	29.936,8	35.715,6	30.187,8	32.393,4	31.640,5	41.536,2	38.812,9
Milho 1ª Safrá	26.666,7	31.704,4	24.605,1	26.742,0	27.715,3	35.228,5	30.812,9
Milho 2ª Safrá	3.270,1	4.011,2	5.582,7	5.651,4	3.925,2	6.307,7	8.000,0
Soja	22.282,2	26.160,0	31.364,4	30.765,0	32.344,6	37.218,3	41.400,4
Sorgo	312,7	435,6	626,4	612,8	781,4	856,9	856,9
Trigo	3.197,5	2.406,9	2.187,7	2.402,8	1.658,4	2.971,9	2.971,9
Total	69.036,0	78.426,7	76.524,3	82.437,9	83.030,0	98.082,8	100.922,5

Fonte: Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) (www.conab.gov.br) Atualizada em 18/02/2002.
Dez/01

* Estimativa

áreas têm sofrido acréscimos insignificantes. Além dos ganhos de produtividade observados, outros estudos têm mostrado que a agricultura vem obtendo elevações acentuadas da Produtividade Total dos Fatores (PTF) (GASQUES E CONCEIÇÃO, 2001).

Combinando os dados de produção de grãos com da população brasileira, observa-se mediante o índice obtido que entre os anos de 1996 e 2002 que a produção por habitante elevou-se em 35,2% (Tabela 5). Esse comportamento da produção é totalmente diferente do que se observava nos anos 1980, em que a produção *per capita* era decrescente, gerando problemas de alimentos (HOMEM DE MELO, *op.cit*).

Apesar dos aumentos da produção agropecuária, ainda será necessário aumentá-la consideravelmente se a relação produção por habitante for colocada no mesmo nível que a observada nos Estados Unidos. Neste país, a relação produção por habitante é de 1,193 toneladas/habitante [produção de grãos em 2001 = 339.800.000 t. e população em 2001 = 284.796.887 habitantes]. No Brasil, essa relação é de 0,48 toneladas de

grãos por habitante. Disso conclui-se que a produção por habitante nos Estados Unidos é de 2,486 vezes maior que a nossa. Dessa maneira, a produção brasileira de grãos teria que ser de 248 milhões de toneladas para assegurar uma proporção produção por habitante igual a encontrada naquele país.

Um aspecto totalmente incompatível com uma política de combate a fome no país é o exagerado desperdício de alimentos que vem ocorrendo na agricultura brasileira. As estimativas do IBGE indicam perdas pós-colheita entre 10% e 19,5% para arroz, café, milho, soja e trigo (Tabela 6). Transformadas em sacas de 60kg, as perdas conjuntas de soja e milho atingem 108 milhões de sacas.

Os consumidores têm sido os maiores beneficiários do bom comportamento das safras de grãos e dos aumentos de produtividade na agricultura. Um estudo cobrindo 25 anos de comportamento dos preços reais de produtos agropecuários pagos pelos consumidores concluiu que a redução anual média dos preços de 16 produtos foi de 5,25%. Essa redução de preços aos consumidores teve efeitos significativos no aumento do poder de compra do salário (BARROS e RIZZIERI, 2001).

Tabela 5 - Produção de grãos, população e produção *per capita*

Anos	Produção de grãos (1000 t.)	População (1000 hab.)	Produção (t.)/ Habitante	Índice
1996	69.036	161.247	0,428	100,00
1997	78.427	163.471	0,480	112,06
1998	76.524	165.688	0,462	107,88
1999	82.438	167.910	0,491	114,67
2000	83.030	169.799	0,489	114,21
2001	98.083	172.075	0,570	133,13
2002	100.923	174.348	0,579	135,20

Fonte de Dados Brutos - Conab, IBGE, Ipea.

Tabela 6 - Perdas pós-colheita - Safra 1999

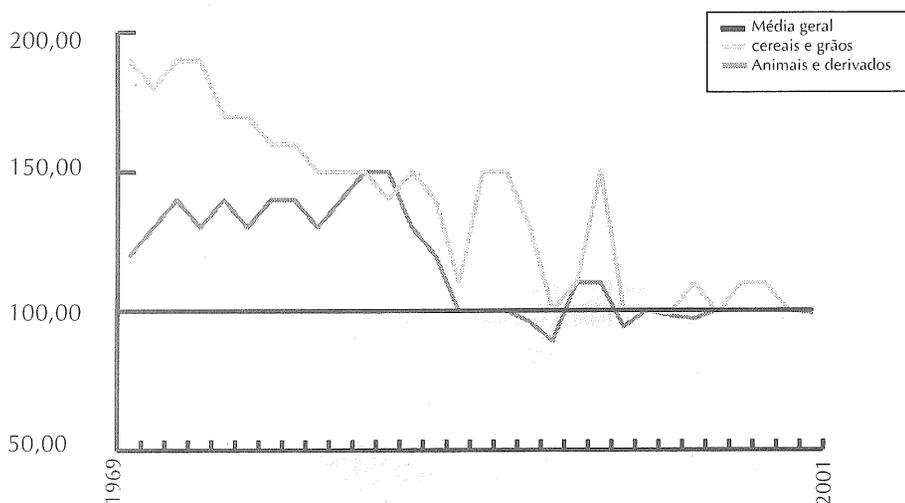
Produtos	Produção (toneladas)	Perdas pós-colheita (toneladas)	Sacas 60Kg	%
Arroz (casca)	11.782.662	1.232.311	20.538.517	10,46
Café (coco)	3.267.892	392.147	6.535.783	12,00
Feijão (grão)	2.817.348	86.501	1.441.683	3,07
Milho (grão)	32.037.624	3.431.109	57.185.150	10,71
Soja (grão)	30.901.142	3.090.114	51.501.900	10,00
Trigo (grão)	2.438.197	477.131	7.952.183	19,57

Fonte: IBGE (2001)

Os preços reais por atacado para o Brasil de grupos de produtos, cereais e grãos e animais e derivados, também vêm apresentando tendência decrescente ao longo do tempo, o que é um aspecto adicional necessário para se obter melhores resultados no combate a fome (Gráfico 1).

Esse comportamento dos preços por atacado é importante porque são eles que em geral determinam os demais preços, por meio de um mecanismo de transmissão de preços (BARROS, 1990). Os resultados sobre a transmissão de preços de carne bovina no atacado indicaram que diante de uma variação na taxa de crescimento do preço da carne bovina no atacado há uma variação acentuada na taxa de crescimento do preço da carne bovina no varejo, sendo portanto esses segmentos de mercado altamente relacionados (BACCHI e BURNQUIST, 2001). Deste modo, a convergência dos preços de cereais e grãos e animais e derivados para a taxa média dos preços no atacado, sinaliza redução de pressão dos preços agropecuários. Como consequência, há menor pressão sobre os preços no varejo, um indicador essencial para manter o poder aquisitivo do salário e rendimentos sobre os alimentos.

Gráfico 1 – Índice de preços por atacado – oferta global (IPA-CG)



Fonte: IGV – Elaborados pelo Ipea.

Nota: Cereais e grãos é composto de arroz, feijão, milho, trigo, amendoim, aveia, cevada e soja; e Animais e derivados está composto por: ovos, leite, aves, bovinos (boi casado), crustáceos e peixes.

Bibliografia

- BACCHI, M.R.P. e BURNQUIST, H.L. *Formação de preços no mercado brasileiro de carne bovina*. Rio de Janeiro: Sober, 2000.
- BARROS, G.S.C. "Transmissão de preços pela central de abastecimento de São Paulo", *Rev. Bras. Econ.* Rio de Janeiro, 44 (1): 5-20, jan. março 1990.
- BARROS, G.S.C.; BACCHI, M.R.P. e BURNQUIST, H.L. *Estimação de equações de oferta de exportação de produtos agropecuários para o Brasil (1992-2000)*. Brasília, Ipea (Texto para Discussão) nº 865, Brasília, março de 2002.
- BARROS, J.R. e RIZZIERI, J. – Efeitos da pesquisa agrícola sobre o consumidor, maio de 2001.
- BRASIL – I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) – 1972/74
- BRASIL – II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) – 1975/79
- BRASIL – III Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) – 1980/85
- COIMBRA, M. "Dois modelos de intervenção nutricional no Brasil", PNS e PROAB. In: CASTRO, C. M. e COIMBRA, M. *O problema alimentar no Brasil*. Editora da Unicamp, 1985, 213 p.
- CONAB – Brasil – Balanço da Oferta e Demanda, 12.12.2001.
- COUTINHO, A. O. Nunes. Cúpula Mundial de Alimentação (Relatório do Brasil, 1ª Versão), Rede-Ipea, novembro de 2001.
- DELGADO, G.C. "Cesta Básica: O que há de novo na regulação dos mercados agrícolas". In: Belik, W. e Maluf, R.S. (orgs.). *Abastecimento e segurança alimentar. Os limites da liberalização*. IE da Unicamp e CPDA, 2000.
- GASQUES, J.G. "Agricultura e políticas de apoio interno" (Texto para discussão) *Dilemas e perspectivas para o desenvolvimento regional com ênfases agrícola e rural no Brasil na primeira década do Séc. XXI*. Santiago, Chile, Seminário FAO, 11 a 13 de dezembro de 2001.
- _____. "Gasto público para o desenvolvimento agrícola e de áreas rurais – o caso do Brasil". *Seminário Regional sobre Gasto Público para o Desenvolvimento Agrícola e Áreas Rurais*. Santiago, Chile, FAO, 28 a 31 de agosto de 2001.
- GASQUES, J.G. e CONCEIÇÃO, J.C. – Financiamento da Agricultura: Experiências e Propostas. In: *Transformações da Agricultura e Políticas Pública*, IPEA, 2001, 539 p.
- _____. "Transformações estruturais da agricultura e a produtividade total dos fatores". In: GASQUES e CONCEIÇÃO (orgs.) *Transformações da Agricultura e Políticas Públicas*. Ipea, 2001.
- _____. *Indicadores de competitividade e de comércio exterior da agropecuária*, Projeto Rede-IPEA, 2002 (mimeo).
- HOMEM DE MELO, F.B. "A questão da produção e do abastecimento alimentar no Brasil". In: AGUIAR, M.N. (org.) *A questão da produção e do abastecimento alimentar no Brasil*. Brasília, IPEA/PNUD/ABC, 1988.
- IPEA/SEDH/MRE. *A segurança alimentar e o direito humano à Alimentação no Brasil*, Brasília, março de 2002.

- LAVINAS, L. "Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil". In: HENRIQUES, R. (org.) *Desigualdade e pobreza no Brasil*, IPEA, 2000.
- LINHARES, M.Y.L. e SILVA, F.C.T. *História política do abastecimento (1918-1974)*. Biblioteca Nacional de Agricultura (Binagri), 1979.
- PELIANO, A. M. *Alimentação e abastecimento – contribuições a uma Intervenção de curto prazo*. Documento de Trabalho nº 26, Ipea, CNRH, 1984.
- _____. "O que podemos aprender com a experiência de uma Década: uma análise dos programas assistenciais de abastecimento e alimentação". *Seminário Nacional de Abastecimento – Fome o Desafio dos anos 1990*. Prefeitura do Município de São Paulo, Secretaria Municipal de Abastecimento, 1992.
- _____. (coord.). *Balanço das ações de governo no combate à fome e à miséria*, 1994.
- _____. (coord.) "O mapa da fome: subsídios para a formulação de uma política de segurança alimentar". *Documento de Política nº 14*, Ipea, março de 1993.
- _____. *et.alii*. "O problema alimentar brasileira: situação atual, perspectivas e proposta de políticas". *Documento de Trabalho nº 11*, IPEA, CNRH, dez. 1983.
- REZENDE, G.C. "A evolução da política de preços mínimos na década de 1990". In: GASQUES, J.G. e CONCEIÇÃO, J.C. (org.). *Transformações da agricultura e políticas públicas*. Ipea, 2001.
- VILLA VERDE, C.M. – Modificações Recentes na Política de Garantia de Preços Mínimos. In: GASQUES, J.G. e CONCEIÇÃO, J.C. (org.). *Transformações da Agricultura e Políticas Públicas*, IPEA, 2001.

"Colaboração Fome Zero": a política da previdência rural

Guilherme C. Delgado

1. Introdução

A perspectiva deste trabalho é demonstrar a eficácia do reconhecimento e aplicação de direitos sociais no âmbito da Previdência Social, pelos seus efeitos no sentido da erradicação da fome e da miséria às famílias assim protegidas. O âmbito específico de análise é o do setor rural, porquanto a mudança da política – a passagem do antigo Funrural para a Previdência Rural após a promulgação da Constituição de 1988 permite captar com clareza e forte corroboração empírica –, o impacto da mudança de um regime assistencialista precário – o Funrural – para um regime previdenciário de direitos sociais universais mínimos.

Essa passagem tem conseqüências diretas sobre a redução da fome e da miséria no meio rural, ainda que restritas a determinados grupos demográficos atingidos pelo seguro previdenciário – anciãos, inválidos, viúvos e órfãos dos regimes informais de trabalho do meio rural, sem discriminação (negativa) de gênero.

Por outro lado, se é notória a conseqüência benéfica do avanço dos direitos sociais mínimos (como demonstraremos com abundante evidência empírica), é de se esperar que a redução, retirada, restrição ou mitigação desses mecanismos de proteção, tanto no âmbito rural quanto no urbano, venha a ter efeitos simétricos de desproteção social e, por conseqüência, de produção da miséria e fome em contrapartida. Isto é verdadeiro também pelo fato de que o avanço da proteção social, ainda que com ampla cobertura demográfica, assegura apenas valores mínimos de benefício social, necessários à subsistência das famílias.

Isto posto, o monitoramento de direito e de fato daquilo que vem acontecendo com o sistema de Seguridade Social Brasileiro desde a Constituição de 1988, e as sucessivas reformas posteriores, é seguramente um

exercício fundamental para se aferir e prever o andamento efetivo das políticas públicas de combate à fome e a miséria.

Este texto pretende abordar toda essa problemática aqui enunciada, adotando a seguinte estruturação: o tópico(2) que sucede essa "introdução"(1), sintetiza os resultados da pesquisa domiciliar Sul-Nordeste sobre a Previdência Social Rural, naquilo que se refere ao seu impacto sobre a erradicação da fome e de miséria; (3) breve análise dos indicadores da cobertura da Previdência Social, destacando sua avaliação comparativa antes e depois da universalização (Pós - 1992); (4) confronto dos resultados urbanos, e "rurais" da cobertura previdenciária no período; (5) análise dos efeitos da Emenda Constitucional 20 sobre o sistema Previdenciário e dos seus impactos potenciais sobre a fome e a miséria; (6) conclusões e recomendações.

2 - Os resultados da Pesquisa Domiciliar Nacional sobre a Previdência Rural

Avaliar os efeitos de determinadas políticas sociais sobre as condições de vida de uma dada população é um importante instrumento de planejamento, notadamente quando essa avaliação faz-se com rigor e a relação entre tal política e o público avaliado é notoriamente relevante do ponto de vista social.

Somos suspeitos para falar sobre o rigor metodológico da pesquisa sobre a previdência rural, pelo fato de a termos coordenado. Mas sobre a relevância social do tema pesquisado podemos afirmar sem receio: há consenso sobre a relevância socioeconômica dessa política específica no que diz respeito ao seu alcance macrossocial.

Do enfoque do consumo e autoconsumo de alimentos, da erradicação da "indigência" e do combate à miséria a pesquisa apurou informações bastante significativas nessa amostra representativa extraída de um universo de mais de quatro milhões de domicílios rurais e microurbanos¹ que constitui o "hábitat" preferencial dos aposentados e pensionistas rurais.

1 A amostra objeto da pesquisa constitui-se de 6.253 domicílios (três mil na Região Sul e 3.253 na Região Nordeste) onde reside pelo menos um aposentado ou pensionista rural. A partir da inquirição de todos os membros residentes nos domicílios pesquisados, constatou-se a percepção em média de 1,78 salários mínimos por domicílio na Região Sul e 1,57 salários mínimos na Região Nordeste. Extrapolando a média dessas proporções para o Brasil, chega-se ao número de quatro milhões de domicílios cobertos pela aposentadoria rural.

TABELA 1
Renda domiciliar dos aposentados rurais e participação da renda da previdência
Região Nordeste - 1998

Faixas de salário mínimo	% Domicílios	% Acumulado	Proporção de rendas dos aposentados(%)	Renda total domiciliar média R\$
01 salário mínimo	22,4	22,4	99,9	129,0
De 1,01 à 2,0	39,8	62,18	87,5	229,0
De 2,01 à 3,0	23,0	85,20	74,1	317,8
De 3,01 à 5,0	11,4	96,6	51,1	492,4
De 5,01 à 10	3,0	99,6	30,8	825,5
Mais de 10	0,43	100,00	30,8	2173,8
Total	100,0		71,2	
Média				283,2

Fonte: Delgado e Cardoso Jr., p. 65

TABELA 2
Renda domiciliar dos aposentados rurais e participação da renda da previdência
Região Sul

Faixas de salário mínimo	% Domicílios	% Acumulado	Proporção de rendas dos aposentados (%)	Renda total domiciliar média R\$
01 salário mínimo	11,0	11,0	100,0	129,8
De 1,01 à 2,0	24,1	35,2	90,0	240,1
De 2,01 à 3,0	20,8	55,9	69,2	328,1
De 3,01 à 5,0	23,1	79,0	48,2	511,2
De 5,01 à 10	15,7	94,7	30,8	878,0
Mais de 10	5,3	100,00	10,3	2946,8
Total	100,0		100,0	
Média				551,9

Fonte: Delgado e Cardoso Jr., p. 65

Observe-se que o momento da pesquisa – agosto/setembro de 1998 – já encontrará esse universo domiciliar em seu ponto máximo de cobertura² desde a criação da Funrural em 1972 e já agora sob vigência das novas regras previdenciárias da Constituição de 1988 (redução do limite de idade para aposentadoria, piso de salário mínimo, igualdade civil de gênero) efetivamente aplicadas.

A observação dos dados de rendimento estratificados das tabelas 1 e 2 deve ser cotejada com a tabela 3 (gastos de consumo). Nesta, fazemos

2 A esse respeito, ver a análise empírico-temporal de seção 3.

TABELA 3
Confronto renda /gastos médios de consumo dos domicílios
pesquisados (R\$-Ago/Set, 1998)

	Região Sul		Região Nordeste	
	Renda domiciliar (R\$)	%	Renda domiciliar (R\$)	%
I - Renda domiciliar	551,9	100,0	283,2	100,0
II - Gastos domiciliares	341,3	61,8	195,3	68,9
A - Gastos de consumo	269,4	48,8	185,0	65,3
1. Alimentação	123,7	22,4	124,0	54,3
2. Transporte	34,7	6,3	10,7	3,8
3. Saúde	63,0	11,4	30,2	10,7
4. Educação	30,6	5,5	8,9	3,1
5. Vestuário	25,7	4,7	9,7	3,4
6. Habitação	36,3	6,6	22,0	7,8
7. Serviço pessoais	14,0	2,5	8,1	2,9
8. Recreação	25,9	4,7	12,8	4,5
III - Excedente média total (I - II)	210,6	38,21	87,9	31,1

Fonte: Amostra de 6.253 domicílios pesquisados nas Regiões Sul e Nordeste (Pesquisa sobre Previdência Rural) - DELGADO, Guilherme e CARDOSO JR., José Celso, cap. 3.

uma confrontação da renda familiar por faixas de salário mínimo com as despesas familiares de consumo. Com essa construção poderemos analisar com maior propriedade o impacto da renda da Previdência na economia familiar dos aposentados.

Observe-se que, para a classe mais pobre da nossa amostra, aquela composta pelas famílias que tem exclusivamente a aposentadoria como fonte de renda familiar (22% de domicílios no Nordeste e 11% no Sul), e apenas uma aposentadoria (ou pensão) por domicílio, é presumível admitir que essas famílias gastem tudo o que ganham em alimentação, nada ou quase nada lhes sobrando para outras despesas de consumo e, obviamente, nada de excedente. Isto porque, como se observa na Tabela 3 (despesas de consumo), o gasto com alimentação tanto no Sul, quanto no NE, é de R\$ 124,00 reais em média, valor praticamente idêntico ao salário mínimo da época.

Em segundo lugar, temos o grupo mais representativo (classe modal): famílias que ganham mais de um e até dois salários mínimos de renda domiciliar, cuja renda familiar é em cerca de 90% oriunda das aposentadorias e pensões, restando apenas 10% de outras fontes. Essas famílias são aquelas em que ambos os cônjuges são aposentados ou há uma viúva ou viúvo aposentado(a), recebendo também a pensão do cônjuge. Neste segundo estrato, temos uma situação que é claramente de suficiência em relação às despesas médias de consumo no Nordeste, mas ainda

não configura o atendimento ao padrão médio de consumo dos domicílios do Sul.

Do terceiro estrato em diante, encontramos no Sul e no Nordeste os domicílios que apresentam claramente excedente (da renda sobre os gastos de consumo). Nesta situação (geração de excedentes) há uma gama de estratégias e relações familiares em que, em geral, as pessoas do domicílio têm acesso a outras fontes de renda e notadamente aos estabelecimentos rurais familiares. Estes lhes garantem autoconsumo, postos de trabalho e produção agrícola para venda como peças importante da sua estratégia de sobrevivência. E há também domicílios nos quais algum membro está inserido no mercado de trabalho, complementando o orçamento familiar.

Observe-se que de 65% dos domicílios no Sul e de 38% no Nordeste apresentam rendimentos domiciliares superiores a dois salários mínimos, e nesses nós claramente podemos identificar as famílias que efetivamente ultrapassaram a linha da pobreza (1/2 salário mínimo *per capita*) e revelam capacidade de gerar e/ou produzir algum excedente, em geral composto de meios subsistência alimentar.

Na realidade, essa é uma questão central, que precisaríamos interpretar com mais informação. Como estamos ainda tratando de famílias pobres, com exceção das famílias com renda acima de cinco salários mínimos (21% no Sul e 3% no Nordeste), é importante esclarecer as condições comparativas que permitem a essas pessoas escaparem da miséria, mobilizando recursos de toda natureza que se lhes tornaram viáveis a partir do momento em que tiveram asseguradas as condições mínimas de subsistência.

Nessas condições, a produção de excedentes monetários (ou déficit zero) está em geral associada a um conjunto de variáveis que convém aqui realçar: (i) os domicílios recebem mais de um benefício da Previdência Rural; (ii) os domicílios estão associados a estabelecimentos produtivos, em geral agropecuários; (iii) o tamanho médio das famílias não é muito superior à média amostral; e (iv) os domicílios apresentam pessoas ocupadas no mercado de trabalho e/ou em estabelecimento familiares.

Examinadas inúmeras situações domiciliares por meio da inquirição dos seus moradores, observamos que, ao se combinarem vários arranjos de produção e ocupação, é possível delinear uma tipologia de domicílios na qual, de maneira mais freqüente, verifica-se a ocorrência de superávit (ou déficit) na relação renda/gastos domiciliares associadas às variáveis que pretendemos explicar. A Tabela 4 sintetiza esse conjunto de situações.

TABELA 4
Classificação das unidade domiciliares pesquisadas (% de domicílios)

Tipologia	Renda Média		Responsável por estabelecimento Rural	Acesso ao Mercado de Trabalho	Gasto com Produção	Região Nordeste		Região Sul	
	Sul	NE				% Dom.	Auto Consumo Básico % Dom.	% Dom.	Auto Consumo Básico % Dom.
1) - Unidade domiciliar exclusivamente de consumo	259,7	205,9	Não	Não	Não	34,8	4,9	28,0	10,0
2) - Unidade domiciliar de consumo e trabalho assalariado exclusivo	351,6	384,9	Não	Sim	Não	21,7	6,1	22,9	8,0
3) - Unidade familiar de consumo e produção familiar exclusiva	317,2	242,3	Sim	Não	Sim	3,2	30,7	2,0	37,0
4) - Unidade familiar de consumo, produção familiar e trabalho assalariado	737,1	294,2	Sim	Sim	Sim	40,3	79,8	46,8	92,1
Total						100,0		100,0	

Fonte: DELGADO e CARDOSO JR., p.79.

Isto posto, construímos uma tipologia de domicílios em que relacionamos a unidade familiar às seguintes características: com ou sem acesso a estabelecimentos rurais próprios, com ou sem acesso ao mercado de trabalho, produtores familiares exclusivos, acesso ao autoconsumo de alimentos rurais; e com todas as características citadas em conjunto. Essa tipologia de domicílios nos apresenta as seguintes frequências na amostra apresentados na Tabela 4.

Observe-se que a unidade domiciliar exclusivamente de consumo (não tem acesso ao mercado de trabalho e à produção familiar) apresenta a situação de mais baixa renda monetária, está praticamente fora dos aportes de autoconsumo alimentar e afeta cerca de 35% dos domicílios no Nordeste e 28% no Sul, correspondendo ao subgrupo dos domicílios com até dois salários mínimo de renda *per capita*. Esses domicílios no Sul apresentam em média um nível de renda familiar compatível com as necessidades médias de consumo levantadas pela própria pesquisa. A renda *per capita* de R\$ 152 reais³ dessa categoria de domicílios permite manter as pessoas aí residentes (1,7 em média) ainda acima da linha da pobreza e apenas pouco abaixo dos R\$ 158 de consumo médio *per capita* regional.

Por fim, devemos destacar que as principais significações que se podem extrair da tipologia descrita na Tabela 4 são as seguintes: há um grupo mais numeroso de domicílios que chega a alcançar o excedente econômico. Esse grupo claramente vincula-se a algum tipo de produção familiar rural e às ocupações do mercado de trabalho. Neste grupo, o acesso ao autoconsumo de alimentos básicos é um diferenciador importante, que atinge praticamente metade dos domicílios excedentários, mas que não atinge aqueles que não são excedentários (unidades exclusivas de consumo); e também não atinge aqueles domicílios que, mesmo revelando excedente, obtêm sua renda monetária extra-aposentadoria exclusivamente do mercado de trabalho. A presença expressiva do estabelecimento rural, compondo estratégias de subsistência e produção de excedente destas famílias, revela-se, por outro lado, extremamente importante por viabilizar a própria manutenção do sistema de produção familiar, fomentado de maneira indireta pelo sistema de

3 A renda *per capita* aqui citada é calculada com base no número médio de residentes levantados neste tipo de domicílio (1,7 por domicílio em média).

seguro social rural, aqui fazendo as vezes de componente da política agrária.

3. Cobertura do subsistema previdenciário rural

A aplicação do princípio contido no artigo 195, parágrafo 8, da Constituição Federal significou, na prática, estender os direitos previdenciários a idosos (com redução de limite de idade) e inválidos de ambos os sexos, do regime de economia familiar rural, independentemente da capacidade contributiva dessas pessoas. Isso acarretou uma ampliação significativa do número de pessoas com cobertura do seguro social e com acesso ao salário mínimo, que ocorreu em uma circunstância histórica muito peculiar, na qual o próprio setor rural se descapitalizava e empobrecia. Por essa razão, a emergência de um grupo social específico, amparado pelo seguro social (dos aposentados e pensionistas rurais), vem constituindo um novo ator social, cujos papéis, dinâmica e significação exigem melhor conhecimento e explicação. Mas, antes dessas explicações qualitativas, é necessário explicitar a efetividade dessa reforma previdenciária mediante indicadores quantitativos relevantes.

Os dados gerais da Tabela 5 evidenciam que, entre 1991 e 1998, quase dobra o número absoluto de benefícios por idade acumulados no sistema rural, enquanto seu valor unitário passa de US\$ 44,1 mensais para US\$ 108,5. O impacto financeiro dessa reforma mais do que quadruplica o gasto mensal com benefícios permanentes (aposentadorias e pensões pagas), que cresce de US\$ 180 milhões mensais para cerca de US\$ 750 milhões. Por ano, esse gasto situou-se em torno de US\$ 10 bilhões em 1998.

Tal gasto social, por outro lado, tem uma incidência distributiva e redistributiva muito importante no âmbito do setor social a que se destina. Nesse ponto, temos que nos valer dos resultados da pesquisa de campo, visto que apenas a partir dela podemos isolar e comparar nosso público-alvo com outro público do chamado setor rural, este último sem acesso às aposentadorias e pensões.

Do ponto de vista macrossocial, o impacto da reforma a partir de 1992 pode ser descrito com base em alguns dados gerais que resumimos na Tabela 5.

A Previdência Social Rural pagou, em 1998, para todo o Brasil, 6,91 milhões de aposentadorias, pensões, rendas mensais vitalícias e ampa-

TABELA 5
Alguns Indicadores Globais da Universalização Previdenciária Pós-1992

Anos	Valor dos benefícios mensais pagos (US\$ milhões)	Nº total de benefícios* (mil)	No de benefícios por idade (mil)	Valor unitário dos benefícios rurais (US\$: mês dez.)
1991	180,0	4.080,4	2.240,5	44,1
1992	234,4	4.976,9	2.912,8	47,1
1993	403,8	6.001,0	3.855,9	67,3
1994	526,8	6.359,2	4.176,2	82,8
1995	637,8	6.332,2	4.126,8	100,7
1996	705,2	6.474,4	4.102,2	108,9
1997	725,3	6.672,3	4.140,2	108,7
1998	749,8	6.913,1	4.305,3	108,5

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social AEPS, 1991 a 1998.

(*) Inclui rendas mensais vitalícias rurais (RMVs) e benefícios de prestação continuada a partir de 1996, proporcionais às RMVs do setor rural em 1995.

ros previdenciários aos seus segurados do setor rural. Por sua vez, a pesquisa em domicílios segurados pela Previdência Rural revela que, em média, pagou-se 1,78 benefício por domicílio na região Sul e cerca de 1,57 na região Nordeste, e que as duas regiões são responsáveis por cerca de 65% dos benefícios previdenciários (permanentes) pagos anualmente no Brasil. Na falta de informações definitivas, cremos que é lícito tirar uma média dessas duas relações regionais (benefícios / domicílios = 6,91 / 1,72) e aplicá-la ao Brasil como um todo. Esse indicador revela que cerca de quatro milhões de domicílios no Brasil constituem um setor amparado pela Previdência Rural, que aqui denominaremos de S1. De posse dessa informação, e de outros indicadores relevantes que a pesquisa nos aponta, podemos comparar o setor S1 com o setor rural tradicional das estatísticas da PNAD e observar algumas diferenças significativas para uma variável-chave do inquérito de campo, a renda domiciliar.

A figura 1 e os gráficos 1 e 2 permitem enfocar duas informações relevantes: (i) a proporção de domicílios de aposentados e pensionistas (S1) com relação ao universo de domicílios do setor rural (S2); e (ii) a renda domiciliar no setor S1 (aposentados e pensionistas) em relação à do setor S2 (setor de domicílios rurais da PNAD), que define por exclusão um setor S2 não S1 que, para efeitos analíticos, serviria como amostra de

controle (ou amostra-testemunha). Nesse último setor, por definição, não há domicílios rurais com residentes aposentados ou pensionistas.⁴

Figura 1

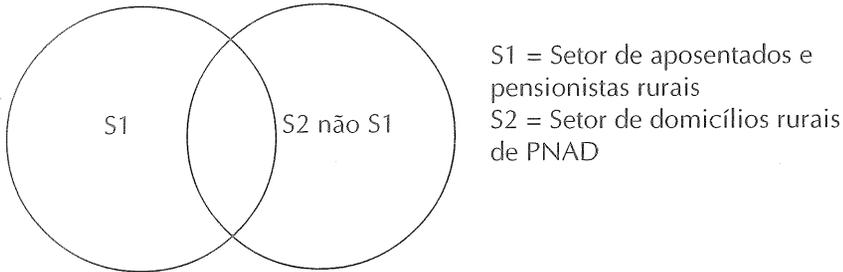
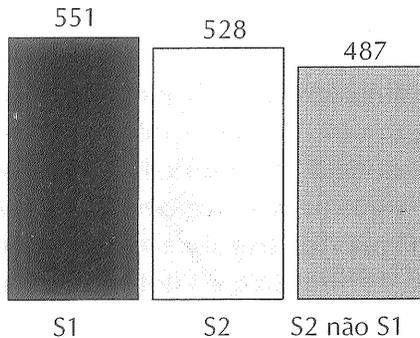
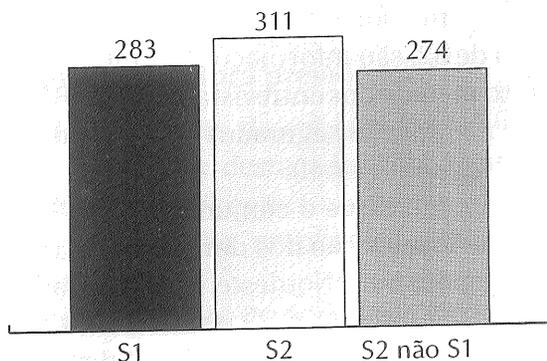


Gráfico 1 – Renda Domiciliar Média (R\$)
Região Sul 1998



4 O setor S1 para o Brasil representa 4 milhões de domicílios. O setor S2 para o país, segundo dados da PNAD-1998, possui 8,1 milhões de domicílios (exceto região Norte). O setor "S2 não S1", ainda segundo a PNAD-1998, possui 5,2 milhões de domicílios. Finalmente, o setor "S1 \cap S2" (S1 interseção S2) possui 2,46 milhões de domicílios. A renda domiciliar rural média da região Nordeste aferida pela PNAD de 1998 (conceito do S2) é de R\$ 311, portanto 13% acima dos R\$ 275 apurados pela PNAD de 1997. Esse dado é aparentemente contraditório, visto que, no segundo semestre de 1998, o Nordeste rural atravessou uma forte e generalizada seca, e a Sudene, em 10 de junho de 1998, reconheceu que 1.832.509 famílias rurais eram oficialmente declaradas sob flagelo da seca. Isto posto, o acréscimo de renda domiciliar rural constatado pela PNAD poderia indicar a presença de pagamentos monetários referentes às frentes de trabalho dos governos federal e estaduais. Esse auxílio monetário era de um salário-mínimo por pessoa e, provavelmente, deve ter beneficiado mais de um indivíduo por família, engrossando assim a renda domiciliar total e *per capita* nesse ano de 1998. Cabe ainda observar que esses pagamentos às frentes de trabalho eram vetados aos aposentados e pensionistas, de forma que a aparente discrepância entre os valores obtidos em 1998 para a renda domiciliar do S2 em relação ao S1 em um ano de seca pode estar parcialmente explicado, servindo ainda para nos alertar sobre a importância das fontes de renda não agrícola na formação da renda rural nordestina.

Gráfico 2 – Renda Domiciliar Média (R\$)
Região Nordeste 1998



A estatística do setor de aposentados e pensionistas da Previdência Rural que aqui denominamos S1 foi obtida a partir de uma pesquisa amostral para as regiões Nordeste e Sul do Brasil. Os aposentados e pensionistas dessas duas regiões receberam, em 1998, conforme o Anuário Estatístico da Previdência Social de 1998, cerca de 65% dos benefícios totais pagos ao setor rural da Previdência no Brasil.⁵

A amostragem de domicílios foi extraída do Cadastro de Nomes e Endereços do INSS, do qual foram selecionados todos os titulares de benefícios de duração continuada (aposentadorias, pensões, rendas mensais vitalícias e amparos previdenciários) presentes no mês de março de 1998 relativamente ao público rural. Esse cadastro, discriminado por município, foi objeto de uma primeira seleção, na qual foram aleatoriamente escolhidos 300 municípios nas duas macrorregiões e, dentro de cada município, 20 domicílios, observando-se para cada região uma mesorregionalização que dividiu o espaço regional em três mesorregiões.⁶

5 A amostra de domicílios que construímos para essas duas regiões tem objetivos específicos de pesquisa social regional e apenas acessoriamente é utilizada para estimar parâmetros nacionais, como foi o caso do estimador benefícios/domicílios que, obtido em ambas as regiões, foi extrapolado para todo o país.

6 Para uma descrição detalhada do Plano Amostral da Pesquisa, ver DELGADO et al., 1999. As amostras regionais de três mil domicílios (ou mesorregionais de mil) são significantes do ponto de vista estatístico, no sentido de que a esperança matemática dos parâmetros amostrais $E(p) = P + e$ é muito próxima da dos parâmetros do universo contido no Cadastro de Nomes e Endereços da Previdência. Isto posto, temos condições de definir, por inferência estatística, o tamanho do S1 regional do Sul e do Nordeste e todas as suas características socioeconômicas, a partir dos resultados pesquisados na amostra domiciliar dos seis mil domicílios inquiridos na pesquisa de campo.

O setor S1 compõe-se, por definição, de aposentados e pensionistas da Previdência Rural. Todas suas interações com outros conceitos estatísticos do setor rural, como por exemplo o Setor de Domicílios Rurais do IBGE, aqui chamado de S2, são informações resultantes da própria pesquisa de campo (p. ex. metade dos entrevistados pelo IBGE reside na zona rural e praticamente metade dos segurados entrevistados revelou-se responsável por estabelecimento rural).

Do exposto, depreende-se que o conjunto " $S1 \cap S2$ " (S1 intersecção com S2), em termos de localização dos domicílios, é uma inferência direta da pesquisa nas regiões Sul e Nordeste. Por outro lado, o conjunto de domicílios rurais que, segundo a PNAD de 1998, não recebe quaisquer rendimentos de aposentadorias ou pensões é aqui denominado setor "S2 não S1" e nos serve, respectivamente, para as regiões Nordeste e Sul, como amostras de controle que aferem os níveis de renda domiciliar desse subconjunto (S2 não S1) comparativamente ao nosso setor de pesquisa direta, o S1.

Em agosto/setembro de 1998, o nível de renda domiciliar médio do S1 na região Sul era de R\$ 551, enquanto o nível médio da renda domiciliar rural da PNAD (setembro de 1998) era de R\$ 528 e o nível da renda de "S2 não S1" era de R\$ 487 (setembro de 1998). Para a região Nordeste, os números são, respectivamente: S1 = R\$ 283, S2 = R\$ 311 e "S2 não S1" = R\$ 274. No caso da região Sul, a renda dos domicílios com acesso aos benefícios previdenciários situava-se, em média, 13,1% acima da renda dos domicílios sem acesso ao seguro social [S1 / (S2 não S1)], enquanto, no caso da região Nordeste, esse percentual estava, em 1998, apenas 3,6% acima, também em termos médios.

Esses dados de renda domiciliar evidenciam a diferença significativa que faz ter ou não acesso ao sistema de proteção previdenciária. O setor de domicílios sem acesso à previdência, seja no Sul, seja no Nordeste,

Tabela 6
Proporção de idosos (60 anos ou mais) residentes na zona rural que recebe aposentadoria (1992, 1998 e 1999)

Anos	% de Idosos Cobertos na Área Rural
1992	65,2
1998	82,1
1999	82,5

Fonte: Amostra rural das PNADs cf. Helmut Schwarzer, op. cit.

percebe um nível de renda domiciliar que, apenas no caso do Sul, situa-se acima da linha da pobreza medida por uma renda domiciliar *per capita* mensal maior que meio salário-mínimo.

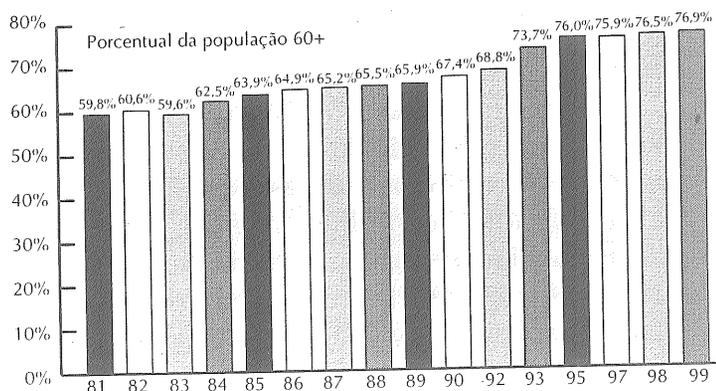
4. Evolução geral da cobertura previdenciária

O fenômeno da ampliação da cobertura social da previdência que analisamos na seção anterior, destacada nesta década de 1990 pela aplicação das regras regulamentares da Constituição de 1988, é geral. Os benefícios urbanos também são ampliados, ainda que com velocidade menor do que no setor rural.

Um bom indicador de cobertura, relativo à população de idosos, é o da proporção de pessoas com idade de 60 anos ou mais que recebe pelo menos um benefício de aposentadoria ou pensão. Construindo este indicador com base nas estatísticas das PNADs, para o período de 1981-1999 (ver Gráfico 3), observa-se o crescimento dessa proporção, que salta de 65% a 67% vigente até 1990, para um patamar de 75% a 77%, vigente no final da década. Essa linha evolutiva é claramente mais marcada quando confrontamos o mesmo indicador (proporção de idosos com 60 anos ou mais que recebe aposentadoria) com a amostra rural da PNAD. (Tabela 6).

Na Tabela 6 (amostra rural da PNAD) a cobertura chega ao patamar de 82,5% da população, fato que corrobora inteiramente a análise apresentada na seção precedente.

Gráfico 3 – Pessoas de mais de 60 anos que recebem pelo menos um benefício de aposentadoria ou pensão de um regime de previdência público (Brasil 1981-1999)



Fonte: Microdados PNAD, 1981-1999, conforme Schwarzer, H. (inédito). Rentenformen in Lateinamerika: Der Fall Brasiliens in den 90er Jahren [Reformas Previdenciárias na América Latina: O Caso Brasileiro nos Anos 90]. Tese a ser apresentada à Universidade Livre de Berlim em 2001.

Infelizmente não dispomos das mesmas informações de renda e consumo familiar dos domicílios urbanos com pelo menos um aposentado da maneira como levantamos no subsistema rural. Mas, sabendo-se que em média os benefícios previdenciários urbanos são superiores aos do subsistema rural e observando a ampliação significativa da cobertura no período 1985-1999, podemos por analogia deduzir os efeitos benéficos que tal política social teria conseguido no sentido de combater a fome e a miséria no âmbito das famílias dos idosos, inválidos e viúvos(as) do setor urbano.

Observe-se que esse resultado provável depende fortemente do valor mínimo desses benefícios – o salário mínimo, único benefício pago na Previdência Rural e o mais freqüente no sistema urbano da Previdência. Portanto, quaisquer reduções, desvalorização ou desvinculação tácitas ou explícitas do salário mínimo (que por ventura viessem a ocorrer no sistema previdenciário) afetariam imediatamente os mais de doze milhões de beneficiários amparados pelo benefício mínimo.

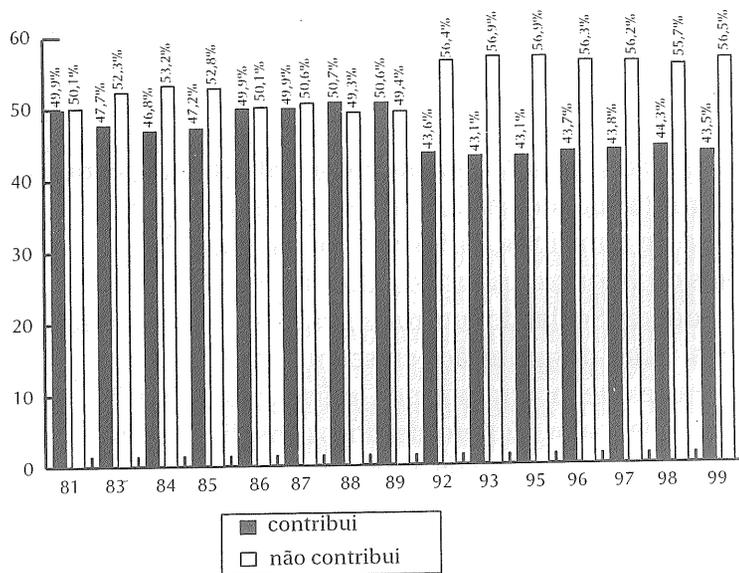
4.1. A cobertura das futuras gerações: um problema sancionado pela Emenda 20

A ampliação da cobertura social do sistema de seguridade social no Brasil, e particularmente da Previdência e Assistência Social, a exemplo daquilo que demonstramos nas seções 3 e 4, apoiou-se basicamente em dois processos vigentes em passado recente, mas que certamente estão hoje fortemente alterados. O primeiro desses processos é expresso pela intensa expansão do mercado formal de trabalho no Brasil nos anos 1960 e 1970, gerando nos anos 1990 um acréscimo significativo de direitos de aposentadoria por tempo de serviço ou por idade. O segundo processo relevante é a institucionalização da seguridade social universal na Constituição de 1988. Este princípio traduz-se nas Leis de Custeio e Benefício da Previdência Social (1991) e na Lei Orgânica da Assistência Social (1993), que aplicarão de fato o princípio da universalização, reconhecendo direitos sociais de idosos, inválidos e viúvas(os) rurais e urbanos, independentemente da capacidade contributiva destes, mas tão-somente pela comprovação de trabalho pretérito na área da Previdência; ou de insuficiência dos meios de subsistência próprios no caso da Assistência Social.

Esses dois processos estão hoje fortemente abalados e infelizmente projetam para o futuro nuvens obscuras, que precisariam ser devidamente focalizadas na perspectiva do combate à miséria e a fome dos grupos sociais mais vulneráveis.

A primeira constatação que deve nos informar nessa discussão é a verificação da redução significativa do trabalho formal (com carteira assinada e contribuição à Previdência Social) que ocorre nos últimos vinte anos, e em especial na década de 1990. Há uma redução de participação de trabalhadores contribuintes da Previdência Social de cerca de 15 pontos percentuais da PEA, entre 1980 e 1999 (ver Gráfico 4), levando-nos hoje a um perfil em torno de 43% de contribuintes em relação a PEA ocupada total. Este fenômeno – a informalização – ainda não estancou no presente, e certamente coloca graves problemas à cobertura da proteção social às futuras gerações de idosos e inválidos, sem o devido tempo de contribuição no setor formal da economia.

Gráfico 4 – População ocupada por contribuição a um instituto de Previdência Social (Brasil 1981-99)



Fonte: IBGE (PNAD, 1981-1999)

Nota explicativa: Os dados apresentados nesse Gráfico (Proporção de contribuintes da previdência e proporção de não contribuintes com relação a população ocupada no período 1981/1999) refletem apenas em parte o fenômeno da informalização no conceito restrito que aqui estamos empregando, qual seja, o da sua inclusão no sistema de proteção social da Previdência Social. Além dessa confrontação de situações que os dados do Gráfico 4 permitem visualizar, há duas outras informações relevantes que aí estão omitidas: 1) a proporção dos desocupados na PEA quase triplica nos pontos extremos do período analisado (de cerca de 3,5% no início dos anos 1980, vai a 8,5% no final da década); 2) a proporção de idosos (com 60 anos ou mais) levantados no gráfico 27, que não recebem quaisquer benefícios da Previdência Pública. A combinação desses três vetores de desproteção social leva para o futuro uma situação de grave acumulação de iniquidade social, que precisa ser devidamente conhecida e dimensionada para ser combatida.

Essa segunda condição é um critério restritivo do seguro previdenciário introduzido pela Emenda 20/1998 (Reforma Previdenciária), que marca um retrocesso parcial nos princípios da universalização da seguridade social, substituídos pela noção de seguro atuarialmente equilibrado, fruto das contribuições virtualmente capitalizadas no tempo de contribuição do trabalhador. Na verdade, a Emenda 20 conserva critérios de justiça distributiva na Previdência, como por exemplo o piso de benefícios, a discriminação positiva às mulheres, o subsistema rural etc., mas persegue idealmente o princípio do contrato privado de seguro previdenciário.

As muitas relações informais de trabalho urbano e rural, insusceptíveis de serem resgatadas pelo contrato salarial formal, e que hoje são maioria das relações na economia do trabalho, praticamente estão fora da "nova" Previdência Social. Preservou-se de direito o "regime da economia familiar rural" pelo fato de não se revogar dispositivo constitucional que assim o estabeleceu (Art. 195, § 8^a); mas prevê-se a partir de 2006 um conjunto de adaptações da Previdência Rural aos princípios da Emenda 20 que na realidade são incompatíveis com o regime de economia familiar.

Por outro lado, para o trabalho informal urbano, praticamente nada há que permita sua inclusão no atual sistema previdenciário, que não a sistemática de contribuição formal na categoria "autônoma", idêntica em termos de valor contributivo a do empregador formal.

A Previdência Social do futuro, segundo os termos atuais da Emenda 20, projeta uma desproteção crescente, descrevendo um movimento inverso àquele que mostramos no Gráfico 3. Isto significa, portanto, que a expectativa de maior número de idosos, inválidos e viúvas(os) sem acesso ao direito social mínimo da aposentadoria ou pensão, agravaria certamente os níveis da fome e da miséria sociais, já na primeira década dos anos 2000.

4.2. Reverter o retrocesso

Os direitos sociais mínimos reconhecidos pela Constituição de 1988 longe estão de serem integralmente resgatados. Mas houve alguns avanços, como demonstramos no caso da Previdência Rural. Esse subsistema previdenciário, historicamente o último vagão a ingressar na Previdência Social desde sua criação em 1923 (Lei Eloy Chaves), contém algumas novidades que poderiam servir de paradigma a uma Previdência Social comprometida com a erradicação da fome e da miséria.

Talvez a maior novidade do subsistema rural é que este setor ingressou na Previdência Social pela via do regime de economia familiar rural, conceito chave que permite incorporar os inúmeros arranjos do trabalho informal no meio rural, incluindo seu enorme setor de subsistência. O princípio incluyente da Previdência Rural exige o trabalho informal (regime de economia familiar) como critério universal do direito previdenciário, revolucionando neste aspecto a própria previdência social convencional, calcada no trabalho assalariado formal. Por essa via foi possível incluir no seguro social da Previdência um grupo majoritário de trabalhadores informais que jamais seriam reconhecidos no regime convencional da Previdência, ou seja, mediante comprovação do tempo de trabalho assalariado, ou mais recentemente do tempo de contribuição no trabalho assalariado.

O que ocorreu no setor rural poderia servir de referência para se pensar uma verdadeira reforma da Previdência que reconhecesse também no setor urbano o trabalho informal como critério legitimador do direito previdenciário urbano, desvinculando-o do único critério hoje prevalente, o tempo de contribuição.

A contrapartida financeira dessa mudança é previsível. Nada de estratosférico – algo como até dobro do custo fiscal da Previdência Rural em seu ponto de pico: no máximo 2% do PIB para incluir a parcela de força de trabalho urbano que hoje não é detentora de qualquer direito social para futura aposentadoria. Esse efeito financeiro é importante que se diga, não ocorre todo de imediato, mas ao longo das décadas de 2000 e 2010, quando se manifestariam os efeitos restritivos da atual legislação e os seus efeitos sobre o setor informal.

Uma reforma de tal magnitude deveria claramente explicitar suas fontes e formas de financiamento que fossem externas à contribuição dos trabalhadores ativos, onerando apenas aqueles que efetivamente produzissem algum excedente comercializável, como é o caso da atual Previdência Rural. Como estes são uma base de arrecadação pequena, o aporte substantivo do financiamento desse sistema viria do sistema tributário regular e mais especificamente do subsistema que financia a Seguridade Social.

5. Conclusões e recomendações finais

A análise desenvolvida neste trabalho destaca uma experiência muito positiva da política social – a Previdência Rural universal –, que uma vez

posta em prática revelou consequências relevantes no combate a fome e a miséria no meio rural.

Um importante fator explicativo dessa experiência bem-sucedida está no fato de que tal subsistema previdenciário, de maneira excepcional, acolheu o trabalho informal, exercido no chamado regime de economia familiar, como critério familiar universal de acesso ao seguro previdenciário, acrescido das outras condições clássicas do direito na Previdência – idade, invalidez e viuvez.

Apenas esse critério é responsável por uma verdadeira revolução no índice de proteção social dos idosos, que é bem mais alto na zona rural do que no setor urbano, apesar da Previdência Social ser mais de meio século mais antiga no setor urbano do que no setor rural.

Por outro lado, as mudanças profundas ocorridas no mercado de trabalho nos últimos vinte anos acentuaram as várias formas de trabalho informal, auto-ocupações e mesmo desemprego aberto, clamando por novos arranjos da política social que incorporem diretamente o setor informal urbano.

Infelizmente a Reforma da Previdência, consubstanciada na Emenda Constitucional 20/1998 e toda sua legislação subsequente, opera no sentido de restringir direitos sociais aos trabalhadores do setor formal com tempo de contribuição comprováveis. Isto terá por consequência a exclusão dos trabalhadores informais urbanos da Previdência Social e, na melhor das hipóteses, seu acesso tardio (67 anos), sob comprovação de semimendicância, no atual regime da Assistência Social.

Creemos que há força ética que justifique reverter esse quadro de desigualdade, ainda mais no caso do Brasil, que encontrou um caminho institucional frutuoso para proteção social mínima na previdência social: o atual regime da Previdência Rural.

No fundo, a promessa que a meu ver deveria ser feita é a extensão do direito social universal a todos os trabalhadores informais nas condições clássicas de vulnerabilidade social e biológica: idade, invalidez, viuvez e, provavelmente, também desemprego aberto.

Isso é o mínimo civilizado e cidadão para uma sociedade como a nossa. Abaixo de tal patamar, a retórica de combate à pobreza é demagógica e contraproducente na perspectiva de afirmação da cidadania.

Bibliografia Citada

- DELGADO, Guilherme et.alii. *Avaliação socioeconômica e regional da previdência social rural: relatório metodológico*. Brasília : IPEA, 1999.
- DELGADO, Guilherme e CARDOSO JR., José Celso. *A universalização de direitos sociais no Brasil: a previdência rural nos anos 1990*. Brasília: IPEA, 2000
- M.P.A.S. *Anuário Estatístico da Previdência Social (1991 a 1998)*. Brasília : INSS (vários anos)
- SCHWARZER, Helmut (inédito). *Retenreformen in Latinamerika: Der Fall Brasiliens in den 90er jahren* [Reformas Previdenciárias na América Latina: o caso brasileiro nos anos 90] Tese a ser apresentada a Universidade Livre de Berlin em 2001.
- IBGE. *Pesquisa nacional por amostragem de domicílios (1981-1999)*.

Reforma Agrária, Segurança Alimentar e Desenvolvimento Rural

Tânia Andrade

1. Introdução

As idéias apontadas neste texto decorrem da experiência adquirida após sete anos de atuação à frente do Itesp (Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo "José Gomes da Silva"), lidando com a política agrária e fundiária paulista, em que pude perceber cada vez com maior nitidez a importância e inter-relação dos temas Reforma Agrária e Segurança Alimentar. Por isso, faço aqui um breve parêntesis sobre o Itesp e sua missão institucional, para permitir uma melhor compreensão das observações realizadas adiante.

O Itesp foi concebido originariamente como Instituto de Assuntos Fundiários, em 1983, no Governo de Franco Montoro, com o então Secretário de Agricultura José Gomes da Silva e, já naquela época, abrangia a questão dos assentamentos rurais e de seu desenvolvimento. Após várias idas e vindas institucionais, o órgão foi recriado como Instituto de Terras, em 1991, passando finalmente à condição de Fundação Pública em novembro de 1999, quando tive a honra de me tornar sua primeira Diretora Executiva, com a missão de planejar e executar as políticas agrária e fundiária no âmbito do Estado. Para isso, a Fundação Itesp deve promover a regularização fundiária em terras devolutas ou presumivelmente devolutas, implantar e desenvolver assentamentos de trabalhadores rurais, nos termos da Lei 4957/85 e legislação complementar; prestar assistência técnica às famílias assentadas e aos remanescentes das comunidades de quilombos; identificar e propor soluções para os conflitos fundiários; capacitar os beneficiários na área agrícola e os técnicos nas áreas agrária e fundiária; promover a identificação e a demarcação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos, para fins de regularização fundiária, bem como seu desenvolvimento socioeconômico; participar, mediante

parceria, da execução das políticas agrária e fundiária, em colaboração com a União, outros estados e municípios.

No desenvolvimento de nosso trabalho à frente do Itesp, a equipe dirigente procurou dedicar especial atenção à questão do desenvolvimento dos assentamentos, em suas três fases distintas – implantação, desenvolvimento e consolidação – e cada uma merecendo programas de apoio e tratamento diferenciados, correspondentes às suas características principais.

Essa abrangente missão institucional e a forma como buscamos implementá-la trouxeram, a mim pessoalmente e à minha equipe de direção, uma visão ampliada das possibilidades de intervenção do Estado no desenvolvimento rural, integrado ao desenvolvimento social e econômico do país em uma perspectiva real de geração de renda e emprego para além das questões meramente de assistência social aos excluídos. Tal percepção foi corroborada com uma atuação de caráter nacional nessa área, mais especificamente por meio da participação na Anoter (Associação Nacional dos Órgãos Estaduais de Terras) e no CNDRS (Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável).

A segurança alimentar é aqui entendida no sentido de "assegurar que todas as pessoas tenham, em todo o momento, acesso físico e econômico aos alimentos básicos que necessitam" (FAO, 1988:38, citado por DESER, 1996:7)¹. Por essa visão, a questão da segurança alimentar na política de Reforma Agrária pode ser abordada de duas maneiras: pelo aspecto da segurança alimentar dos próprios assentados, cuja condição de subsistência é fundamental para seu sucesso e fixação na atividade, em especial nos difíceis anos iniciais de implantação do assentamento; e pela ótica da produção de alimentos para as populações locais no entorno dos assentamentos, nas etapas mais avançadas de desenvolvimento e consolidação dos projetos.

Discuto, então, a experiência de São Paulo nesses dois aspectos, abordando a produção para autoconsumo dos assentados e a pesquisa realizada pelo Itesp nesse tema, bem como a produção em geral dos assentamentos, a partir dos dados observados ao longo desse período.

1 O Departamento Sindical de Estudos Rurais fez uma discussão sobre o significado da segurança alimentar para diferentes organismos, institutos e entidades. In DESER. "Fome, Segurança Alimentar e o Papel das Políticas Públicas", *Caderno de Estudos*: Curitiba, julho de 1996.

2. Autoconsumo nos assentamentos

2.1. Histórico

A discussão mais sistemática no Itesp a respeito da questão da segurança alimentar iniciou-se em julho de 1995, com um curso de Análise Diagnóstico de Sistemas Agrários, ministrado pelo Dr. Mark Dufumier, por intermédio de Convênio FAO/Incra, em Promissão, SP.

À época como Diretora de Assentamento, fiz questão de participar pessoalmente e pude constatar que a existência e complexidade dos sistemas de cultivo para autoconsumo estavam diretamente relacionadas ao grau de desenvolvimento dos assentados e sua capacidade de resistência às adversidades. Realmente, em Promissão – um assentamento com 630 famílias, instalado em 1987 pelo Incra – os assentados com maior grau de capitalização e bem-estar familiar eram aqueles que dispunham de sistemas de produção mais diversificados, incluindo a produção para o autoconsumo da família.

Naquele assentamento, embora a maior parte das famílias estivesse em bom estágio de desenvolvimento, nos anos de 1992 a 1994, as famílias que produziam exclusiva ou predominantemente algodão sofreram grandemente com a quebra das safras, decorrente do "vermelhão" e do baixo preço do produto. O enorme endividamento dessas famílias deixou-as em condição de inadimplência e descapitalização, algumas à beira da desistência da atividade.

Entre esse grupo, aquelas famílias que dispunham de um sistema de subsistência forte, com uma produção para o autoconsumo diversificada e suficiente para todo o ano, apresentavam recuperação econômica visivelmente mais consistente que as demais. Efetivamente, a capacidade de resistência dessas famílias estava bastante concentrada na sua possibilidade de subsistir no lote, sem precisar aumentar seu endividamento nos mercados locais. A própria venda dos excedentes da subsistência tornava-se por vezes fonte de renda que permitia aumentar a auto-estima e a perspectiva de continuidade na atividade.

Em um outro extremo, em certo lote que visitei, onde a monocultura do algodão havia tomado até mesmo o espaço do entorno da casa, a quebra da safra dispersou a família, deixando no lote apenas um casal de velhinhos, um pé de laranja e um pé de quiabo, seis vacas, sem alimento adequado, com produção de 1 litro/dia e que vinham sendo vendidas uma a uma para a subsistência do casal, em um processo de descapitali-

zação acelerado, sem qualquer perspectiva de continuidade. Sentados sem ação à porta da casa, eram a imagem da desolação.

Em todos os casos, evidenciava-se a importância da segurança alimentar dos assentados para o sucesso da própria política de reforma agrária. O impacto da constatação visual levou-nos a observar mais atentamente a realidade de todo o Estado em relação à segurança alimentar dos assentados. Pudemos verificar a repetição daquele quadro em praticamente todos os assentamentos: a produção para o autoconsumo era fator importante na fixação e desenvolvimento das famílias assentadas.

E, situação que preocupava, em alguns municípios da região do Pontal do Paranapanema, onde os assentamentos vinham sendo criados em massa, a inexistência de uma agricultura familiar expressiva fazia com que os novos assentados – mesmo aqueles que o desejavam – tivessem enorme dificuldade em implantar o sistema de cultivo para o autoconsumo, pela dificuldade em obter matrizes, sementes ou mudas suficientes e adequadas.

Assim, por exemplo, em Mirante do Paranapanema – cuja zona rural era dominada pela pecuária extensiva de corte e que, a partir de dezembro de 1995, recebeu o assentamento de cerca de mil famílias – onde essas poderiam encontrar galinhas e porcos caipiras, mudas de frutas e sementes rústicas em quantidade suficiente para tantos novos sítios familiares?

E mais: como convencê-los a abrirem mão de um pedaço do "mar de pasto" herdado dos fazendeiros, em que a renda monetária da pecuária leiteira seria imediata, para transformá-lo em um quintal de produção "sem nenhum valor", "apenas" para a subsistência da família?

2.2. A implementação do Programa de Segurança Alimentar

No estudo do dimensionamento do módulo familiar de assentamento, já a partir de 1995, o Itesp passou a incluir um espaço previsto exclusivamente para a subsistência, calculado conforme a média da área destinada a esse fim nos assentamentos da mesma região. No Pontal do Paranapanema, a pesquisa realizada pelos técnicos da área de planejamento do Itesp nos assentamentos mais antigos da região – Gleba XV, Areia Branca e Água Sumida – indicavam serem utilizados em média 2,5 hectares, ou um alqueire, para a produção de autoconsumo. Em outras regiões do Estado, por diversos fatores, essa porção de terra podia ser bem menor, de até um hectare, em média.

Com a destinação dessa área para a subsistência e a conseqüente discussão da sua importância com os assentados, no momento da apresen-

tação e aprovação do projeto de parcelamento da área, muitos questionamentos passaram a ser feitos, inclusive pelos próprios técnicos de campo responsáveis pelos assentamentos.

Era comum que o paradigma da especialização e da monocultura até a porta da casa impusesse uma sensação de perda de território útil, que levaria o assentado a "perder renda" com a produção de subsistência em lugar da produção comercial. Era difícil demonstrar que o valor da produção para o consumo familiar deveria ser calculado pelo valor de compra nos mercados regionais e não pelo seu pequeno custo de produção para os assentados. Aliás, era difícil convencer que exatamente por ser ínfimo esse custo de produção, maior era a vantagem ou o ganho da família; que tal produção significava aumento da renda e não perda.

Entre os assentados, a maior resistência embandeirava-se na dificuldade de obtenção dos itens necessários e na falta de tempo do chefe da família para atividades de "menor importância", com tanta coisa para fazer no lote em relação à produção comercial. Mesmo as lideranças do MST no Pontal criticavam o destaque que o Itesp estava dando à subsistência, o que, no entender deles, vinha em detrimento de coisas realmente importantes, como a agroindústria e a cooperativa de produção em larga escala, que seriam os únicos fatores de desenvolvimento econômico a serem considerados para os assentamentos da região.

Essas e outras resistências fizeram com que a discussão do Programa de Segurança Alimentar fosse diversas vezes postergada. E talvez estivéssemos até hoje discutindo a oportunidade de sua criação, se a direção do Itesp não tivesse encontrado seu mais forte aliado nesse processo – as mulheres assentadas.

A partir do I Encontro Estadual das Mulheres Assentadas, no início de 1998, o Programa tornou-se uma realidade. Nesse evento, já como dirigente principal do Itesp, realizei uma palestra sobre a importância econômica da produção para o consumo familiar nos assentamentos e as dificuldades que vínhamos encontrando para a sua implementação. As mulheres assentadas de São Paulo, cuja organização estadual teve um marco nesse encontro, compreenderam a questão e reivindicaram a destinação de uma verba orçamentária específica para as mulheres aplicarem em seus projetos e, entre eles, no de segurança alimentar. Abraçando a idéia, as mulheres assentadas deram um passo adiante e passaram a cobrar dos técnicos em seus assentamentos e dos próprios companheiros a implementação do programa, com a elaboração de projetos específicos, propiciando enfim sua concretização.

O Programa de Segurança Alimentar foi concebido como um apoio à instalação de produção para subsistência familiar no lote, para aqueles assentados que precisassem desse apoio e desejassem a sua implementação. Não objetivava suprir as necessidades totais do grupo familiar, mas permitir o início da atividade, sendo necessário investimento complementar para sua continuidade. A prioridade do programa eram aquelas famílias menos capitalizadas e aquelas cujo assentamento estivesse em fase inicial de instalação, contanto que manifestassem sua intenção de receber o programa e assumir os compromissos decorrentes. As discussões realizadas pela equipe técnica com os assentados em assembléias fomentavam esse interesse.

O Programa de Segurança Alimentar foi organizado em quatro kits opcionais com composição regionalizada – galinhas caipiras, porcos rústicos, pomar caseiro e horta familiar – sendo recomendado aos técnicos que estimulassem uma distribuição eqüitativa desses kits em cada assentamento, de forma a facilitar o intercâmbio posteriormente. Dentro da ótica não paternalista que norteava todas as políticas do Itesp, o Programa possuía efeito multiplicador – os assentados assumiam o compromisso de, após um determinado período, repassar a outra família ou à merenda escolar da comunidade o equivalente ao kit recebido.

O custo médio do Programa girava em torno de R\$ 200 por família, o que nos parecia um valor baixo diante do retorno esperado, em todos os aspectos. Os recursos orçamentários que puderam ser destinados naquele ano pelo Itesp para essa finalidade, da ordem de R\$ 200 mil, mostraram-se insuficientes perante a necessidade e à enorme demanda provocada pela atuação das mulheres. Felizmente, fomos socorridos pela parceria extremamente positiva com a Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social, por intermédio de seu Programa Migrante, com recursos da ordem de R\$ 420 mil apenas para as atividades de subsistência.

O valor da produção para autoconsumo nos assentamentos, no entanto, era ainda uma incógnita a ser resolvida. Diversos estudos apontavam para algo em torno de um salário mínimo mensal por família, mas não havia dados que comprovassem tal assertiva. E a cada nova rodada de discussão sobre o tema, retornava-se ao questionamento inicial: vale a pena destinar terra para a produção de subsistência?

Mesmo quando a discussão abordava a eficácia da política de reforma agrária e seus resultados, o Itesp, por meio do projeto Caderneta de Campo², dispunha de levantamentos censitários anuais de produção que permitiam estimar a renda monetária familiar, mas cujos dados limitavam-se à produção comercial. Quanto se poderia agregar a essa renda em função da produção para consumo próprio era uma pergunta por responder.

2.3. A pesquisa sobre o impacto do autoconsumo na renda familiar

A partir daí, foi realizada uma pesquisa sobre a produção destinada ao consumo familiar, cujos resultados serão publicados³ e cujo texto original foi um suporte fundamental para este texto. Obviamente, os dados completos, análises e informações estatísticas mais detalhadas não poderão ser abordados aqui, estando reservados ao livro⁴.

O objetivo central do estudo foi verificar o impacto da produção de alimentos para o autoconsumo, atribuindo-lhe valor econômico que permitisse verificar sua importância, possibilitando orientar e aprimorar aquele e outros programas, e objetivando garantir a segurança alimentar das famílias, aspecto fundamental da cidadania no campo.

O universo de trabalho do Itesp, durante a realização da pesquisa desenvolvida entre 1999 e 2000, compunha-se de 8.828 famílias distribuídas em 137 assentamentos no Estado de São Paulo. Destas, 4.747 famílias concentravam-se no Pontal do Paranapanema, em 83 assentamentos instalados na sua maioria nas terras devolutas retomadas pelo Estado a partir de 1995. Desse universo, 70 famílias participaram da pesquisa, distribuídas entre oito das doze localidades abrangidas pelos Grupos Técnicos de Campo do Itesp, com amostras que variavam, aproximadamente, entre 1 e 2% das famílias de cada localidade.

Utilizou-se como base para a pesquisa o método de abordagem sistêmica conhecido como Análise Diagnóstico de Sistemas Agrários⁵, que se

2 A Caderneta de Campo é um levantamento anual realizado pelos técnicos de campo com todas as famílias que se encontram sob responsabilidade de sua assistência técnica. Este levantamento é composto de dados sobre composição familiar, escolaridade, existência de outras fontes de renda familiar, além da produção no lote, condições de moradia, posse de bens e infra-estrutura de produção e, notadamente, dados da produção agropecuária: área cultivada, produção e valor gerado.

3 "Da terra nua ao prato cheio: produção para autoconsumo familiar nos assentamentos rurais do Estado de São Paulo". São Paulo: Itesp (série Cadernos de Pesquisa, no. 1), 2002. No prelo.

4 Os resultados da pesquisa e sua análise preliminar já se encontravam no prelo quando deixei a direção do Itesp, devendo ser aguardada para breve sua publicação.

5 É importante frisar que apesar de se utilizar desta metodologia, este não é um trabalho de Sistemas Agrários.

distingue por utilizar amostras dirigidas e trabalhar com o envolvimento dos agricultores no desenvolvimento do diagnóstico, levando em conta também seus interesses durante a execução da pesquisa.

Assim, com a participação dos pesquisados, foi realizado um levantamento das quantidades consumidas de alimentos produzidos pela família no próprio lote, em que cada família anotou esses dados em um caderno com orientações e exemplos durante uma semana em cada mês (segunda a domingo), pelo período de doze meses consecutivos (maio de 1999 a abril de 2000). Nem todas as famílias anotaram os dados durante os doze meses, aceitando-se para fins de pesquisa as anotações daquelas que levantaram dados durante seis ou mais semanas, período considerado satisfatório para se obter informações representativas.

As variações quanto às unidades em que eram quantificados os produtos foram corrigidas com a padronização de seus valores, adotando-se, para tanto, a unidade quilograma. Para a quantificação econômica, foram utilizados preços de mercado, obtidos pelos técnicos de campo do Itesp, por meio de levantamento no varejo da região, na cidade onde os assentados realizariam suas compras de mantimentos, caso não os produzissem. A coleta de preços respeitou a qualidade e a aparência comercial dos produtos, sendo os produtos aptos para o consumo humano,

Tabela 1 Número de assentamentos e de famílias por Grupos Técnicos de Campo do Itesp em 1999 e número de famílias pesquisadas.

Grupo Técnico de Campo	Nº total de assentamentos	Nº total de famílias	Nº de famílias pesquisadas
Rio Claro	9	299	-
Tremembé	1	97	-
Itapeva	7	382	7
Sorocaba	5	324	5
Presidente Venceslau	17	1.015	17
Porto Primavera	12	1.154	16
Mirante do Paranapanema	27	1.196	-
Teodoro Sampaio	17	824	6
Presidente Bernardes	12	558	3
Andradina	10	822	10
Promissão	4	838	6
Araraquara	16	1.319	-
TOTAL	137	8.828	70

Fonte: Itesp - Pesquisa sobre autoconsumo nos assentamentos, 1999-2000.

mesmo quando menores ou apresentando alguns defeitos, avaliados por seu valor comercial.

O estudo desenvolveu-se em diferentes contextos⁶, considerando a diversidade dos assentamentos, concentrando-se em quatro regiões do Estado: Pontal do Paranapanema (Porto Primavera, Teodoro Sampaio, Presidente Bernardes e Presidente Venceslau), Noroeste (Andradina e Promissão), Itapeva e região de Sorocaba.

A maior parte das famílias pesquisadas foi classificada pelos técnicos de campo do Itesp⁷, a partir do seu conhecimento empírico, em produtores capitalizados (ou em nível de desenvolvimento socioeconômico avançado), em capitalização (em estágio intermediário com tendência de crescimento), em descapitalização (ou em estágio intermediário com tendência à queda) e descapitalizados (nível de desenvolvimento socioeconômico baixo). Assim, buscou-se um exemplo destes quatro grupos de produtores por assentamento ou grupo de assentamentos.

O estudo abrangeu os seguintes pontos:

- Pesquisas quantitativas (dados primários e secundários):
 - Levantamento de dados referentes à alimentação diária constituída de produtos do lote;
 - Levantamento de preços de mercado nas diversas regiões pesquisadas;
 - Levantamento de produtos comprados ou obtidos fora do lote;
 - Levantamento do perfil socioeconômico das famílias.
- Pesquisas qualitativas:
- Entrevistas com produtores assentados;
 - Grupos focais com técnicos de campo.

2.4. Panorama e resultados

A produção de autoconsumo integra-se à paisagem bastante diversificada próxima à moradia, com plantas frutíferas e ornamentais, ervas medicinais, animais domésticos e aves. Em geral, ao redor da casa estão a horta, o pomar e os animais criados soltos ou abrigados em pequenas construções de madeira. É comum também encontrar a consorciação de

6 A equipe técnica responsável pela condução do estudo foi composta por: Ana Lúcia C. Costa; Andréia R. N. Ferreira; Edson Martins; Fábio Luis N. Almeida; Ivanete Maria D. Oliveira e Ricardo P. Regatieri, coordenada pelos diretores Márcia Regina Andrade e Ivan Silveira, das áreas de formação e desenvolvimento de comunidades, respectivamente.

7 Alguns técnicos afirmaram não possuírem condições de realizar tal classificação, de forma que das 70 famílias pesquisadas, 55 foram classificadas naqueles estratos econômicos.

cultivos, associando plantas de pequeno porte e voltadas ao consumo, como abóbora e quiabo, com outras espécies de maior porte e maior interesse comercial, como o café. Abóbora, maxixe, abobrinha e outros podem também estar ao redor da casa.

Em geral, as mulheres assumem um papel de maior dimensão nas atividades de autoconsumo, uma vez que são elas quem diariamente se ocupam do preparo das refeições – o que não descarta o trabalho na roça, boa parte das vezes. A pesquisa apontou que, em maior ou menor grau, a produção para autoconsumo está presente na quase totalidade dos lotes. Mandioca, milho, arroz e feijão são os produtos mais constantes, formando a base da alimentação nos assentamentos. Essas culturas correspondem, mesmo com as mudanças aceleradas no padrão alimentar de hoje, às preferências alimentares dos brasileiros. Mas há desde famílias que dispõem de apenas alguns produtos até aquelas que, com elevada e diversificada produção de autoconsumo, só compram o que não podem produzir no sítio – sal, óleo e açúcar refinado, por exemplo.

Destaque deve ser dado ainda à melhoria do padrão de vida e saúde decorrente da diversificação da produção para o autoconsumo. O consumo cotidiano de vitaminas e proteínas, antes muitas vezes inacessível, torna-se uma realidade na forma de frutas e hortaliças, carne de porco, galinha e também ovos. O consumo abundante de leite e queijos, possível pela produção decorrente notadamente da substituição da pecuária de corte patronal pela pecuária de leite de caráter familiar, beneficia visivelmente a família, em especial as crianças. Em alguns assentamentos, como o Pirituba, em Itapeva, a diminuição da incidência de doenças e da taxa de mortalidade infantil foi referida pelos agentes de saúde a partir do início das atividades de pecuária leiteira.

A percepção da segurança alimentar, trazida por uma produção para autoconsumo, foi notada em todas as entrevistas. Vai-se generalizando nos assentamentos paulistas a idéia de que algo que é produzido e consumido pelo próprio produtor evita o desembolso de dinheiro que seria necessário para a compra do produto. O que é valor de uso e não se torna mercadoria permite a economia do dinheiro que seria gasto para a compra. A produção de autoconsumo representa concretamente uma segurança para os produtores: têm-se garantidos vários tipos de alimento, permitindo à família enfrentar eventuais adversidades.

No estado de São Paulo, conforme os dados da pesquisa realizada pelo Itesp, o consumo médio *per capita* de alimentos provenientes do pró-

prio lote é de 419,85 kg/ano – 1,15 kg /dia! – e representa um valor monetário de R\$ 402,12. Considerando-se o número médio de cinco pessoas por família, o consumo médio alcança 2.099,25 kg de alimentos por família/ano com um valor de R\$ 2.010,62 – ou R\$ 167,55 mensais⁸.

O valor econômico dos itens de autoconsumo em relação ao seu valor total médio apresenta a seguinte ordem de importância: pequenas criações, pecuária, horta, lavoura, pomar e derivados/processados. Em relação às quantidades consumidas, a ordem de importância é alterada para: pecuária, pomar, lavoura, pequenas criações, derivados/processados e produtos da horta. Estes resultados são determinados por dois fatores

TABELA 2 - Valor médio anual *per capita* do consumo alimentar domiciliar da produção para autoconsumo, segundo a origem do produto.

Média geral dos assentamentos (99/00).				
Origem	R\$	%	Kg	%
Lavoura	57,70	14,35	78,88	18,79
Pequenas criações	134,85	33,53	61,16	14,57
Pecuária	78,52	19,53	121,77	29,00
Derivados/processados	22,06	5,49	8,65	2,06
Horta	57,90	14,40	58,72	13,99
Pomar	51,09	12,71	90,68	21,60
Total	402,12	100,00	419,85	100,00

Fonte: Itesp - Pesquisa sobre autoconsumo nos assentamentos, 1999-2000.

TABELA 3 - Valor médio anual *per capita* do consumo alimentar domiciliar da produção para autoconsumo, segundo a origem do produto.

Média geral dos estratos de capitalização (99/00)				
Origem	R\$	%	Kg	%
Lavoura	51,08	13,25	68,28	17,01
Pequenas Criações	128,92	33,45	60,09	14,97
Pecuária	79,84	20,72	123,32	30,73
Derivados/processados	23,07	5,98	9,23	2,30
Horta	53,40	13,85	54,02	13,46
Pomar	49,11	12,74	86,41	21,53
Total	385,42	100,00	401,35	100,00

Fonte: Itesp - Pesquisa sobre autoconsumo nos assentamentos, 1999-2000.

8 O salário mínimo à época era de R\$ 136,00 mensais.

distintos: quantidades consumidas e valor do produto. Assim, o valor da pecuária é alto devido à grande quantidade de leite consumida. Por outro lado, produtos provenientes de pequenas criações (consumidos em quantidades menores) tendem a ter maior importância em termos de valor monetário, por serem produtos com preços maiores.

Enquanto a média geral engloba dados de 70 famílias, os dados sobre o consumo alimentar domiciliar *per capita* anual e seu valor monetário, segundo os estratos de capitalização, referem-se a 55 famílias, para as quais procedeu-se à estratificação, sendo: 12 famílias consideradas capitalizadas, 14 em capitalização, 14 em descapitalização e 15 descapitalizadas. O consumo médio anual de alimentos para esse grupo é de 401,34 kg *per capita*, que resulta num valor monetário de R\$ 385,42, valores próximos à média geral do estado.

Em relação à ordem de importância dos itens quanto ao seu valor monetário e às quantidades consumidas, o comportamento é similar àquele observado nos resultados médios gerais.

Apesar de algumas alterações, o comportamento de consumo alimentar entre os estratos de capitalização é bastante semelhante ao obtido no resultado geral. Em quase todos os estratos, os itens pequenas criações e pecuária ocupam o primeiro e o segundo lugares em importância, tanto em termos de quantidades consumidas como em termos do valor monetário, enquanto os produtos derivados/processados ocupam a última

TABELA 4 - Valor médio anual *per capita* do consumo alimentar domiciliar da produção para autoconsumo, segundo a origem do produto.

Origem	Por estratos de capitalização (99/00).							
	Quantidade consumida (Kg)				Valor monetário (R\$)			
	C	EC	ED	D	C	EC	ED	D
Lavoura	59,80	77,56	71,25	63,48	49,94	54,66	54,07	45,58
Pequenas criações	73,41	69,11	44,15	55,32	165,12	150,82	92,07	112,21
Pecuária	145,62	139,17	116,71	94,90	117,44	81,83	67,70	57,33
Derivados /processados	11,22	9,77	9,36	6,86	33,77	23,83	20,18	16,45
Horta	57,14	64,31	50,56	44,65	58,64	65,72	47,31	42,93
Pomar	133,34	75,21	78,69	64,52	70,88	42,30	49,88	36,30
Total	480,53	435,13	370,74	329,73	495,78	419,17	331,21	310,80

Legenda: C - Capitalizado EC - Em Capitalização ED - Em Descapitalização D - Descapitalizado

Fonte: Itesp - Pesquisa sobre autoconsumo nos assentamentos, 1999-2000.

posição em todos os estratos. Entre os capitalizados, observa-se uma maior diversidade de alimentos consumidos, totalizando 93 produtos. Os estratos em capitalização e em descapitalização totalizam 79 e 80 produtos, respectivamente. Os descapitalizados apresentam a menor diversidade, com 72 produtos. Nota-se uma ordem decrescente de consumo entre os estratos de capitalização.

Ao comparar as faixas de valores gastos pelas famílias em compras de produtos fora do lote com a estratificação realizada entre elas, observou-se uma tendência das famílias consideradas capitalizadas estarem também nas faixas de maior valor gasto. Vários outros fatores influem, porém, no valor da cesta, como hábitos de consumo, ponto de compra e principalmente a participação dos alimentos produzidos no lote, conforme demonstra este estudo. No geral, pode-se observar que a produção do lote tem grande importância no consumo das famílias, representando uma economia na despesa familiar.

As despesas com alimentação giram em torno de 60 a 70% dos gastos mensais da família, que incluem, além dos gêneros alimentícios, produtos de limpeza e de higiene pessoal. O valor médio mensal *per capita* das despesas com alimentação foi de R\$ 23,31, variando de R\$ 9,82 a R\$ 45,62.

Somando-se ao valor médio mensal *per capita* das despesas com alimentação o valor dos alimentos produzidos no lote, que é de R\$ 33,04, temos um total de R\$ 56,35. Esse valor, comparado a outros estudos, é bastante próximo ao valor da despesa média mensal *per capita* com alimentação (R\$ 55,57) encontrado para os indivíduos das famílias da faixa de renda de seis a oito salários mínimos mensais da região metropolitana de São Paulo (IBGE, 1998).

Hoje, a produção para autoconsumo é considerada, entre os técnicos de campo do Itesp, uma atividade de significativa importância para os assentados. É o que se depreende da pesquisa qualitativa com grupos focais de técnicos que atuavam naqueles assentamentos.

Os técnicos destacam que:

Uma das características importantes da produção vegetal para o autoconsumo é que ela, em geral, utiliza-se dos resíduos da produção agrícola como as palhadas, do esterco de animais, dos resíduos da adubação das culturas comerciais, e dos recursos oferecidos pelo próprio ambiente, como a fertilidade natural do solo, a água e o clima, otimizando assim os recursos disponíveis no lote. A mesma situação se observa na produção animal para o autoconsumo. Os suínos, as aves e a produção leiteira de pequena escala são alimentados com resíduos das culturas comerciais e

com volumosos produzidos no lote. Muitas vezes a produção para autoconsumo está inserida no sistema de produção de tal forma que a viabilidade econômica da produção comercial depende dos resíduos da produção para o autoconsumo e vice-versa.

Observam também que:

Os produtos alimentícios obtidos no comércio são, geralmente, provenientes de uma produção comercial de larga escala que é amplamente dependente de adubos químicos e agrotóxicos, e a produção para autoconsumo, ao contrário, tem um potencial de gerar produtos sem essas substâncias inconvenientes, proporcionando uma melhor qualidade de vida e redução das despesas com alimentação.

Além disso,

O fato de o assentado ser capaz de suprir a sua alimentação, através da produção de gêneros alimentícios básicos, lhe dá segurança econômica e, conseqüentemente, emocional, para que possa assumir, com maior tranqüilidade, os riscos inerentes à produção comercial.

Para muitos técnicos,

O aspecto geral do lote é um bom indicador do desempenho do assentado. Lotes que possuem pomares, hortas e pequenas criações domésticas expressivos, geralmente são administrados por assentados com um melhor desempenho econômico.

Ressalte-se que os resultados da pesquisa quantitativa também indicaram que quanto mais capitalizado o agricultor, maior o valor de sua produção para autoconsumo.

Os pontos acima apresentam uma certa interdependência, que evidencia a necessidade de uma abordagem sistêmica para a compreensão e intervenção integrada nos assentamentos rurais. O Programa de Segurança Alimentar foi destacado nas entrevistas como importante instrumento nesse processo. Porém, essa ação pode ser prejudicada se não tiver como objetivo a autonomia do assentado, passando então, em contrapartida, a perpetuar a necessidade da intervenção do técnico ou tornando-se meramente assistencialista.

A segurança alimentar é fundamental para a fixação dos agricultores no campo, pois garante um item básico da cidadania e elimina uma preocupação fundamental de suas vidas: a alimentação da família. O que é produzido no lote chega a representar, em termos médios, 58% do valor

gasto mensalmente com a subsistência do grupo familiar. Além disso, a criação de pequenos animais, pecuária leiteira, produção de olerícolas e de frutíferas, exigentes em mão-de-obra, envolvem decisivamente mulheres e jovens no trabalho do lote, aumentando a estabilidade do grupo familiar. As mulheres desempenham papel relevante na subsistência, e sua importância estratégica deve sempre ser considerada na elaboração de programas que visem estimular essa produção.

A produção de autoconsumo ajuda a construir a segurança econômica que o agricultor necessita para se lançar em novos projetos e aumentar sua produção comercial, podendo funcionar como uma verdadeira poupança para a família, seja pela venda de animais e excedentes seja por produzir seu próprio alimento, em vez de comprá-lo. E o produtor efetivamente aumenta sua capacidade de resistir a adversidades, tais como preços baixos, dificuldades na comercialização e frustração de safra.

3. Emprego, renda e alimentos

Outro aspecto a ser destacado na política de Reforma Agrária é que ela pode contribuir significativamente para a segurança alimentar das populações que vivem ao redor dos projetos de assentamento bem-sucedidos. Geradora de agricultores familiares por excelência, a Reforma Agrária tem papel importante em pelo menos três frentes: na produção de alimentos de melhor qualidade e menor preço; na geração de empregos diretos e indiretos no campo; e na revitalização de economias locais e geração de empregos urbanos.

3.1. A produção de alimentos dos assentamentos de São Paulo

Nos assentamentos paulistas, a diversificação da produção impressiona pela variedade e quantidade de produtos postos à disposição dos mercados locais. No último levantamento publicado do Projeto Caderneta de Campo, do Itesp⁹, relativo à safra de 1997/1998, verificou-se a continuidade da tendência de diversificação de atividades nos assentamentos do estado de São Paulo, tendo sido levantada a ocorrência de 103 culturas anuais diferentes. O levantamento atingiu 95% dos lotes dos projetos de assentamentos existentes à época, o que corresponde a 90% da área agricultável disponível nas áreas pesquisadas.

⁹ Os dados socioeconômicos e de produção obtidos no Projeto Caderneta de Campo, iniciado em 1996, foram publicados em dois livros da série Cadernos Itesp vols. 1 e 9. Os dados dos demais anos encontram-se em mimeo na biblioteca do Itesp.

As culturas com maior importância, pela área ocupada ou número de famílias envolvidas, são o milho, feijão da seca, algodão, mandioca para indústria, feijão das águas, cana-de-açúcar, feijão de inverno, soja e arroz – praticamente todas integrantes da cesta básica do brasileiro. Estas culturas somadas representam 93% da área de cultivo anual nos assentamentos.

Verificou-se nesta safra, mais uma vez, a crescente importância que vem assumindo a produção dos assentados em relação ao conjunto da agricultura paulista. Remetendo-se aos dados do Projeto Lupa¹⁰ (1995/1996), pode-se verificar que a área total disponível, da ordem de 94 mil hectares nos 5.645 lotes de assentamento estudados, representava 0,54% da área agricultável total do Estado de São Paulo, em 2,03% das unidades de produção agrícola.

Embora constituam-se em tão pequena parcela da poderosa agricultura paulista, os assentamentos já respondem, em área plantada, por 3,12% do algodão, 8,47% da mandioca para indústria, 5,19% do feijão de inverno, 4,64% do feijão da seca, 2,31% do feijão das águas, 11,68% da mamona e 1,64% do milho, quando confrontados os dados do Balanço de Safra do Itesp com os Levantamentos de Safra IEA/Cati 1997/1998¹¹.

Também o cultivo de hortaliças vem crescendo a cada ano nos assentamentos, chegando naquela safra a ocupar 1,44% da área (1.353 ha) dos assentamentos estudados. A cultura de mandioca de mesa dos assentamentos já representa 4,70% da área desta atividade no estado de São Paulo. As espécies olerícolas que mais se destacam são: mandioca de mesa (23,03%), tomate (14,61%), quiabo (12,66%), abobrinha (12,37%), alface (6,92%), milho verde (4,09%), pimentão (2,67%), abóbora seca (2,10%) e melancia (1,81%).

A diversificação de atividades nos assentamentos vem ocorrendo também por meio da progressiva introdução da fruticultura. A área total ocupada pelas culturas permanentes perfaz 1.812,88 hectares, significando 1,93% da área agricultável. A área exclusivamente dedicada à fruticultura alcança 1.442,00 hectares, ou seja, 79,54% das culturas perenes. Na safra 1997/1998 estavam em produção 97,98 hectares de café e 312,06 hectares de frutas, destacando-se abacaxi, banana maçã, laranja, limão, manga e ponkan. Em valor de produção, essas frutas, com o maracujá e café, representam 82% do total gerado pelas culturas permanentes. A perspectiva de

10 Levantamento das Unidades de Produção Agrícolas do Estado de São Paulo, realizado pela Secretaria da Agricultura e Abastecimento do Estado.

11 Dados do 5º Levantamento de safra 1997/98, realizado em junho de 1998, publicado pelo IEA/Cati em setembro de 1998.

um grande incremento nos anos seguintes decorria da entrada em produção de muitas áreas novas, mais de mil hectares, financiados com recursos do próprio Itesp por seu programa de fruticultura¹².

A importância da pecuária leiteira na diversificação da produção e na estratégia de obtenção mensal de renda nos sistemas de produção das famílias assentadas, aliada à possibilidade de aproveitamento de pastagens já constituídas quando da implantação dos assentamentos, tem sido o principal fator de crescimento dessa atividade, notadamente na região do Pontal, onde as condições de solo nem sempre são favoráveis à atividade agrícola. Segundo o levantamento, o rebanho passou de 63.585 para 69.820 cabeças, sendo 32.580 matrizes leiteiras, o que significava à época 4,46% do rebanho leiteiro paulista. A produção de leite naquele período atingiu 27,8 milhões de litros/ano.

Entre as criações de pequenos animais, a suinocultura é a atividade que apresenta a maior participação nos assentamentos. A piscicultura, embora propicie maior renda por produtor, é atividade ainda pouco difundida nos assentamentos, com apenas 14 criadores. Na avicultura encontram-se 169 criadores de aves para postura e 98 criadores para corte.

Os produtos gerados nos assentamentos são comercializados nos mercados locais a preços mais acessíveis, por seu menor custo, principalmente no que concerne ao frete. É comum em regiões importadoras de alimentos – como Pontal do Paranapanema ou Andradina, onde predomina a pecuária de corte, e Araraquara, dominada pela cana-de-açúcar e pela laranja, por exemplo – que os únicos bolsões de agricultores familiares produtores de alimentos sejam os assentamentos. Não havendo resistência ideológica significativa à reforma agrária, muitas vezes as próprias prefeituras apóiam a instalação de feiras do produtor, nas quais os assentados assumem papel de destaque.

3.2. Geração de emprego no campo

Além dos integrantes da força de trabalho familiar, que são empregados diretamente na atividade do lote¹³, o processo de assentamento apre-

12 O programa de apoio à fruticultura do Itesp incentiva a diversificação da produção por meio da distribuição de mudas frutíferas certificadas suficientes para a formação de um pomar comercial de, em média, um hectare/família. As mudas deverão ser ressarcidas para repasse a outra família quando o pomar entrar em franca produção.

13 No estado de São Paulo, cada lote gera 3,2 empregos diretos da força de trabalho familiar, considerando-se aqueles com dedicação integral ou parcial ao lote, conforme dados do Retrato da terra 1997/1998: Perfil Socioeconômico e Balanço da Produção Agropecuária dos Assentamentos do Estado de São Paulo. N.º 9 (dez. 1998). São Paulo: Itesp, 1998.

senta um importante potencial de geração de empregos diretos e indiretos em sua atividade cotidiana. Nos períodos de utilização mais intensiva de mão-de-obra, como a capina e a colheita, é usual o emprego de trabalhadores diaristas para ajudar no cumprimento das tarefas nos prazos necessários.

Em outros casos, os agregados familiares – por parentesco ou afinidade – às vezes até superam o número de membros da força de trabalho da família, constituindo força de trabalho suplementar empregada diretamente no lote. No assentamento de Porto Feliz, região de Sorocaba, onde a atividade de olericultura é intensa, um levantamento preliminar detectou a presença de 162 famílias de agregados nos cerca de 90 lotes existentes no assentamento.

Em relação aos empregos indiretos, é forçoso citar os "poceiros", construtores em geral, carregadores e motoristas ligados ao transporte de insumos e produtos agropecuários, bodegueiros, mecânicos, charreteiros, bicicleteiros, tratoristas e tantos outros de impossível dimensionamento.

Estudo recente do ilustre prof. Graziano da Silva indicou a florescência de atividades não agrícolas, geradoras de emprego e renda, associadas à existência de regiões com agricultura familiar bem desenvolvida, rebate inevitável para assentamentos com o mesmo perfil.

3.3. Revitalização de economias locais

Dois fatores principais – o aporte de recursos dos financiamentos e a comercialização da produção obtida pelos produtores assentados – provocam uma dinamização no comércio local e regional, estimulando a abertura de novos estabelecimentos, gerando novos empregos, promovendo maior circulação de recursos e captação de impostos. Estabelece-se uma cadeia produtiva complexa e abrangente e seu impacto é imediato em regiões muitas vezes praticamente estagnadas.

A geração de empregos e de serviços se dá não só pela produção agropecuária, mas também pelo maior volume de negócios no comércio local. Quando o assentamento agrega um número significativo de famílias em relação à população local, surge na região uma grande demanda por serviços, em uma infinidade de encadeamentos da corrente – serviços de manutenção mecânica, serviços bancários, cartorários, assistência médica, educação, transportes, lazer, vestuário, supermercado, mobiliário etc. Em Mirante do Paranapanema, em menos de três anos de implantação dos assentamentos, já se notava a dinamização do comércio local,

além do surgimento, devido ao grande afluxo de assentados, de inúmeras barraquinhas de variedades na praça em frente ao escritório do Itesp.

A implantação de agroindústrias é outra importante consequência da transformação na estrutura produtiva e econômica promovida pelos assentamentos em uma dada região. Em Promissão, a grande oferta de leite do assentamento induziu a instalação de um laticínio. Nos dois casos, a arrecadação de ICMS apresentou um aumento expressivo a partir da implantação dos assentamentos, único fator de alteração da economia local verificado no período¹⁴.

4. Conclusão

Por todo o exposto, reafirmo minha convicção: Reforma Agrária vale a pena, para quem é assentado, para a população local, para o país. Conduzida adequadamente, pode ser a forma mais rápida, barata e eficiente de geração de emprego e cidadania nas áreas rurais brasileiras. Em qualquer caso, como diria o saudoso Zé Gomes, garante casa, comida e trabalho para quem é beneficiado é, no mínimo, uma política de combate à exclusão e à miséria.

Da ótica da segurança alimentar, a Reforma Agrária constitui-se em uma política estratégica, ao propiciar diretamente o alimento aos seus beneficiários e ao contribuir para a segurança alimentar das populações circunvizinhas, que passarão a ter acesso não apenas aos alimentos produzidos nos assentamentos, mas também, e principalmente, ao emprego e à renda decorrentes da dinamização e desenvolvimento das economias locais, que aumentarão seu acesso aos alimentos e à dignidade de cidadão.

No caso do Estado de São Paulo, durante a atual gestão, fez-se o possível – e às vezes, o quase impossível – para conduzir adequadamente a política de reforma agrária, buscando elevar sua abrangência para o desenvolvimento econômico e social do campo paulista. Os resultados foram gratificantes, embora, é claro, sempre sonhe-se com mais.

14 Para aprofundar este tópico, ver: *Construindo o futuro: Política de Investimentos em Assentamentos Rurais, seus custos e resultados*. N.º 10 (dez. 1998). São Paulo: Itesp, 1998. (Reedição revista e atualizada em 2000).

5. Bibliografia

- BRANDÃO, Carlos Rodrigues. "A participação da pesquisa no trabalho popular" in BRANDÃO, Carlos Rodrigues. *Repensando a pesquisa participante*, São Paulo: Editora Brasiliense, 1999.
- DESER. "Fome, Segurança Alimentar e o Papel das Políticas Públicas", *Caderno de Estudos*, Curitiba, julho de 1996.
- DIEESE. Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) - 1994/95, São Paulo, agosto de 1996 (mimeo).
- Fundação IBGE. Estudo Nacional da Despesa Familiar - Consumo Alimentar Despesas das Famílias - Dados Preliminares - Tabelas Seleccionadas - 1978, Rio de Janeiro, 1978.
- GARCIA FILHO, Prado. *Guia Metodológico - Diagnóstico de Sistemas Agrários, Projeto de Cooperação Técnica Inca/FAO*, Brasília, 1999.
- IBGE. Pesquisa de Orçamentos Familiares - 1995/96, volumes 1 e 2, Rio de Janeiro, 1998.
- IEA/Cati. *5º Levantamento de safra 1997/98*, Secretaria de Agricultura e Abastecimento, São Paulo, 1998.
- Itesp. Retrato da terra: Perfil Socioeconômico dos Assentamentos do Estado de São Paulo. São Paulo: ITESP, 1998. Nº 1 (jul. 1998).
- _____. Retrato da terra 1997/98: perfil socioeconômico e balanço da produção agropecuária dos assentamentos do estado de São Paulo.. São Paulo: ITESP, 1998. Nº 9 (dez. 1998)
- _____. Construindo o futuro: política de investimentos em assentamentos rurais, seus custos e resultados. Nº 10 (dez. 1998). São Paulo: Itesp, 1998. Reedição revista e atualizada em 2000.
- _____. Da terra nua ao prato cheio: produção para autoconsumo familiar nos assentamentos rurais do estado de São Paulo. São Paulo, 2002. Série Cadernos de Pesquisa Nº 1, no prelo.
- _____. 3º Encontro de mulheres assentadas do estado de São Paulo - relatório de atividades, Promissão, maio de 2000 (mimeo).
- SAA. Levantamento das unidades de produção agrícolas do estado de São Paulo, Secretaria da Agricultura e Abastecimento, São Paulo, 1996/1997.

As políticas para a agricultura familiar

*Gilson Alceu Bittencourt
Sérgio Menezes*

Cerca de 60% dos alimentos consumidos pela população brasileira e 37,8% do Valor Bruto da Produção Agropecuária (VBP) são produzidos por agricultores familiares em 30% da área total cultivada do país. É nesse espaço que estão ocupadas 13,8 milhões de pessoas - o que corresponde a 77% da população ocupada na agricultura, em cerca de 4,1 milhões de estabelecimentos familiares, representando aproximadamente 85% do total de estabelecimentos rurais. Além desse universo quantitativo: produtos, estabelecimentos e pessoas, outros atributos refletem a importância do papel dinamizador da agricultura familiar para os desenvolvimentos local e nacional.

Tais estabelecimentos respondem pelas novas demandas e exigências dos consumidores urbanos por produtos orgânicos, ecológicos ou naturais para alimentação, cosméticos e medicamentos; criam oportunidades de postos de ocupação, reduzindo a migração campo-cidade; e reafirmam e perpetuam os valores e tradições da localidade.

E hoje, mais particularmente, diversificam sua atividade econômica ofertando produtos e serviços para a indústria do turismo. Enfim, o espaço rural deixou de ser um espaço meramente agrícola e o agricultor familiar torna-se cada vez mais consciente da qualidade dos serviços e produtos exigidos pela sociedade.

Este espaço da agricultura familiar brasileira é marcado por diversidades: regionais, de nível de desenvolvimento tecnológico, de renda, dentre outras. Nesse espaço diversificado, a pobreza é uma permanência, com variações em grau, cujo caráter secular implica uma superação difícil, mas necessária, possível e imperiosa.

Um corte neste mundo rural formado pelos estabelecimentos normalmente classificados como familiares demonstra que a pobreza atinge uma

parte significativa de tais agricultores. Uma classificação geral pode separá-los em diversos grupos e tipologias, como a que segue:

1. Agricultores familiares inseridos no campo de atividades econômicas integradas ao mercado - poder-se-ia classificá-los como capitalizados;
2. Agricultores familiares descapitalizados ou em transição, mas com algum nível de produção destinada ao mercado;
3. O grupo constituído por "residentes" no espaço rural, assalariados agrícolas e não-agrícolas, minifundistas com produção agropecuária voltada quase exclusivamente ao autoconsumo etc.

Esta separação é importante, pois o simples número agregado de que 4,1 milhões de estabelecimentos familiares são responsáveis por 37,8% do VPB agropecuário pode levar a graves erros na análise e elaboração de políticas públicas.

O primeiro grupo, representado por cerca de 800 mil estabelecimentos, é responsável por algo em torno de 71% do valor da produção familiar. Um segundo grupo, formado por outros 1,4 milhão de estabelecimentos, responde por cerca de 19% do valor da produção familiar. O outro 1,9 milhão de estabelecimentos produz apenas 10% de todo o valor da produção familiar. Como se pode verificar, a produção agropecuária deste último grupo, mesmo para o autoconsumo, é muito baixa.

É preciso, portanto, desenhar políticas específicas para cada um destes grupos, muitas das quais não necessariamente vinculadas à produção agropecuária. É importante ressaltar que, apesar da concentração de grande parte da pobreza rural no terceiro grupo, isso não necessariamente significa que todos os seus membros sejam pobres ou que estejam passando fome, pois sua estratégia de sobrevivência ou de geração de renda pode não estar vinculada ao estabelecimento agropecuário. Sua renda pode ser proveniente da previdência rural, do assalariamento agrícola ou não agrícola, de remessas externas ou de alguma outra fonte.

Considerando a diversidade apresentada acima, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) procura inovar ao aperfeiçoar as políticas públicas voltadas à redução das desigualdades sociais e promoção do desenvolvimento no espaço rural brasileiro. Essa característica é uma consequência de sua própria origem: o Pronaf, instituído por meio de Decreto Presidencial em junho de 1996, surgiu em decorrência da luta dos trabalhadores rurais por uma política pública específica e diferenciada para a agricultura familiar, que disponibili-

zasse os recursos e condições essenciais para esse segmento desenvolver sua atividade produtiva e exercer sua cidadania.

Beneficiários

São considerados agricultores familiares beneficiários do Pronaf todos aqueles que exploram estabelecimentos rurais na condição de proprietários, posseiros, arrendatários, meeiros, parceiros ou possuidores a qualquer título, desenvolvendo atividades agropecuárias e não-agropecuárias. Se caracterizam pelos seguintes aspectos centrais:

- A direção da unidade produtiva é exercida pela família;
- A mão-de-obra familiar é superior à contratada;
- A área do estabelecimento não ultrapassa quatro módulos fiscais;
- A propriedade dos meios de produção é familiar.

Também são beneficiários do Pronaf os pescadores artesanais, aquícultores, extrativistas, indígenas e membros de comunidades remanescentes de quilombos.

Linhas de Atuação

O Pronaf atua em todo o território nacional, procurando respeitar a diversidade regional, e utilizando-se das seguintes linhas de ação:

- Crédito rural — financia anualmente as atividades produtivas, com o número de planos de crédito atingindo cerca de um milhão de contratos, em mais de 4 mil municípios;
- Obras de infra-estrutura - fornece apoio financeiro anual para a realização de obras de infra-estrutura e serviços em 1.506 municípios (os recursos por município beneficiário, em 4 a 6 anos, podem variar de R\$ 600 mil a R\$ 1 milhão);
- Assistência técnica e extensão rural - apoio à geração e transferência de tecnologia para agricultores familiares. Essa linha tem sido uma das mais prejudicadas no Pronaf, pois os recursos, além de reduzidos significativamente ano a ano, não têm sido aplicados pelo Ministério da Agricultura;

¹ Em 1999, o Pronaf, criado no Ministério da Agricultura, foi transferido para o Ministério do Desenvolvimento Agrário. No entanto, as rubricas orçamentárias relacionadas à assistência técnica e ao associativismo/cooperativismo permaneceram no primeiro Ministério, dificultando sua utilização por parte dos gestores do programa.

- Capacitação promove a capacitação de agricultores familiares, de técnicos e conselheiros municipais de desenvolvimento rural. Isso se efetiva principalmente mediante convênios e contratos com organizações governamentais e não-governamentais que trabalham com a temática do desenvolvimento rural;
- Pesquisa apóia a realização de pesquisas voltadas para as necessidades da agricultura familiar. Nos últimos dois anos estes recursos têm sido canalizados, por força da LDO, exclusivamente para a Embrapa.

Crédito Rural

Desde a institucionalização do Pronaf, o Governo Federal criou e implantou - de forma inédita desde o surgimento da política de crédito rural na década de 1960 - linhas de financiamento diferenciadas de custeio e investimento para os agricultores familiares, viabilizando a implantação e ampliação de atividades agrícolas e não-agrícolas geradoras de renda.

Os beneficiários do crédito rural concedido por intermédio do Pronaf estão classificados em quatro Grupos: "A", "B", "C" e "D", conforme as diferentes realidades do meio rural e de acordo com sua situação econômica e força de trabalho utilizada no estabelecimento.

Em 1996, primeiro ano de execução do programa, foram aplicados R\$ 650 milhões por meio de 332 mil contratos de financiamento, números esses que subiram progressivamente até atingirem, em 2001, 2,1 bilhões de reais e 909 mil contratos.

As taxas de juros para todos os créditos do Pronaf variam de 1 a 4% ao ano fixas, dependendo da classificação dos agricultores familiares e/ou da linha de financiamento. Além da taxa de juros subsidiada, o programa ainda fornece rebates no valor principal dos financiamentos, que podem chegar a 40% do principal, dependendo da classificação dos agricultores.

Os valores dos financiamentos também variam entre os grupos e modalidades de crédito. Para custeio variam entre R\$ 500,00 e R\$ 5 mil por agricultor a cada ano. Para o crédito de investimento, os valores variam entre R\$ 500,00 e R\$ 15 mil por agricultor, podendo ser ampliados significativamente caso sejam créditos associativos ou coletivos. Tais valores também podem ser ampliados caso a atividade a ser financiada seja fruticultura, horticultura, ou ainda, a produção orgânica, além da atividade proveniente de projetos apresentados por jovens oriundos de escolas rurais (escolas agrícolas, casas familiares rurais ou colégios agrícolas).

Os créditos podem ser utilizados para custeio e investimento. Os créditos de custeio destinam-se ao financiamento de atividades agropecuárias e não-agropecuárias de beneficiários enquadrados nos grupos "C" e "D". Esses créditos também podem ser formalizados sob a modalidade de crédito rotativo

Os créditos de investimento destinam-se ao financiamento da implantação, ampliação e modernização da infra-estrutura de produção e serviços agropecuários e não agropecuários no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias próximas, de beneficiários enquadrados nos quatro grupos. Os créditos de investimento para beneficiários enquadrados no grupo "B" podem cobrir qualquer demanda que possa gerar renda para a família atendida.

As condições de financiamento variam de acordo com a finalidade do crédito e o grupo em que se enquadra o beneficiário, conforme se apresenta a seguir:

Grupo "A" - estão enquadrados os assentados da reforma agrária que estão iniciando suas atividades como agricultores familiares e que ainda não obtiveram renda proveniente da sua terra.

Grupo "B" - agricultores familiares que possuam renda bruta anual familiar de até R\$1.500,00, excluídos os proventos de aposentadoria. A força de trabalho utilizada no estabelecimento deve ser exclusivamente familiar.

Este crédito tem como objetivo financiar investimentos para atividades produtivas desenvolvidas por homens e mulheres com baixa renda, excluídos das políticas públicas de crédito rural, cujo estabelecimento rural ou atividades desenvolvidas não estão garantindo trabalho e renda suficientes para o bem-estar e sustento de sua família, recorrendo, normalmente, ao trabalho assalariado como alternativa de complementação de renda.

O crédito Pronaf Grupo B foi concebido para atender prioritariamente aos estados de menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Na Região Norte: Tocantins, Pará, Roraima, Rondônia, Amapá e Acre; e na Região Nordeste - Ceará, Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Alagoas, Sergipe, Paraíba, Pernambuco, Bahia; e na região do vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais.

Dentre os pontos relevantes do processo de implementação do crédito Pronaf Grupo B, podemos destacar:

- Exigência da aprovação das propostas de crédito pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, gerando o comprometimento do poder local.

- Criação do Sistema de Monitoramento como instrumento de controle social, avaliação e fiscalização.
- Diversidade das atividades financiadas.
- Número expressivo de mulheres que tiveram acesso ao crédito.
- Constatação da necessidade de revisão da política de crédito voltada para a agricultura familiar, particularmente desvinculando-a do Manual de Crédito Rural.
- Necessidade de negociar mecanismos legais para que o crédito B possa ser operado pelas cooperativas de crédito e pelos agentes financeiros estaduais que operam crédito popular.

Grupo "C" - agricultores familiares que tenham o trabalho familiar como predominante na exploração, com recurso eventual ao trabalho assalariado, e que possuam renda bruta anual familiar entre R\$1.500,00 e R\$10 mil, excluídos os proventos de aposentadoria. A renda máxima pode ser de até R\$20 mil, caso o agricultor trabalhe com avicultura, suinocultura, apicultura, fruticultura, horticultura ou produção de bicho da seda.

Grupo "D" - agricultores familiares que tenham o trabalho familiar como predominante na exploração, com até dois empregados permanentes e recurso eventual ao trabalho temporário, e que possuam renda bruta anual familiar entre R\$10 mil e R\$30 mil, excluídos os proventos de aposentadoria. A renda máxima pode ser de até R\$60 mil, caso o agricultor trabalhe com avicultura, suinocultura, apicultura, fruticultura, horticultura ou produção de bicho da seda.

São também beneficiários nos Grupos "B", "C" ou "D, de acordo com a renda e a caracterização da mão-de-obra utilizada:

- Pescadores que se dediquem à pesca artesanal, com fins comerciais, explorando a atividade como autônomos, com meios de produção próprios ou em regime de parceria com outros pescadores artesanais, e que formalizem contrato de garantia de compra do pescado com cooperativas, colônias de pescadores ou empresas que beneficiem o produto;
- Extrativistas que se dediquem à exploração extrativista vegetal ecologicamente sustentável;
- Aquicultores que se dediquem ao cultivo de organismos que tenham na água seu normal e mais freqüente meio de vida, e que explorem área não superior a dois hectares de lâmina d'água, ou ocupem até 500 m³ de água, quando a exploração se efetivar em tanque-rede;
- Populações indígenas e remanescentes de quilombos.

Dentre os agricultores familiares beneficiários do programa, o desafio maior situa-se no campo dos agricultores incluídos no grupo B, em relação ao qual muito pouco foi feito. Como no Brasil, até bem pouco tempo, as políticas públicas para o meio rural eram sinônimo de políticas agrícolas, a maioria destas famílias nunca teve acesso a elas, pois sua base produtiva é bastante limitada.

Para reduzir um grau de pobreza, por vezes extrema, requer-se um estímulo no sentido da cidadania. Aqui a sociedade brasileira depara-se com uma das suas vergonhas históricas, e só um investimento vigoroso, concentrado e integrador de diversas linhas de ação poderá superar o enorme grau de exclusão em que vive esta camada da população.

Entre as inovações propostas para o programa neste último ano, muitas das quais ainda em negociação com os demais setores governamentais, destacamos:

- Estímulo à criação e fortalecimento de cooperativas de crédito de agricultores familiares para que, com recursos públicos e recursos dos próprios dos agricultores, seja possível reduzir os custos de intermediação bancária, e ampliar o público com acesso ao crédito (em especial os setores mais descapitalizados), além de melhorar o uso do crédito rural pelos agricultores.

- A retirada do Crédito B (micro-crédito) do Manual do Crédito Rural, ou seja, retirá-lo da ótica e exigências bancárias a que todo crédito rural deve estar submetido. Com isso, espera-se simplificar os processos de concessão e liberação, e a ampliação do número de agentes financeiros que operem com esta modalidade de crédito (notadamente cooperativas de crédito);

- Incentivo para a liberação de crédito para mulheres e jovens que tenham passado por formação técnica rural (em especial em escolas com pedagogia da alternância);

- Apoio à produção orgânica e agroecológica, por meio de uma ampliação do valor dos financiamentos e do estímulo à certificação de produtos de origem;

- O lançamento, breve, do Pronaf Verde, que será um programa de incentivo ao plantio econômico e não-econômico de espécies florestais na Mata Atlântica. O programa será integrado com o Ministério do Meio Ambiente, onde será fornecido, além do crédito para a instalação de projetos de silvicultura por intermédio do Pronaf. Um incentivo mediante o fornecimento de mudas, assistência técnica, fossa séptica, e uma bolsa verde gratuita para todos os agricultores que aderirem ao programa;

- Ampliação das possibilidades de financiamento, com crédito rural, de atividades não-agrícolas;
- Criação de um crédito destinado à construção e reforma de habitações rurais para os agricultores familiares.

Infra-estrutura e serviços em municípios rurais

O Pronaf apoiou a criação e a modernização de infra-estrutura básica e produtiva no meio rural, mediante contrato com as Prefeituras, utilizando recursos da ordem de R\$ 604 milhões. Com isso, beneficiaram-se, com recursos não-reembolsáveis, comunidades de agricultores familiares em mais de 1.800 municípios, tendo como agente repassador a Caixa Econômica Federal.

Por meio dessa linha de ação, o PRONAF financia a implantação, ampliação e modernização de infra-estrutura física e social no meio rural, com o objetivo de melhorar a capacidade produtiva e a qualidade de vida dos agricultores familiares.

Os recursos são usados para recuperar estradas, adquirir veículos para o transporte da produção, construir pequenas unidades para armazenamento e comercialização, instalar unidades comunitárias de agregação de valor à produção, melhorar o abastecimento de água, construir centros comunitários, capacitar agricultores familiares, dentre outras finalidades.

Esta linha possibilita, também, a ampliação da cobertura e da melhoria da qualidade dos serviços de apoio ao desenvolvimento rural, os quais devem se ajustar, conceitual e metodologicamente, às especificidades da agricultura familiar.

São considerados aptos a receber tais recursos os municípios em que exista concentração de agricultores familiares, predominância da população rural e baixa renda agrícola per capita. Para isso, são utilizados três critérios básicos: (i) relação entre o número de estabelecimentos familiares e o total de estabelecimentos rurais do município maior que a mesma relação para o estado; (ii) relação entre a população rural e a população total do município maior que a mesma relação para o estado; (iii) e renda agrícola per capita do município inferior à renda agrícola per capita média do estado.

As regras do processo de seleção e a relação dos municípios selecionados são aprovadas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS).

Em 2002 serão aplicados R\$213 milhões em 1.506 municípios. Visando uma maior integração entre os municípios em suas estratégias de desenvolvimento, nesse ano foi introduzido o apoio a consórcios de municípios que tenham como objetivo o fortalecimento da agricultura familiar e o desenvolvimento rural sustentável. Serão aplicados R\$14 milhões nesta forma de organização. A seleção dos consórcios para o recebimento deste benefício será em função de experiências em andamento, funcionando como uma forma de prêmio para as práticas bem-sucedidas.

Ainda para este ano, o Programa tem como desafio implementar centrais de compras municipais, visando facilitar a comercialização de produtos da agricultura familiar especificamente para o poder público, em programas como a merenda escolar.

Ademais, para melhorar a forma de seleção dos municípios aptos a receberem os recursos deste programa, está sendo proposta uma alteração nas atuais regras, considerando questões como a qualidade dos projetos, avaliação de desempenho na utilização dos recursos repassados em anos anteriores, articulação com a questão do meio ambiente, grau de participação da sociedade local, necessidade de audiências públicas nos municípios para a aprovação das propostas etc.. É importante ressaltar que estas propostas ainda deverão ser avaliadas e aprovadas pelo CNDRS para serem implementadas.

Enfim, esta linha de ação, a exemplo do crédito rural para o grupo "C", e especialmente para o grupo "B", tem procurado contribuir para a diminuição da pobreza e das desigualdades percebidas nos espaços rurais.

Capacitação

Entre 1996 e 2000, as empresas públicas de assistência técnica e de extensão rural receberam recursos para capacitar os agricultores familiares e técnicos a fim de melhorar o atendimento prestado aos produtores.

Neste período também foram aplicados cerca de R\$50 milhões para apoiar a geração de tecnologia apropriada aos agricultores familiares, por meio das empresas estaduais de pesquisa agropecuária e da própria Embrapa.

Foram capacitados cerca de 124 mil técnicos e agricultores familiares em desenvolvimento rural, planejamento municipal, tecnologia agropecuária e gerencial. Também foram utilizados recursos para o reaparelhamento das unidades municipais e estaduais de assistência técnica e extensão rural, visando melhorar a qualidade do atendimento aos agricultores familiares.

O programa de capacitação faz parte de um conjunto de ações para o desenvolvimento da agricultura familiar. Assim, parte dos recursos é utilizada em assistência técnica e no apoio à obtenção de planos de crédito.

Em 2002, como tentativa de inovar a capacitação de agricultores familiares e técnicos a eles vinculados, foi lançado um processo de seleção de projetos de capacitação aberto à sociedade. Foram definidos 11 temas prioritários para a capacitação de agricultores, a partir da experiência do próprio programa e de demandas apresentadas pelos movimentos sociais.

Os temas considerados prioritários foram:

- Cooperativas de crédito;
- Experiências inovadoras de assistência técnica;
- Uso de tecnologias alternativas;
- Mulheres rurais;
- Escolas com regime de alternância;
- Agroecologia;
- Agências regionais de comercialização;
- Agroindústria familiar rural;
- Associativismo e cooperativismo;
- Atividades não-agrícolas no meio rural;
- Certificação de produtos de origem familiar.

Para estes temas estão sendo destinados R\$30 milhões, a fim de atender parte dos 570 projetos que foram apresentados por organizações governamentais e não-governamentais ligadas ao desenvolvimento rural.

Além destes recursos, outros seis milhões de reais serão destinados à capacitação de conselheiros municipais de desenvolvimento rural em cerca de 1.600 municípios brasileiros. Para essa capacitação, foram apresentados outros 64 projetos, metade dos quais deve receber recursos do programa, por terem sido selecionados.

É importante ressaltar que o processo de escolha dos projetos baseia-se em critérios que vão desde a qualidade dos projetos e seu custo, até o grau de parceria entre as organizações capacitadoras e a participação dos movimentos sociais, além da observância de aspectos de gênero, geração e etnia, e da questão ambiental.

A lógica do apoio a organizações que já estejam atuando no meio rural visa potencializar ações, muito mais que iniciar do marco zero. Espera-se que estas ações possam ampliar as possibilidades de geração e ampliação da renda dos estabelecimentos rurais.

Assistência técnica e extensão rural

A linha de ação Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) viabilizou recursos para as empresas estaduais de assistência técnica e extensão rural entre os anos de 1996 e 1999. Estes recursos eram destinados notadamente à elaboração de projetos de crédito, e capacitação de extensionistas locais em áreas que promovam o desenvolvimento da agricultura familiar, como produção, mercado, transformação da produção, agricultura orgânica, turismo rural e artesanato.

Nos últimos dois anos, os recursos para este fim têm sido alocados no Ministério da Agricultura, que administrou o Pronaf até meados de 1999. Este ministério não tem mais disponibilizado tais recursos para as empresas estaduais de extensão rural, e como os recursos não têm sido utilizados, o volume disponibilizado no Orçamento Geral da União reduz-se a cada ano.

A falta de recursos para Assistência Técnica e Extensão Rural é uma das principais limitações do Pronaf. A garantia de recursos para a Ater é fundamental para o desenvolvimento rural e combate à pobreza rural.

O Seguro Safra

Recentemente o Congresso Nacional converteu em Lei a Medida Provisória que criou o Fundo Seguro Safra e instituiu o benefício Seguro Safra. Apesar de o fato ter passado praticamente despercebido, trata-se de uma iniciativa que, se consolidada, significará um marco de grande relevância na política nacional de combate à seca no semi-árido do Nordeste, norte de Minas Gerais e Vale do Jequitinhonha e norte do Espírito Santo.

Em sua essência, trata-se mais de um programa de garantia de renda em decorrência da perda de safra do que propriamente de um seguro agrícola. Poder-se-ia inferir que uma de suas principais ações será a de combate à fome cíclica decorrente da situação de estiagem que assola essas regiões a cada três anos, segundo os dados históricos.

A população potencialmente beneficiária é de cerca de 1,4 milhão de famílias de agricultores. O Ministério de Desenvolvimento Agrário é o responsável pela gestão do programa por meio da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF).

Serão beneficiários do Seguro Safra os agricultores familiares da região de abrangência, no caso de decretação de estado de calamidade ou situação de emergência devido à estiagem, com perda de mais de 60% da safra, que a ele tiverem aderido antes do plantio.

O benefício será de até R\$600,00, a ser pago diretamente ao beneficiário, em até seis prestações mensais consecutivas.

Os recursos para compor o Fundo Seguro Safra serão formados pelas contribuições anuais assim definidas:

- Contribuição individual do agricultor familiar de R\$6,00 no ato de adesão (1%);
- Contribuição anual dos municípios de até 3% do valor das bolsas do município;
- Contribuições anuais dos Estados de 6% do valor das bolsas do Estado;
- Contribuição anual da União de 20% dos valores totais de bolsas do país.

As contribuições dos agricultores familiares, dos Municípios e do Estado devem somar o equivalente a 10 % do valor da previsão dos benefícios anuais para o respectivo estado. A União contribuirá de forma extraordinária para completar o valor necessário para o pagamento de todos os benefícios, sempre que se verificar insuficiência de saldo no Fundo (soma das contribuições anuais e saldo de anos anteriores).

Diversas são as conseqüências positivas desse programa. Seria suficiente, entretanto, assinalar o efeito estabilizador, tanto no domínio físico quanto psicológico, para milhões de pessoas que anualmente, de forma trágica, ficam submetidas, por meses, à incerteza da sobrevivência e da dignidade.

Destaca-se, também, a mudança radical que este programa trará na relação entre poder público e agricultor beneficiado por programas tradicionais de combate à seca. Este último, com a implantação do Seguro Safra, não mais terá que se sujeitar aos interesses eleitorais do poder público local.

Artigos
Especiais

Política Nutricional no Brasil: do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan) ao Bolsa Alimentação

Denise Costa Coitinho

Alimentação e nutrição adequadas são direitos humanos fundamentais, consignados na *Declaração Universal dos Direitos Humanos* e no *Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Realizar tais direitos é uma obrigação do Estado, com co-responsabilidade de toda a sociedade brasileira. Essas premissas nortearam a elaboração da Política Nacional de Alimentação e Nutrição, oficializada pelo Ministério da Saúde em 1999, e servem hoje de base conceitual para elaboração e implantação de programas, projetos e atividades em alimentação e nutrição no setor de saúde.

O enfraquecimento do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan) do Ministério da Saúde, que culminou na sua extinção, em meados de 1997, trouxe consigo a necessidade de revisão de todos os mecanismos de coordenação dos programas, projetos e ações na área de nutrição no Brasil, assim como da reorientação destas ações. Foi neste contexto que o Ministério da Saúde deflagrou, em 1998, um processo participativo e inclusivo de discussão para a elaboração de uma política setorial em alimentação e nutrição que explicitasse as obrigações e responsabilidade do setor de saúde no que concerne à segurança alimentar. Esse processo contou com a participação das diferentes forças sociais relacionadas ao tema: a sociedade civil por intermédio de várias de suas organizações, instituições acadêmicas e de pesquisa na área, setor produtivo da área de alimentos, diferentes órgãos e instâncias de governo, além da comunidade internacional.

A partir do estabelecimento deste marco político – com suas sete diretrizes –, vários programas e projetos têm sido implantados, sempre da ótica da garantia deste direito humano fundamental, e abarcam desde o combate à desnutrição infantil e deficiências nutricionais mais prevalentes (bócio endêmico, anemia, hipovitaminose A) até a promoção de uma alimentação saudável para a promoção da saúde.

Assim, caberia citar como exemplos:

a) O Pacto Social para Redução da Anemia Ferropriva no Brasil – para o combate à anemia, que afeta quase 50% das crianças brasileiras, com a distribuição de 1 milhão e 200 mil frascos de sulfato ferroso, a partir do ano 2000, para os municípios mais carentes do Nordeste. Os agentes comunitários de saúde foram fundamentais na distribuição deste suplemento às famílias. Como ação mais sustentada e duradoura, foi estabelecida a obrigatoriedade de fortificação com ferro para toda a farinha de trigo e milho produzida no país;

b) A reorientação do Programa de Combate à Hipovitaminose A – com a institucionalização da distribuição das megadoses de vitamina A nas áreas de maior risco: região Nordeste e Vale do Jequitinhonha. Esta vitamina tem sido distribuída durante as campanhas de vacinação e pelos agentes comunitários de saúde. Desde 1998, foram disponibilizadas para a população infantil mais de 10 milhões de doses da vitamina.

c) A virtual eliminação do bócio nas áreas endêmicas, com o trabalho sistemático da Comissão Interinstitucional para o Controle das Desordens por Carência de Iodo, que coordenou ações de recrudescimento da iodação de sal e inspeção sanitária nas indústrias produtoras. A prevalência do bócio na área central do Brasil, onde existe o maior risco dessa doença no país, foi estimada em 1,4%, valor bem abaixo do índice que a Organização Mundial da Saúde (OMS) considera aceitável, de 5%. Houve uma melhora significativa se comparados os dados à situação de 1995. Neste ano, apesar da situação estar controlada no Brasil, em termos médios, ainda olhava-se com cautela para certas áreas do país. Em alguns municípios, a prevalência do bócio em escolares superava 10% – como nos casos de Jequitinhonha (MG) e São Raimundo das Mangabeiras (MA). Ao final do ano 2000, estas prevalências foram estimadas em 0% e 1,2%, respectivamente.

Para o combate direto à desnutrição foi criado, em 1998, o Incentivo de Combate às Carências Nutricionais, com a distribuição de recursos para os gestores municipais adquirirem leite integral ou outro produto alimentar. Este programa foi implantado em 5.127 municípios, beneficiando mais de 800 mil pessoas.

Dados provenientes do Sistema de Informação da Atenção Básica (Siab) para a região Nordeste mostraram uma aceleração nas taxas de declínio da desnutrição na região após a implantação da estratégia. Entre abril de 1999 e maio de 2000, o risco nutricional foi reduzido em 15%,

enquanto a tendência histórica que vinha sendo verificada era de um declínio médio de 5% ao ano.

Dados de avaliação por amostragem deste programa mostraram que 71% das crianças assistidas apresentaram ganho de peso acima do esperado para a sua idade; 40% mostraram recuperação de peso. Esta avaliação demonstrou ainda a necessidade de modernização e ampliação do programa para além da recuperação nutricional, prevenir a desnutrição em crianças em risco. Buscou-se mais cidadania e mais autonomia das famílias com a mudança na forma de repasse de recursos: no lugar da distribuição de alimentos, a transferência direta de recursos para que as próprias famílias possam adquirir os alimentos necessários para o reforço da alimentação infantil, da gestante e das lactantes.

Com isso, foi lançado, em setembro 2001, o *Programa Bolsa-Alimentação*. Além das transferências monetárias, este programa estabeleceu a necessidade de contrapartida da família, na forma de participação nas atividades básicas de saúde com caráter preventivo: imunização, pré-natal, atividades educativas em saúde e nutrição e acompanhamento do crescimento.

O *Bolsa-Alimentação* representou um ganho de recursos financeiros. Enquanto foram alocados R\$166 milhões ao ICCN, foram destinados R\$ 572 milhões para o combate e prevenção da desnutrição por aquele programa.

Em apenas seis meses de lançamento, mais de 2.750 municípios aderiram ao programa e iniciaram os cadastros das famílias. Em 600 destes, os pagamentos já estão sendo efetuados a mais de 126 mil mulheres e crianças.

No campo da alimentação saudável, várias medidas foram concretizadas. Tornou-se obrigatória a apresentação do conteúdo nutricional nos rótulos de todos os alimentos embalados, possibilitando o recrudescimento de uma série de medidas informativas e educativas. Materiais importantes para a qualificação do trabalho educativo realizado pelos agentes de saúde e Equipes de Saúde da Família foram elaborados e estão sendo distribuídos em programa de capacitação: os *Dez Passos para a Alimentação Saudável para Crianças até 2 anos*, *Receitas Saudáveis a Baixo Custo*, *Alimentos Regionais Brasileiros* destacam-se, entre outros. Nesse último são apresentadas as frutas e folhas da nossa flora nativa, ricas em vitaminas e minerais, que podem ser utilizadas no reforço da alimentação a baixíssimo custo.

Ainda existe muito a ser feito, mas avanços significativos podem ser computados. É um processo ainda em construção, persistindo a necessidade de uma atuação mais vigorosa, ampla e, notadamente, intersetorial rumo à garantia de uma alimentação adequada para todos os brasileiros.

Desenvolvimento com inclusão social

Marcio Pochmann

O Brasil, desde 1990, segue a marcha da exclusão social fomentada por um modelo econômico produtor e reproduzidor de pobreza, desigualdade e desemprego. As políticas sociais e do trabalho existentes assumem o papel de ambulâncias a transportarem as vítimas da exclusão gerada pela condução das políticas econômicas neoliberais.

Nesse sentido, as políticas sociais e do trabalho não são capazes nem mesmo de exercer a função clássica de compensação social, quanto mais a promoção de condições de emancipação da pobreza e do desemprego. Não é por menos que o que mais se constrói no Brasil atual é a sociedade de 1/5, uma vez que não mais que 80% do total da população passa a estar excluído dos frutos do desenvolvimento econômico.

Em virtude desse diagnóstico realista das possibilidades de inclusão social no país, convém ressaltar as três principais características das políticas sociais e do trabalho em curso no país. A primeira refere-se à fragmentação das ações governamentais, com vários e sobrepostos programas atuando de maneira desarticulada. Assim, para o mesmo foco de problema, há múltiplas ações que se perdem na atuação, ocasionando desperdícios de recursos monetários e cognitivos e baixa eficácia.

Uma segunda característica das políticas sociais e trabalhistas no Brasil diz respeito à existência de diversas instituições públicas que procuram intervir nos mesmos problemas. Não fica clara, portanto, a direção efetiva dos organismos públicos, que atuam de forma desintegrada e sem a articulação necessária. Além disso, multiplicam-se custos, meios relativos à aplicação dos programas sociais e trabalhistas, com grande burocracia que atua mais nas partes intermediárias do que na ponta das ações públicas, voltadas ao combate da pobreza, desigualdade de renda e desemprego. Algumas vezes, sobram recursos humanos e financeiros, em ações em que não são necessários, faltando contudo nos pontos mais estratégicos.

Por fim, uma terceira característica das políticas sociais e trabalhistas é a opção governamental pela focalização das ações, impedindo, em geral a universalização e, por consequência, a massificação dos programas para o conjunto da população. Apesar da existência de recursos, ainda que na maior parte das vezes insuficientes, e de múltiplas instituições públicas que mantêm qualidade não desprezível de seus funcionários direta e indiretamente envolvidos em programas sociais e trabalhistas, o Brasil não conseguiu até o momento, romper em definitivo com o ciclo estrutural de pobreza e de desigualdade de renda. Ao contrário de países com situação econômica menos avançada do que a brasileira que conseguiram reduzir drasticamente o nível de pobreza e de desigualdade de renda, o país segue na contramão, mantendo excluída uma enorme parcela da população do acesso aos possíveis frutos do avanço econômico.

Contrapondo-se ao perverso quadro das políticas sociais e do trabalho em âmbito nacional, a prefeitura do município de São Paulo optou por implementar um conjunto de ações públicas de caráter inovador, comprometidas com a construção do desenvolvimento com inclusão social. Definiu, de início, que o poder público precisaria atuar diante de uma grande massa de despossuídos, que representa o segmento social excluído do processo de modernização do sistema produtivo entre as décadas de 1930 e 1970. Nesse período, justamente quando o país registrou os maiores indicadores de expansão econômica por meio da industrialização nacional, algo em torno de 40% da população ficou de fora social e economicamente do "milagre econômico".

Simultaneamente, o país passou a agregar novos segmentos sociais de deserdados pelo avanço do projeto neoliberal em curso no país desde 1990, uma grande massa de desempregados adultos e jovens e pessoas com 40 anos ou mais que ficaram sem acesso adequado ao mercado de trabalho. Além disso, a difusão da precarização das condições e relações de trabalho em diversas ocupações que expressam estratégias desesperadas de sobrevivência da população excluída, representa uma nova fase de produção da pobreza em todo o país.

Nesta nova fase de produção e reprodução da pobreza conforma-se uma crescente faixa social apartada dos avanços da chamada sociedade da informação. Tudo isso ocorre, em grande medida, porque o curso de evolução das inovações tecnológicas mundiais acontece de maneira inversa às opções assumidas pelo Brasil nos últimos anos.

Não apenas o histórico atraso educacional conferido à grande parte da população brasileira impede o acesso às novas tecnologias, como tam-

bém o rumo conduzido pela política macroeconômica leva à construção de uma sociedade de baixa inclusão. A ausência de crescimento econômico sustentado e o abandono de políticas abrangentes de desenvolvimento tecnológico tornam o Brasil um país dependente passivo do exterior, incapaz de universalizar para toda população o ingresso na sociedade da informação.

Para não cometer os vícios e equívocos produzidos pelo projeto neoliberal, por meio da focalização dos recursos públicos e da fragmentação das ações governamentais, a prefeitura de São Paulo optou pela introdução de duas inovações na nova estratégia paulistana de rompimento do ciclo estrutural de pobreza e de desigualdade de renda no país. A primeira decorre da constituição de sete grandes projetos sociais que fundamentam a estratégia paulistana de inclusão social por meio da integração e articulação entre si; e com critérios universais de atendimento aos excluídos, em especial pobres e desempregados.

O **Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima** volta-se às famílias pobres com dependentes entre 0 e 15 anos de idade, assegurando uma complementação monetária associada à frequência escolar (benefício de 117 reais mensais, em média); o **Programa Bolsa Trabalho**, por sua vez, dirige-se aos jovens de 16 a 20 anos de idade, desempregados, pertencentes a famílias pobres, garantindo uma renda condicionada à frequência escolar e à capacitação adicional no desenvolvimento de atividades comunitárias (benefício mensal de 146 reais). Em outras palavras, o maior dos municípios brasileiros passa a dispor de uma estratégia de inclusão social para a faixa etária de 0 a 20 anos, com distribuição de renda e maior escolaridade.

No caso dos trabalhadores desempregados de longa duração, isto é, com muito tempo na situação de sem trabalho, e que dispõem de baixa escolaridade, há o **Programa Operação Trabalho**. Seu objetivo é garantir uma renda básica a partir do desenvolvimento de atividades laborais de utilidade coletiva, assim como uma capacitação adicional para o trabalho para as mais diferentes faixas etárias da população, em especial a faixa etária de 21 a 39 anos (benefício de até 305 reais mensais).

Por fim, para os desempregados com 40 anos ou mais de idade, o **Programa Começar de Novo**, voltado à garantia de uma renda vinculada à formação para atividades comunitárias e de mercado, pretende atuar positivamente contra os focos de exclusão que se reproduzem cada vez mais entre aqueles que perdem o emprego e não mais conseguem a reinserção no mercado de trabalho (benefício mensal de 186 reais).

Todas essas ações no plano horizontal do governo municipal não se mostrariam suficientemente inovadoras sem se encontrarem integradas e vinculadas verticalmente à capacitação massiva para o trabalho e cidadania (**Capacitação Ocupacional e Aprendizagem em Atividades de Utilidade Coletiva**), bem como à política de crédito e à cultura empreendedora do **Oportunidade Solidária**. Na estratégia de desenvolvimento social da cidade de São Paulo, tanto o **Programa Central de Crédito Popular**, que procura difundir diferentes linhas de créditos para beneficiados dos programas sociais e para a população em geral, como o desenvolvimento de um sistema de incubadoras de cooperativas e de micro e pequenos negócios assumem elevada relevância no que diz respeito à inclusão social municipal. A ação decorrente dos programas redistributivistas e emancipatórios no âmbito local tem estímulo adicional da SDTS. Por intermédio dos programas **Reestruturação Produtiva e Relações de Trabalho** e do **Sistema de Alocação Pública de Trabalho** o apoio ao desenvolvimento local ganha nova ênfase.

A segunda inovação na construção da estratégia paulistana de desenvolvimento social funda-se em importante reformulação administrativa das ações municipais no campo da política social e do trabalho. Ao preocupar-se com maior eficiência, efetividade e eficácia das políticas governamentais no município de São Paulo, a nova administração introduziu singular ação no plano de articulação e integração intersecretarial, bem como na configuração de significativas parcerias com diversos segmentos da sociedade organizada.

Em vez da opção pela redução inconseqüente do papel do Estado, implícita nas políticas de corte neoliberal em curso no Brasil desde 1990, por meio da demissão irracional de funcionários públicos, do perverso rebaixamento das remunerações e das privatizações sem critério, procura-se modernizar a capacidade de operacionalização das ações do governo municipal. A implementação e condução da estratégia paulistana de desenvolvimento social a partir da integração e articulação das mais diferentes secretarias municipais, assim como da parceria com a sociedade, conduzem a uma nova geração de política social e do trabalho, capaz de resultar em condições mais adequadas de rompimento do ciclo estrutural da pobreza e da desigualdade de renda. Uma outra cidade é possível, com desenvolvimento e inclusão social.

Sistema municipal de segurança alimentar e cidadania: limites e desafios para os governos locais

Newton Narciso Gomes Jr.

1. Apresentação

A segurança alimentar, como objeto de política pública, está presente nos programas de governo das três esferas do aparelho de Estado – nacional, regional e local – há pelo menos duas décadas.

Como tema, ela tem uma abrangência ampla, remetendo-se tanto às questões de produção agrícola, meio ambiente, circulação, distribuição, transformação e comercialização dos alimentos, como também aos aspectos relacionados à ecologia, genética, ao domínio de patentes e às barreiras ao acesso, em função da assincronia entre necessidades, renda e preços, todos os aspectos relacionados à fome. Tal amplitude evidencia a importância da segurança alimentar no universo de elementos que compõe o cenário no qual se desenrola a vida humana.

Por cobrir áreas tão diversas, o conceito, que deveria transmitir uma idéia de força, tende a ter seu conteúdo esvaziado em prejuízo de seu poder explicativo. (Pessanha, 1998). Tal perda de força resulta, quase sempre, na emergência de um conjunto de aspectos que se sobrepõem aos demais, alavancados pelo conteúdo explosivo das necessidades urgentes de amplos segmentos da sociedade expostos a uma permanente situação de vulnerabilidade (moradia, trabalho etc.), na qual quase todos os demais direitos ficam enfraquecidos ou são superados.

Essa tendência, do emergencial sobrepor-se às demandas necessárias para as alterações estruturais, capazes de inverter a condição de insegurança alimentar que caracteriza a situação dos expressivos setores pobres da sociedade, resulta, quase que inevitavelmente, no desenvolvimento de um desenho de políticas institucionais com baixo grau de interação; quer seja entre as instâncias nacional e subnacionais, quer seja

entre organismos de um mesmo nível de governo ou, ainda, entre iniciativas de caráter distinto, mesmo que voltadas para o mesmo fim.

Tais complicadores, mais que representar enfraquecimento das ações, traduzido muitas vezes na forma de duplicidade de atendimentos, geração de privilégios e na quebra da continuidade dos programas, resultam na ruptura da confiança da sociedade em relação a tudo que é público. Ao descrédito, sucede a falta de controle do cidadão sobre aquilo que, em tese, lhe era destinado, possibilitando o avanço da corrupção e o prolongamento de uma situação que, teoricamente, deveria ser revertida. Em função disso, um passo inicial na discussão de uma política de segurança alimentar, antes mesmo da definição do seu alcance e da identificação dos seus instrumentos de intervenção, deve ser na direção da eleição do significado, dentre os muitos disponíveis, a ser utilizado nessa tarefa.

A definição mais abrangente e ajustada de Segurança Alimentar e Nutricional preconiza a garantia de acesso aos alimentos básicos de qualidade, em quantidades suficientes para todos, independentemente de qualquer ressalva que possa significar impedimento, para que de modo permanente, sem comprometer o acesso a outras necessidades básicas, com base em práticas alimentares saudáveis, contribua para uma existência digna, em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana.

Uma vez definido o conceito, dois aspectos devem ser considerados. O primeiro diz respeito ao seu conteúdo:

Os conteúdos da segurança alimentar devem ser definidos sempre em relação aos problemas específicos de insegurança alimentar, cuja superação exige a implementação de conjuntos diferenciados de políticas públicas por parte dos Estados e governos (Pessanha, 1998; p: 4)

O segundo aspecto remete àquilo que existe de mais evidente no caso da insegurança alimentar no Brasil, e diz respeito exatamente às limitações impostas pela disparidade entre renda e preço das mercadorias, naquilo que tange ao acesso das pessoas aos alimentos. Acresça-se a isso, os permanentes problemas relacionados com a qualidade sanitária e nutricional daquilo que se consome.

Assumindo-se a segurança alimentar da ótica da garantia de acesso permanente e suficiente aos alimentos, sem prejuízo dos demais componentes que dão caráter universal ao conceito, vale ressaltar que, como política pública, o esforço deve ser dirigido à superação da tendência de

concentrar a ação exclusivamente nos aspectos quantitativos em detrimento das questões relativas à qualidade dos alimentos, às informações sobre os mesmos, à educação para o consumo, entre outras.

A exigência desses dois aspectos, quantitativo e qualitativo, na constituição de uma política de enfrentamento da condição de insegurança alimentar garante que o tema esteja entre aqueles entendidos como integrantes essenciais da condição de cidadania, uma questão relacionada aos direitos humanos e, portanto, função precípua de qualquer Estado.

Nessa reflexão, optou-se por discutir um arranjo de programas, dentre os muitos existentes, passíveis de serem desenvolvidos no plano dos governos locais.

Ao adotar como centro das atenções a cidade, necessariamente deve-se apresentar, ainda que sem a profundidade e rigor exigidos, uma compreensão do que se entende por governo local:

[...] a cidade não é apenas o reflexo da sociedade, a cidade é, ela mesma, um universo social, econômico e político; a cidade produz riquezas, produz e reproduz relações econômicas, políticas, culturais, etc. A cidade não é apenas uma reprodução localizada e reduzida, da estrutura social; ela é também, um complexo de relações sociais – relações econômicas, mas também relações de poder (Vainer, 2000, p.16).

Assim:

Se a cidade produz ela mesma mecanismos de poder e de apropriação de recursos, se ela constitui espaço de afirmação de legitimidades e valores simbólicos, a disputa pela cidade pode, e deve, ser a disputa por este conjunto de recursos de que ela é origem e depositária, eternizando, com suas ruas e edificações, mecanismos de reprodução da exploração e dominação. (Vainer, 2000, p.16-17)

Portanto, está a cargo do governo local operar as políticas que, apropriadas pela sociedade, venham ser ou o elemento de manutenção da ordem das desigualdades, se desenvolvidas nos marcos da atual institucionalidade, ou o elemento que fortaleça as lutas populares, desarticule a complexa cadeia de reprodução de privilégios e suas teias, possibilitando o fortalecimento da cidadania, condição essencial para se imaginar uma nova estrutura, uma nova sociedade, uma nova ordem mundial, se voltadas à inversão das prioridades, tratando de forma desigual aquilo que é diferente.

Dessa compreensão de governo local, que aponta para o grande desafio de resgatar o conceito de cidadania e estendê-lo às maiorias que dele estão privadas, deriva a proposta de diretrizes de política municipal de segurança alimentar e o arranjo de programas utilizados para implementá-la.

Cabem aqui, ainda, duas observações. Não há, em momento algum neste texto, a intenção de se estabelecer uma disputa em torno de qual modelo é melhor ou qual é mais inovador ou arrojado. Seguramente, o que será discutido a seguir é do conhecimento de todos. Muitos outros arranjos, semelhantes ou melhores, já foram testados e também são conhecidos de todos que têm alguma relação com as políticas sociais desenvolvidas pelos governos locais. O que talvez possa representar algum interesse é a forma de articular o arranjo de programas, e de como isso pode se articular com outras iniciativas que contribuam para combater a iniquidade social e fortalecer as lutas populares na conquista dos interesses das classes desfavorecidas. Isto significa o alargamento dos direitos das maiorias à conquista da cidadania para todos.

A segunda observação diz respeito à dimensão a ser conferida ao significado de segurança alimentar quando visto como uma política composta de um determinado grupo de programas e iniciativas desenvolvidos na escala local.

O objetivo central de uma política de segurança alimentar, de garantia permanente de acesso às quantidades de alimentos com qualidade para uma existência saudável e digna para todos, encerra uma dimensão transescalar. Seu caráter redistributivo, que exerce impacto sobre a distribuição da riqueza e da renda, da estrutura de benefícios e da oportunidade entre as classes sociais (Pessanha, 1998) liga-se ao desafio posto para o governo local: o de operar políticas de transferências de recursos para as classes populares como forma de alimentar um processo de reversão do domínio e apropriação desses mesmos recursos por uma elite que historicamente domina a cidade.

Dessa forma, uma política de segurança alimentar, nos marcos de um governo local, vai além da viabilização de melhores condições de acesso, cumprindo o papel de fortalecer o conceito de cidadania alimentar e estendê-la para a parcela menos favorecida da sociedade.

2. Diretrizes para uma política municipal de segurança alimentar

O desafio de fazer do governo local mais do que um mero gestor competente e eficaz da realidade dada dentro dos limites institucionais esta-

belecidos não significa que o mesmo seja, como imaginam Borja e Castells (1997), o nível escalar mais capacitado para o exercício das funções de acumulação e legitimação.

Com o entendimento de que o grande desafio para os governos locais está na implementação de uma política que alargue os limites impostos por uma institucionalidade construída a partir dos valores e compromissos das classes dominantes, e que resulte na redução de desigualdades, fortalecimento e resgate das condições essenciais de cidadania, especialmente para os segmentos populares da sociedade,

o pressuposto é que a política local deve ser concebida como parte de uma estratégia transescalar e, portanto, está desafiada a definir objetivos ambiciosos, pois rejeitam os pressupostos de que não há opções a fazer; e realistas, pois reconhecem que a escala local não encerra em si senão parte dos desafios a serem enfrentados pela resistência ao projeto neoliberal de reconfiguração escalar (Vainer, 2000, P: 18).

As diretrizes para uma política municipal de segurança alimentar devem refletir, na orientação do arranjo de programas e ações desenvolvidas sob sua égide, o compromisso de operar articulada com outras políticas sociais, na direção do resgate da cidadania, confiscada à maioria da população, fortalecendo a organização popular, desbloqueando os limites institucionais que inibem e impedem a participação e controle dos cidadãos sobre seu próprio futuro.

A articulação entre os programas e ações que tenham como centro a busca das melhorias das condições de acesso permanente aos alimentos para todos os indivíduos deve ser uma das marcas principais dessa política. Em outros termos, a coordenação de todas as iniciativas das áreas da administração pública municipal devem estar voltadas para o enfrentamento das decorrências resultantes do insuficiente consumo de alimentos, sob a inspiração do conceito de segurança alimentar, superando a resistência dos “feudos” instalados na máquina pública, responsáveis pelo estreitamento que a visão de “clientela ou público-alvo” ocasiona. Com isso, deve-se buscar a construção de condições que permitam o desenvolvimento de vínculos de cumplicidade com a sociedade no enfrentamento da problemática da insegurança alimentar, apoiando suas iniciativas, politizando-as, orientando-as na direção do grande desafio representado pela conquista da cidadania.

Tais diretrizes poderiam ser apresentadas obedecendo à ordenação proposta por Maluf & Costa (2001, p.17), excetuando-se a quinta diretriz,

para a qual optou-se por uma alteração na redação original, grafada em negrito no texto.

1. Promover a produção rural e urbana e a comercialização de alimentos, realizadas em base socialmente eqüitativas;
2. Ampliar o acesso a uma alimentação de qualidade e regular as condições em que os alimentos são disponibilizados à população;
3. Promover a educação alimentar e a organização dos consumidores na defesa de seus direitos;
4. Universalizar e assegurar a qualidade dos programas alimentares com caráter suplementar ou emergencial dirigidos aos grupos populacionais específicos;
5. Estimular a participação da sociedade civil na formulação e controle da política municipal de segurança alimentar, **avaliando, assumindo, difundindo e apoiando as boas práticas desenvolvidas por iniciativas não-governamentais.**

Uma outra forma possível de apresentar essas mesmas cinco diretrizes seria por intermédio do agrupamento delas em três grandes linhas:

- a) Promoção das condições necessárias ao desenvolvimento de iniciativas institucionais ou em parceria com a sociedade civil voltadas para a melhoria das condições e opções de acesso da população aos alimentos;
- b) Promoção da educação alimentar como instrumento essencial de conquista e alargamento da cidadania;
- c) Potencialização da intervenção do Estado no desenvolvimento de iniciativas voltadas à garantia de acesso permanente, particularmente dos segmentos mais vulneráveis da sociedade, a uma alimentação de qualidade, nos níveis quantitativos recomendados, respeitando-se os hábitos e as tradições alimentares.

Como foi destacado anteriormente, o que está posto para um governo local, hegemônico pela reação aos pressupostos neoliberais, e, portanto, consciente de seus limites e possibilidades, é enfrentar o desafio de estender a condição de cidadania para os amplos segmentos sociais privados de seus direitos pela perpetuação dos interesses locais, nacionais e globais sustentados pela concentração do poder nas mãos das elites. Isto pressupõe um diligente e permanente esforço na construção de vínculos de confiança e cumplicidade com a sociedade, só possíveis na existência de uma conscientização da condição de cidadão por parte dos indivíduos e do poder transformador que o exercício da cidadania representa.

Um dos aspectos básicos do exercício da cidadania é o direito à educação, em geral, e também à educação alimentar, em particular.

Conforme pressuposto formulado pelo Idec, educação alimentar significa cumprir com o direito do consumidor de ter habilidades e conhecimentos que permitam escolher e consumir os alimentos de forma segura e adequada (Maluf, 2000).

O direito de ter habilidades e conhecimentos têm como requisito a existência de meios que permitam aos indivíduos acessarem as informações necessárias ao desenvolvimento de tal nível de consciência. É exatamente a consciência desse direito que retira o indivíduo da condição de observador passivo da realidade, levando-o a interagir com o espaço onde vive, rompendo com o “estranhamento” que a exclusão promove.

A educação alimentar cumpre mais do que o papel de fazer valer o direito de escolher e consumir. À difusão das informações e conhecimentos, agregam-se elementos importantes de questionamento, relacionados exatamente com a permanente condição reversa vivida pela maioria da população.

Por outro lado, o direito à alimentação – que é tomado como um direito humano básico – implica o direito de se alimentar de acordo com seus padrões, hábitos e tradições. Isso pressupõe uma garantia quanto à qualidade desse alimento. A essa garantia vincula-se o direito de saber, de dispor de informações de como, por quais vias e processos, aquele alimento chegou ao consumidor. Esse é o universo da educação para o consumo que a transforma em eixo articulador da segurança alimentar.

3. Proposta de política municipal de segurança alimentar: um modelo em três eixos

Nessa terceira parte, apresenta-se uma proposta de programas e ações articuladas, voltadas para dois objetivos: a) promover melhorias nas condições de acesso da sociedade aos alimentos, quer seja pela via quantitativa, quer seja pela garantia de qualidade, com particular enfoque aos segmentos pobres dessa sociedade; b) estimular a organização e a participação do cidadão no cenário das lutas populares em defesa de uma nova ordem social.

O arranjo proposto assenta-se no desenvolvimento simultâneo de programas e ações dispostos em três eixos interligados. O primeiro deles é representado por iniciativas voltadas à geração de melhores condições gerais de acesso aos alimentos, mediante estímulo e apoio à produção e

comercialização sob responsabilidade ou acompanhamento da municipalidade. As ações que caracterizam essa linha de intervenção são orientadas na direção da redução da distância entre a disponibilidade de renda para gastos com alimentação e os preços dos alimentos.

O eixo central reúne ações de educação alimentar, informação e orientação do consumidor. Sua importância está na função de formação que as vias de difusão de informações exercem, possibilitando a qualquer indivíduo ampliar suas possibilidades de exercício da “cidadania alimentar”. Essa função, por seu turno, exige o desenvolvimento de uma linguagem muito particular que possa operar nos marcos da tradição popular, muito mais oral do que escrita; muito mais ligada à imagem do que ao texto.

A terceira vertente é constituída por programas e ações onde predomina, como articuladora e operadora preferencial, a esfera pública municipal. Usualmente, são atividades voltadas para públicos específicos em condições vulneráveis, usuários da rede de serviços municipais de educação, saúde e assistência social. A gratuidade – ou fortes subsídios – constitui a característica mais destacada dessas iniciativas, marcadas sempre pela necessidade permanente de expansão da cobertura, tanto no que diz respeito ao atendimento quanto no que tange à qualidade dos aportes.

A interação desses programas e ações apóia-se na constituição de uma instância com poder de coordenar a articulação de iniciativas da órbita da segurança alimentar, levadas simultaneamente por órgãos distintos da administração, com aportes financeiros de magnitudes diferentes e orientações diferentes entre si, que resultam, quase que inevitavelmente, na ocorrência de imbricamentos que enfraquecem e encurtam a capacidade de cobertura dos programas.

O recomendável é que essa função de articulação e coordenação reflita o vínculo entre o poder público e a sociedade civil, na forma de uma Câmara de Planificação e Gestão bipartite, governo e sociedade, com caráter deliberativo e com a responsabilidade definida de desenvolver, no plano local, a política de segurança alimentar.

A existência dessa instância retira do cenário as idiossincrasias que costumam marcar os protocolos de integração envolvendo distintos órgãos de governo, substituindo-as por um caráter de cooperação participativa.

4. Bibliografia

- COORDENADORIA DE ABASTECIMENTO SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO DO ESTADO DE SÃO PAULO, *Abastecimento no Estado de São Paulo*, 1982.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri. *O lugar no/do Mundo* Hucitec, 1996.
- FERRARA, Lucrécia D'Alléssio. "Do mundo como imagem à imagem do mundo". *In: Território, globalização e fragmentação*. Hucitec, 1996.
- GALEAZZI, Maria Antonia M. (org.) *Segurança Alimentar e Cidadania*. Mercado de Letras, 1996.
- _____. "A segurança alimentar e os problemas estruturais de acesso". *In: Segurança Alimentar e Cidadania*. Mercado de Letras, 1996.
- GEORGE, Susan. *O mercado da fome*. Paz e Terra, 1978.
- HOFFMANN, Rodolfo. "Pobreza, Insegurança Alimentar e Desnutrição no Brasil". *In: Segurança Alimentar e Cidadania*. Mercado de Letras, 1996.
- PESANHA, Lavínia Davis Rangel. *Segurança Alimentar como um princípio orientador de políticas públicas implicações e conexões para o caso brasileiro*. CPDA/UFRRJ 1998.
- VAINER, Carlos Bernardo. *As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local?* (mimeo), RJ, 2001.

Autores

Benjamin Davis é Economista da FAO – Roma. Possui experiência em análises de desenvolvimento rural e pobreza como PNTFTA na Nicarágua, Procampo e Alianza Para el Campo no México.

Denise Costa Coitinho é nutricionista, mestre em Nutrição Social pela Universidade de Londres e doutora em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo. Diretora da Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde.

Gary Bickel é economista aposentado do Food and Nutrition Service do USDA (US Department of Agriculture), estudou o fenômeno da pobreza no Estados Unidos de várias visões diferentes. Foi pioneiro no desenvolvimento de estudos do Programa de Cupom de Alimentação norte-americano (FSP) e possui 20 anos de experiência administrando estudos e avaliações deste e de outros programas alimentares. Previamente, Dr. Bickel era Professor associado de Economia na Universidade de Cornell e na Universidade do Colorado.

Gilson Alceu Bittencourt é engenheiro agrônomo pela Universidade Federal do Paraná, especialista em Análise de Políticas Públicas pela LBJ School of Public Affairs da University of Texas at Austin/Cebrap e mestrando em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente no Instituto de Economia da Unicamp. Atuou como Assessor Técnico do Deser, responsável por Políticas Agrícolas e Agrárias, Desenvolvimento Local, Cooperativismo de Crédito e Sistemas Agrários e Secretário de Agricultura Familiar – Ministério do Desenvolvimento Agrário (gestão-2001-2002).

Guilherme Delgado é doutor em economia pela Universidade de Campinas. Atualmente, é pesquisador do Ipea/Brasília, tendo coordenado ou participado recentemente, dentre outros, das seguintes pesquisas: Pesquisa Domiciliar Nacional sobre os Efeitos da Universalização da Previ-

dência Rural (1977-2000); Avaliação da participação social nos Conselhos de Políticas Sociais (2001/2002).

Gustavo Gordillo de Anda licenciou-se em economia pela Escuela Nacional de Economía de la Universidad Nacional de México, possuindo diploma de economia do Centro Universitário Experimental de Vincennes – Sorbonne (França) e doutorado em planejamento e desenvolvimento econômico pela Ecole Pratique des Hautes Etudes de Paris. Desde 1997 ocupa o cargo de Subdiretor Geral e Representante Geral e Representante Regional para América Latina e Caribe. É autor de numerosas publicações sobre desenvolvimento rural, reforma agrária e problemas socioeconômicos de comunidades rurais.

John Scott Andretta é doutorando em Economia pela Universidade de Oxford. Linhas de pesquisa: 1) Política social e pobreza; 2) Fundamentos da economia de bem-estar e teoria da decisão; 3) Medidas de bem-estar, desigualdade e pobreza; 4) Economia da saúde; 5) Capital humano. Últimas publicações: *Who Benefits from Social Spending in Mexico?*; CIDE E -208 2001. "PROGRESA: Una evaluación preliminar" en *Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural*, CEPAL-FAO, Chile, 2000/2001; "*Descentralización y pobreza en México. Colección análisis del Desempeño de los Gobiernos Estatales y Municipales en la Gestión del Gasto Social*", CIDE, 1999.

José Eduardo Dutra de Oliveira é médico, professor universitário, especialista em Alimentação e Nutrição, participante de diversos programas da FAO, OMS e outros órgãos das Nações Unidas. Professor Visitante da Universidade de Cornell. Membro do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição e de órgãos estaduais/municipais ligados à alimentação e nutrição. Foi Diretor da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto/USP, da Fundação Sibam, Presidente da Sociedade Latino Americana de Nutrição e da União Internacional de Ciências Nutricionais. É membro da Third World Academy of Sciences, Trieste, Itália.

José Garcia Gasques, Engenheiro Agrônomo formado pela Esalq/USP e doutor em Economia pela FEA/USP. Tem vários trabalhos publicados na área de Economia Agrícola e Políticas Públicas. Um dos trabalhos mais

recentes foi a organização do livro publicado pelo Ipea em 2001, intitulado *Transformações da Agricultura e Políticas Públicas*. Trabalha no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e é Coordenador Geral de Políticas Públicas.

José Graziano da Silva é professor titular na área de economia agrícola no Instituto de Economia da Unicamp. Coordenador do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente, Coordenador do Projeto Rurbano. Formação: engenheiro agrônomo, doutor em economia pela Unicamp e pós-doutorado pelo Institute of Latin American Studies University College London, Inglaterra.

Marcio Pochmann, economista, Secretário Municipal da Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade da Prefeitura de São Paulo e Professor Associado da UNICAMP.

Margaret Andrews é Diretora do Food Stamp Research no Economic Research Service do USDA (United States Department of Agriculture). Trabalhou anteriormente em pesquisas de avaliação do programa pelo FNS (Food and Nutrition Service); foi residente no Resources for the Future, na Rutgers University; e pesquisadora PhD na U.C. Berkeley, Gianini Foundation para economia agrícola.

Maria Regina Nabuco. PhD. Professora de Economia do Mestrado (Gestão das Cidades) PUC Minas. Diretora do Instituto de Educação Continuada da PUC Minas. Presidente da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho - ABET (1999/2001). Secretária Municipal de Abastecimento da Prefeitura de Belo Horizonte (1993/1996).

Maya Takagi é doutoranda em Economia Aplicada no Instituto de Economia da Unicamp. Formação: Engenheira agrônoma, especialista em Formulação e Análise de Políticas Agrícolas (1998), mestre em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente (Unicamp).

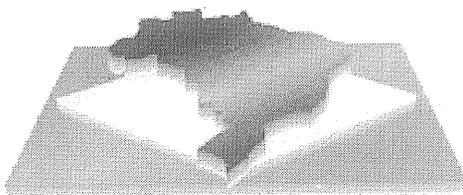
Mustafa Koc é Professor associado de Sociologia e Coordenador do Centro para Estudos em Segurança Alimentar na Universidade de Ryerson, Toronto, Canadá.

Newton Narciso Gomes Jr é Diretor-superintendente da Companhia Regional de Abastecimento Integral de Santo André (Craisa) e mestrando do Instituto de Economia da Unicamp.

Sergio Menezes, graduação em economia e pós-graduação em economia do trabalho pela Universidade Paris I, Sorbonne. Atuou como consultor das Nações Unidas e do Banco Mundial em Angola e Moçambique. Atualmente, é consultor do Projeto PNUD/Pronaf.

Tânia Marcia Oliveira de Andrade, engenheira agrônoma formada na Esalq/USP e advogada, formada na Faculdade de Direito da USP, foi dirigente do Instituto de Terras do Estado de São Paulo "José Gomes da Silva" (ITESP – fev 1995/ janeiro de 2002); Presidente da Associação Nacional dos Órgãos Estaduais de Terra (ANOTER – agosto de 1999/março de 2002), com assento no Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (março de 2000 / dezembro de 2001). Editora da Série Cadernos Itesp, volumes 1 a 10, abordando diversos pontos das políticas agrária e fundiária do Estado de São Paulo, publicada pelo Itesp.

Walter Belik é professor Associado na área de economia agrícola no Instituto de Economia da Unicamp e coordenador adjunto do Nepa-Unicamp. Formação: Bacharel em Administração de Empresas (FGV); Mestre em Administração de Empresas (EAESP/FGV); Doutor (Unicamp) com pós-doutorado pelo Institute of Latin American Studies University College London, Inglaterra; Livre Docente (UNICAMP).



**INSTITUTO
CIDADANIA**

R. Pouso Alegre, 21
Ipiranga – São Paulo – SP
CEP 04261-030
Fone: (0__11) 6915-7022

www.icidadania.org.br
icidadania@uol.com.br



Cromosete
Gráfica e editora Ltda.

Impressão e acabamento.
Rua Uilandi, 307 - Vila Ena
03283-000 - São Paulo - SP
Tel/Fax: (011) 6104-1176
Email: cromosete@uol.com.br

"Eu tenho um sonho de garantir que cada criança brasileira, cada mulher e cada homem comam, no mínimo, três refeições por dia, em vez de passarem três dias sem comer. É apenas isso o que eu quero para o Brasil"

Luiz Inácio Lula da Silva - 11.07.2002

"Ao mesmo tempo em que se iniciem as políticas estruturais para corrigir as distorções que aconteceram historicamente no processo de desenvolvimento econômico e social no Brasil, precisamos pensar as medidas de caráter emergencial no curtíssimo prazo para dar proteção aos contingentes sociais com problemas nutricionais agudos. A dicotomia desta visão constitui o fulcro central entre duas propostas: uma em curso pelo atual governo e outra mais inovadora que se discute no Instituto Cidadania".

Malaquias Batista Filho - Instituto Materno-Infantil de Pernambuco

ISBN 85-88939-01-0



9 788588 939011