

**PROGRAMAS  
SOCIAIS DE  
COMBATE  
À FOME**

o legado dos anos de  
estabilização econômica

LENA LAVINAS  
EDUARDO HENRIQUE GARCIA

EDITORA

EDITORA UFRJ/ IPEA  
COLEÇÃO ECONOMIA E SOCIEDADE

*Programas Sociais de Combate à Fome: o legado dos anos de estabilização econômica* faz o que os governos em geral não costumam fazer: uma "avaliação sistemática, rigorosa e em profundidade" de seus planos de ataque à desnutrição. Passa em revista, do alto da experiência acumulada pelo Brasil no fim dos anos 1990, os resultados práticos da campanha que mobilizou a sociedade brasileira no começo da década – uma década, diga-se de passagem, em que a disponibilidade concreta de alimentos cresceu 41,6% no País, com avanços de 69,9% na produção de soja, 50% na do milho e 72% na do frango.

Em outras palavras, sobrava comida e fome ao mesmo tempo no Brasil. Em primeiro lugar, porque, faltando emprego, faltava dinheiro para levar alimentos à mesa dos mais pobres, a não ser quando a moeda, ao se estabilizar, estancou a erosão das pequenas rendas, melhorando, na outra ponta, a dieta básica nos domicílios nos quais o orçamento é sempre curto.

O livro se concentra em quatro projetos: o Cesta do Povo, obra do PFL no governo da Bahia; o Mercadão Popular, da administração pedetista de Curitiba; e o Prodea, programa de distribuição de alimentos do governo Fernando Henrique Cardoso. Mais apartidário, impossível.

Todos saíram do teste com notas baixas, próximas da reprovação. Ou, em outras palavras, "os programas de combate à fome não surtiram o efeito esperado, pois não afastaram de forma definitiva as graves restrições à acessibilidade alimentar vivenciada cotidianamente por alguns milhões de brasileiros". Houve "forte evasão da clientela e do público-alvo dos planos e equipamentos públicos

PROGRAMAS SOCIAIS DE  
COMBATE À FOME

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

*Reitor*  
Aloisio Teixeira

FORUM DE CIÊNCIA E CULTURA

*Coordenador*  
Carlos Antonio Kalil Tannus

EDITORA UFRJ

*Diretor*  
Carlos Nelson Coutinho

*Editora Executiva*  
Cecília Moreira

*Coordenadora de Produção*  
Janise Duarte

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

*Presidente*  
Glauco Arbix

*Diretoria*  
Anna Maria T. Medeiros Peliano  
Celso dos Santos Fonseca  
Luiz Henrique Proença Soares  
Marcelo Piancastelli de Siqueira  
Mario Sergio Saletno  
Paulo Mansur Levy

*Assessor-Chefe de Comunicação*  
Mutilo Lôbo

*Secretário-Executivo do Comitê Editorial*  
Marco Aurélio Dias Pires

PROGRAMAS SOCIAIS DE  
COMBATE À FOME

O LEGADO DOS ANOS DE  
ESTABILIZAÇÃO ECONÔMICA

LENA LAVINAS  
EDUARDO HENRIQUE GARCIA

EDITORA UFRJ / IPEA  
2004

Copyright © 2003 Lena Lavinias e Eduardo Henrique Garcia

Ficha Catalográfica elaborada pela Divisão de Processamento Técnico SIBI-UFRJ

Lavinias, Lena.

L394p Programas sociais de combate à fome: o legado dos anos de estabilização econômica / por Lena Lavinias e Eduardo Henrique Garcia. – Rio de Janeiro: Editora UFRJ/Ipeca, 2004.

260 p.: il.; 16 x 23 cm.

Inclui tabelas, gráficos, quadros e painéis

1. Política alimentar – Brasil. 2. Fome – Brasil. 3. Programas de sustentação de renda – Brasil. I. Garcia, Eduardo Henrique. II. Título.

CDD: 363.850981

---

ISBN 85-7108-273-1

*Edição de Texto*

Ana Arruda Callado

*Revisão*

Josette Babo

Simone Brantes

*Capa*

Editora UFRJ

*Projeto Gráfico*

Marisa Araujo

*Editoração Eletrônica*

Alice Brito

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Forum de Ciência e Cultura

Editora UFRJ

Av. Pasteur, 250/sala 107

Praia Vermelha – Rio de Janeiro

CEP: 22290-902

Tel.: (21) 2295-1595 r. 124 a 127

Fax: (21) 2542-7646 / 2295-0346

<http://www.editora.ufrj.br>

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Setor Bancário Sul, Quadra 1, Bloco J

Edifício BNDES – Brasília – DF

CEP: 70076-900

Tel.: (61) 315-5336

Fax: (61) 315-5314

<http://www.ipeca.gov.br>

e-mail: [editbsb@ipeca.gov.br](mailto:editbsb@ipeca.gov.br)

Apoio:



Fundação Universitária  
José Bonifácio

*Este livro é dedicado a todos os  
colegas que o realizaram conosco.*

*A Claudio Considera e Octávio Tourinho,  
que desataram muitos nós, uma lembrança especial e amiga.*



» SUMÁRIO «

ÍNDICE DE TABELAS	10
ÍNDICE DE GRÁFICOS	13
ÍNDICE DE QUADROS	18
ÍNDICE DE PAINÉIS	21
APRESENTAÇÃO <i>Glauco Arbix</i>	23
PREFÁCIO <i>Ana Célia Castro</i>	25
INTRODUÇÃO <i>Lena Lavinas</i>	31
I	
ACESSIBILIDADE ALIMENTAR	41
O ÂMBITO DA DEMANDA	42
Cesta Básica: Algumas Referências	43
Cesta Básica do Decreto-Lei 399/38 e Salário Mínimo	50
Valor do Salário Mínimo em kcal	58
Cesta Básica e Renda Familiar	61
II	
PROGRAMAS COMPENSATÓRIOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR: INICIATIVAS FEDERAIS	81
O COMPENSATÓRIO TRADICIONAL: DISTRIBUIÇÃO DE ALIMENTOS VIA PRODEA	82

ESCOPO DE UM PROGRAMA DE COMBATE A CARÊNCIA ALIMENTAR	84
EFICÁCIA DO PRODEA NO COMBATE A FOME	95
COMENTÁRIOS FINAIS	103
III	
AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS DESCENTRALIZADOS DE VENDA SUBSIDIADA DE ALIMENTOS	111
METODOLOGIA	112
PROGRAMA COMPENSATÓRIO FOCALIZADO: A EXPERIÊNCIA DE CURITIBA	114
Os Programas da Smab/Curitiba	115
Comercialização Subsidiada: Armazém da Família e Mercado Popular	115
A <i>Performance</i> Financeira	120
Cobertura do Programa	123
A <i>Performance</i> dos Preços nos Equipamentos Públicos da Smab/Curitiba	126
SUBSÍDIO ESTATAL EM GRANDE ESCALA: A REDE BAIANA DO PROGRAMA CESTA DO POVO	135
Programas Desenvolvidos pela Ebal	135
<i>Eixo de políticas compensatórias: orientação         para a comercialização subsidiada</i>	135
Cesta do Povo	135
Demais programas compensatórios e regulatórios	136
Cesta do Povo: Um Programa Compensatório com Ênfase Regulatória	140
<i>O perfil da oferta</i>	141
<i>Impacto da estabilização econômica         sobre o programa</i>	147
<i>Diferencial de preços: Cesta do         Povo versus mercado varejista</i>	150

<i>Diferenciais no espaço econômico:     efeitos regulatórios das políticas compensatórias</i>	167
Evolução do Subsídio e Transferência de Renda	175
REVISITANDO O PROGRAMA CESTA DO POVO:	
AJUSTES E RESULTADOS UM ANO DEPOIS	189
Objetivos da Nova Pesquisa	190
Metodologia	190
<i>Avaliação de impacto do programa Cesta do Povo em         1989: sumário dos resultados e das recomendações</i>	191
Novo Eixo de Intervenção da Ebal: redução de margens e venda exclusiva de alimentos	192
<i>A pauta de produtos</i>	192
<i>Impacto da nova política comercial         sobre o resultado econômico do programa</i>	195
<i>O impacto compensatório da         nova política comercial</i>	197
Estimação do Impacto Regulatório e Compensatório da Cesta do Povo nas Áreas Periféricas da Bahia	208
<i>Metodologia aplicada</i>	208
<i>Cesta versus Varejo – Estrutura comercial</i>	211
<i>A pressão competitiva da rede Cesta do Povo         na formação dos preços do varejo alimentar         no interior da Bahia</i>	216
<i>Cálculo do impacto regulatório da rede Cesta         do Povo no varejo alimentos</i>	224
As Transferências Governamentais e o Benefício Gerado pela rede Cesta	232
Conclusões dessa revisita	236
CONCLUSÕES	239
ANEXO	245
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	257
SOBRE OS AUTORES	259

» ÍNDICE DE TABELAS «

TABELA 1		
	Quantidades e valor calórico dos alimentos que compõem a cesta básica do Decreto-Lei 399/38	44
TABELA 2		
	Composição nutricional das cestas básicas ( <i>per capita</i> /dia)	49
TABELA 3		
	Razão de comprometimento da renda familiar com a cesta básica	62
TABELA 4		
	Indicador do poder de compra da população do 1º décimo da distribuição (Pnad)	63
TABELA 5		
	Incremento da renda familiar <i>per capita</i> em kcal no período 1990-1997	72
TABELA 6		
	Custo mensal de aquisição diária de 2.200 kcal a preços da cesta básica, pelo levantamento do Dieese	86
TABELA 7		
	Público-alvo potencial de um Programa de Combate à Carência Alimentar (2.200 kcal) – Pnad 1997	88
TABELA 8		
	Custo aproximado de um Programa Nacional de Combate à Carência Alimentar (2.200 kcal) – Pnad 1997	89

TABELA 9		
	Tabela Resumo	91
TABELA 10		
	Público-alvo ajustado (75%) de um Programa de Combate à Carência Alimentar (1.650 kcal) – Pnad 1997	91
TABELA 11		
	Custo aproximado de um Programa Nacional Ajustado (75%) de Combate à Carência Alimentar (1.650 kcal) – Pnad 1997	93
TABELA 12		
	Aporte calórico proporcionado pela cesta Prodea	97
TABELA 13		
	Atendimentos do Prodea	98
TABELA 14		
	Grau de cobertura	99
TABELA 15		
	Preço da Cesta do Prodea no varejo de capitais selecionadas	104
TABELA 16		
	Evolução absoluta e composição percentual do desempenho financeiro do Faac – Curitiba 1992 a 1997 (em reais de dez./1998)	121
TABELA 17		
	Evolução do desempenho financeiro do Faac – Curitiba 1992 a 1997 / 1992 100	122
TABELA 18		
	Distribuição de gastos segundo a renda das famílias	146
TABELA 19		
	Desvios médios dos preços nos varejos em relação aos da rede Cesta do Povo	174
TABELA 20		
	Variável dependente: faturamento mensal em dólares	178

TABELA 21	
Resultados para a equação final (novos)	228
TABELA 22	
Percentual de diferença entre os preços da rede Cesta do Povo e o Varejo nos municípios pesquisados (Cesta Reduzida)	230
TABELA 23	
Variação de preços 1999/2000	231

↳ ÍNDICE DE GRÁFICOS ◀

GRÁFICO 1		
Indicador do poder de compra da cesta básica pelo salário mínimo		51
GRÁFICO 2		
Desvios em relação à média das razões entre o preço da cesta básica do Decreto-Lei 399/38 e o salário mínimo em 16 capitais brasileiras – médias móveis (12)		53
GRÁFICO 3		
Evolução do preço da cesta referência para capitais selecionadas. Médias móveis (12)		55
GRÁFICO 4		
Evolução dos preços da cesta básica do Decreto-Lei 399/38 e do salário mínimo a preços constantes (INPC) – índice base jan./1990=100		57
GRÁFICO 5		
Salário mínimo em kcal/mês		59
GRÁFICO 6		
Renda familiar <i>per capita</i> em kcal		67
GRÁFICO 7		
Renda familiar <i>per capita</i> do 1º decil em kcal		68
GRÁFICO 8		
Renda familiar <i>per capita</i> do 2º decil em kcal		68
GRÁFICO 9		
Renda familiar <i>per capita</i> do 3º decil em kcal		69
GRÁFICO 10		
Renda familiar <i>per capita</i> do 4º decil em kcal		69

GRÁFICO 11	Calorias adquiridas com renda individual da PME. Decil de 1 ao 4	74
GRÁFICO 12	Calorias adquiridas com renda individual da PME. Decil de 1 ao 4 – retas ajustadas	76
GRÁFICO 13	Preços da cesta básica do Decreto-Lei 399/38 – Índice 100 (jan./1994)	77
GRÁFICO 14	Renda individual da PME. Decil 1 ao 4 – Índice 100 (jan./1994)	78
GRÁFICO 15	Distribuição da população segundo renda familiar <i>per capita</i> em calorias diárias com base na cesta básica levantada pelo Dieese, Brasil – Pnad/1997	87
GRÁFICO 16	Distribuição da população-alvo segundo renda familiar <i>per capita</i> em calorias diárias com base na cesta básica levantada pelo Dieese, Brasil – Pnad/1997	90
GRÁFICO 17	Redução ideal do <i>GAP</i> alimentar propiciado pelo Prodea a partir da distribuição da população-alvo segundo RFPC em kcal/dia com base na cesta básica levantada pelo Dieese, Brasil – Pnad/1997	103
GRÁFICO 18	Distribuição dos 35% mais pobres da população do estado da Bahia segundo renda familiar <i>per capita</i> , RFPC mais benefício <i>per capita</i> à família e RFPC efetivamente gasto com alimentação, Bahia – Pnad/1997	106
GRÁFICO 19	Evolução da receita orçamentária e do saldo líquido anual dos Programas do Faac Curitiba 1992-1997	122

GRÁFICO 20	
Quantidade comercializada pelos Programas Armazém da Família e Mercado Popular – em toneladas 1992-1997	123
GRÁFICO 21	
Número de atendimentos anuais Curitiba 1992 a 1997	124
GRÁFICO 22	
Evolução da quantidade comercializada e do número de atendimentos nos programas do Faac Curitiba 1992-1997 / 1992 = 100	125
GRÁFICO 23	
Evolução do grau de cobertura anual dos Programas Mercado Popular e Armazém da Família	126
GRÁFICO 24	
Preço da cesta reduzida (sem o café)	130
GRÁFICO 25	
Evolução do número de atendimentos realizados pela rede Cesta do Povo	147
GRÁFICO 26	
Evolução do número de pontos de atendimentos da rede Cesta do Povo	148
GRÁFICO 27	
Evolução do faturamento da rede Cesta do Povo em milhões de reais de dez./1998	149
GRÁFICO 28	
Evolução da participação de cada produto no preço final da cesta básica a preços da rede Cesta do Povo	158
GRÁFICO 29	
Evolução da participação de cada produto no preço final da cesta básica a preços do varejo pelo Dieese	158
GRÁFICO 30	
Faturamento em dólares	175
GRÁFICO 31	
Taxa de desemprego (15 a 64 anos)	176

GRÁFICO 32	Taxa de desemprego dos 40% mais pobres da população segundo a distribuição da renda domiciliar <i>per capita</i>	177
GRÁFICO 33	Evolução da renda domiciliar <i>per capita</i> dos 40% mais pobres da população	179
GRÁFICO 34	Evolução do aporte calórico proporcionado pelo programa Cesta do Povo de acordo com a renda domiciliar <i>per capita</i> dos 40% mais pobres da PME – média móvel para 12 meses	180
GRÁFICO 35	Evolução das despesas fixas e variáveis da rede Cesta do Povo – valores em milhões de reais de dez./1998	181
GRÁFICO 36	Evolução dos repasses do governo estadual para o programa Cesta do Povo e do seu faturamento valores em milhões de reais de dez./1998	182
GRÁFICO 37	Evolução do subsídio total do programa Cesta do Povo e do benefício total auferido pelos seus clientes na aquisição de cinco produtos (arroz, feijão, açúcar, óleo e café) – valores em milhões de reais de dez./1998	183
GRÁFICO 38	Evolução das participações do subsídio total e do benefício de cinco produtos no total do faturamento da rede Cesta do Povo	184
GRÁFICO 39	Evolução dos preços de uma cesta reduzida (arroz, feijão, açúcar, café e óleo) na rede Cesta do Povo no varejo de capitais selecionadas – valores em reais de dez./1998	186

GRÁFICO 40	Faturamento da rede Cesta do Povo em milhões de reais de dez./1999	195
GRÁFICO 41	Número de atendimentos – valores em mil atendimentos	196
GRÁFICO 42	Receita média por atendimento em reais de dez./1999	197
GRÁFICO 43	Evolução do aporte calórico <i>per capita</i> proporcionado pela rede Cesta do Povo <i>vis-à-vis</i> os preços do Dieese (arroz, feijão, café, óleo e açúcar)	233
GRÁFICO 44	Evolução dos repasses estaduais e do faturamento da rede Cesta do Povo – valores em milhares de reais de dez./1999	234
GRÁFICO 45	Comparação entre subsídio total e benefício expandido da rede Cesta do Povo – valores em milhares de reais de dez./1999	235
GRÁFICO 46	Benefício ponderado pelo subsídio valores em reais de dez./1999	235
GRÁFICO 47	Participação das instituições que compõem o PMDBA na distribuição de Bolsas Alimentação no Rio	248

## ↳ ÍNDICE DE QUADROS ◀

QUADRO 1		
Componentes das cestas básicas		46
QUADRO 2		
Estimativa de impacto da implantação do programa de distribuição de renda no déficit público esperado para 1999		94
QUADRO 3		
Composição da Cesta Prodea		96
QUADRO 4		
Custos da Conab com o Prodea (em reais de dez./1997)		100
QUADRO 5		
Custo por cesta distribuída (em reais de dez./1997)		101
QUADRO 6		
Custo por cesta distribuída mais custo dos municípios (em reais de dez./1997)		101
QUADRO 7		
Síntese dos programas da Smab/Curitiba		116
QUADRO 8		
Parcerias e público-alvo		118
QUADRO 9		
Pauta de produtos oferecidos nos programas Mercado Popular e Armazém da Família		119

QUADRO 10		
	Síntese dos programas do Estado da Bahia na área da segurança alimentar – metas, público-alvo e fonte de financiamento	138
QUADRO 11		
	Aplicação da tipologia dos programas para o caso da Bahia	139
QUADRO 12		
	<i>Mix</i> de produtos ofertados na rede Cesta do Povo	142
QUADRO 13		
	Relação dos trinta produtos mais vendidos pela rede baiana Cesta do Povo	144
QUADRO 14		
	Perfil socioeconômico do cliente da rede Cesta do Povo	145
QUADRO 15		
	Caracterização dos municípios pesquisados segundo condições de vida e capacidade de arrecadação	169
QUADRO 16		
	Características dos programas sociais e dos varejos nos municípios visitados	170
QUADRO 17		
	Comparação dos preços médios da rede Cesta do Povo com os dos varejos	172
QUADRO 18		
	Relação dos trinta produtos mais vendidos na rede Cesta do Povo	193
QUADRO 19		
	Comparação entre participação no faturamento, preço e quantidade anual comercializada	194
QUADRO 20		
	Relação dos produtos e municípios pesquisados	210
QUADRO 21		
	Caracterização do varejo	212

QUADRO 22		
Caracterização da rede Cesta do Povo		214
QUADRO 23		
Municípios e produtos incluídos na amostra		226
QUADRO 24		
Síntese dos programas desenvolvidos pela SMDS do Rio de Janeiro		247
QUADRO 25		
Composição da Bolsa Alimentação do PMDBA		249

» ÍNDICE DE PAINÉIS «

PAINEL 1	
Evolução dos preços dos produtos da cesta reduzida para a região metropolitana de Curitiba	127
PAINEL 2	
Coefficiente de variação para os produtos da “cesta reduzida” (Cesta do Povo <i>versus</i> Dieese), região metropolitana de Curitiba	131
PAINEL 3	
Evolução dos preços dos produtos da cesta reduzida para a região metropolitana de Salvador	151
PAINEL 4	
Coefficiente de variação para os produtos da “cesta reduzida” (Cesta do Povo <i>versus</i> Dieese), região metropolitana de Salvador	154
PAINEL 5A	
Evolução dos preços dos produtos vendidos na rede Cesta do Povo	160
PAINEL 5B	
Evolução dos preços dos produtos vendidos na rede Cesta do Povo	163
PAINEL 5C	
Evolução dos preços dos produtos vendidos na rede Cesta do Povo	166
PAINEL 6	
Evolução do subsídio do programa Cesta do Povo e do benefício a preços de Fortaleza e Recife	187

PAINEL 7	
Estudo de preços Cesta do Povo <i>versus</i> Dieese	198
PAINEL 8	
Estudo de preços Cesta do Povo <i>versus</i> Dieese	204
PAINEL 9	
Estudo de preços Cesta do Povo <i>versus</i> Dieese	206
PAINEL 10	
Composição do preço total da cesta reduzida	207
PAINEL 11	
Preços médios coletados para cada produto nos municípios pesquisados	216
PAINEL 12	
Comparação entre os preços da rede Cesta do Povo na Bahia, o Smab em Curitiba e o varejo na região metropolitana do Rio de Janeiro (pelo Dieese)	250
PAINEL 13	
Comparação entre os preços do varejo nas regiões metropolitanas de Curitiba, Rio e Salvador (pelo Dieese)	253

## → APRESENTAÇÃO ←

Em um cenário em que a parceria tem sido uma das maiores aliadas dos esforços em prol da erradicação da pobreza e das muitas de suas mazelas, é com grande satisfação – principalmente no ensejo dos 40 anos do Ipea – que esta instituição e a Editora UFRJ se reúnem na publicação conjunta deste livro que retrata experiências no âmbito das políticas públicas de combate à fome.

Valendo-se de instrumentação metodológica própria, baseada em um levantamento de campo bastante original, o texto percorre e investiga três programas voltados para a distribuição e a venda subsidiada de alimentos, um deles de responsabilidade do governo federal, e os demais de iniciativa estadual e municipal. A riqueza dos dados apresentados permite evidenciar lacunas no desenho dos programas compensatórios de segurança alimentar, assentados no subsídio *in natura* ou via preços, e advoga a adoção de alternativas mais eficazes, tais como a transferência direta de renda monetária a famílias carentes. Trata-se de uma obra cuja contribuição maior é trazer insumos ao debate sobre a natureza dos equipamentos coletivos e públicos no combate à fome.

Acreditamos, portanto, que *Programas sociais de combate à fome: o legado dos anos de estabilização econômica*, fruto de um trabalho de equipe, é leitura obrigatória para todos aqueles que se interessam pela formulação de políticas sociais no Brasil.

*Glauco Arbix*  
Presidente do Ipea



## ↳ PREFÁCIO ◀

### EFEITOS REGULATÓRIOS E PROGRAMAS COMPENSATÓRIOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL. UMA ANÁLISE EM PROFUNDIDADE

Os autores de *Programas Sociais de Combate à Fome: o legado dos anos de estabilização econômica* – Lena Lavinias e Eduardo Henrique Garcia – apontam, como uma das principais conclusões dos seus estudos, a existência de uma grande evasão da clientela e público-alvo dos programas estadual e municipal de segurança alimentar no País quando centrados em redes de varejo subsidiado e/ou outros meios de distribuição de alimentos *in natura*. Esse esvaziamento seria resultante do processo de estabilização da economia brasileira, que teria assim contribuído, decisivamente, para a convergência dos preços do varejo alimentar e os da comercialização subsidiada de alimentos pelo Estado, reduzindo a atratividade das redes comerciais alternativas. Evidentemente, a ênfase nesta conclusão decorre da certeza de que ela se desdobra em importantes conseqüências para a presente e a futura políticas públicas de segurança alimentar no País. Mas, antes de concluir com o significado destas implicações, pretendo ressaltar muitas outras novidades que este excelente estudo tem a nos mostrar, e são estas que procuro destacar a seguir.

Em primeiro lugar, o livro que agora se publica permitiu realizar uma extensa e intensa “limpeza do terreno” – ao mesmo tempo conceitual e empírica –, necessária à avaliação dos efeitos atribuídos aos Programas de Segurança Alimentar. Num momento em que uma das prioridades do Governo Federal é a erradicação da fome no País, através do Fome Zero, programa inquestionavelmente meritório do ponto de vista da justiça social, uma avaliação cuidadosa e criteriosa das experiências anteriores das políticas de segurança alimentar implementadas constitui, sem dúvida, um precioso ins-

trumento de análise. Estes “pontos de chegada” do trabalho permitem traçar mapas mais claros e seguros para os novos “pontos de partida” das políticas, reduzindo desvios, encurtando distâncias.

Queria chamar, primeiramente, a atenção para o “historicamente determinado” conceito de necessidades calóricas diárias de um indivíduo trabalhador: o cálculo *per capita* da cesta básica do Decreto-Lei nº 399, de 1938, inovação institucional notável do Governo Vargas, “foi feito com base nos nutrientes necessários à realização de uma jornada de trabalho por um trabalhador em atividade, com grande esforço físico” e estabeleceu o consumo de 3.155,68 quilo calorias (Kcal) por dia.<sup>1</sup> Hoje, e segundo medidas internacionalmente reconhecidas e recomendadas, como apontam os autores, esse cálculo estaria nos limites de 2.200kcal/dia. Evidentemente, o que está mudando, e continuará certamente em declínio, é a quantidade *média* de kcal/dia necessária à realização do esforço físico e mental regularmente despendido por indivíduos em diferentes tipos de trabalho: intelectual, braçal, burocrático, esportivo, inventivo, entre outros. Esta medida não é de forma alguma irrelevante; muito pelo contrário, na medida em que determina a magnitude da compensação necessária – em termos de quantidades de alimentos e/ou renda para comprá-los – a ser oferecida a grupos com renda insuficiente para fazer face ao consumo sustentável de alimentos necessários para repor o esforço médio do trabalho (físico/intelectual) e para garantir o consumo de seus dependentes.

Se esta medida monetária – a quantidade de dinheiro necessária para comprar uma cesta de alimentos capaz de garantir o consumo (de calorias, proteínas, vitaminas, sais minerais etc.) sustentável de uma família típica, composta por dois adultos, uma criança e um adolescente – se expressa no somatório dos preços dos alimentos considerados essenciais, evidentemente esta medida depende fundamentalmente dos preços da cesta. Processos de estabilização econômica e o aumento da produção desses bens reduzem o custo de programas de segurança alimentar e de erradicação da fome. Aumento do desemprego e baixas taxas de crescimento econômico salgam a conta a ser paga por programas compensatórios, monetários ou pela distribuição física de alimentos através dos mais variados expedientes.

Os autores demonstram que, uma vez consideradas em conjunto as regiões do País, a renda familiar *média per capita* brasileira, medida nas grandes cidades, permite adquirir um número de calorias/mês muito superior ao que se considera ideal por qualquer *padrão*. De fato, como dizem os autores, não há no Brasil um problema de oferta de alimentos, tanto mais

quando se têm em conta os elevados volumes de alimentos exportados – somos os maiores exportadores internacionais do complexo de soja, de suco de laranja, detemos predominante lugar na exportação de produtos do complexo agroindustrial de carnes, e assim por diante. Em suma, é incgável a competitividade internacional do agronegócio brasileiro, e a sua capacidade de gerar alimentos mais do que suficientes para a população do País. O problema da fome, como em tantas partes do mundo, se dá em meio à abundância, como já foi assinalado por vários autores que se dedicam ao tema.

A capacidade de produzir alimentos e de consumi-los, dada a renda média familiar *per capita*, ainda segundo os autores, esconde o quadro de desigualdade e de comprometimento da própria capacidade de sobrevivência da população mais carente. Estão entre os gráficos mais importantes do livro aqueles que se referem ao primeiro e segundo decis de renda em kcal – Gráficos 7 e 8. Os gráficos mostram a situação da renda familiar em kcal em diferentes capitais do País, medida sempre nos meses de setembro – de 1990 a 1997. A partir da estabilização dos preços, ou posteriormente a 1995, a situação melhora claramente, especialmente no segundo decil de renda, mas as capitais Belém, Belo Horizonte, Recife e Salvador ainda se encontram abaixo do nível de consumo alimentar considerado adequado. Uma atualização destes dados deveria ser realizada periodicamente pelas autoridades competentes.

Estas considerações permitem aos autores a delimitação das linhas de carência alimentar: “No Brasil como um todo, cerca de 21% da população não têm renda para adquirir as calorias necessárias (...). O número de famílias considerado alvo chega a 7 milhões. O público beneficiário estimado para esse programa seria, aproximadamente, de 32 milhões de indivíduos”. Entretanto, dizem os autores, o atendimento integral aos que estão abaixo do nível de consumo de 2.200kcal/dia representaria um custo muito elevado (custo anual de cerca de R\$ 8,5 bilhões). Sendo assim, “a cobertura de 75% do requerimento calórico considerado padrão pela FAO seria bem razoável, uma vez que o grau de cobertura é elevado (...) e seu custo ainda representaria a metade do custo de um programa destinado ao suprimento das necessidades calóricas de toda a demanda”. Chega-se assim a um programa ajustado à linha de 1.650kcal/dia, a proporção de famílias atendidas seria de 89%, o público-alvo diminuiria de 32 milhões para 21 milhões, mas o custo anual do programa cairia de R\$8,5 bilhões para R\$4,6 bilhões. Estes resultados, revistos e refeitos com grande seriedade, convencem sem dramaticidade das verdadeiras proporções de um programa revolucionário do ponto de vista de seus objetivos e alcances.

Por fim, a grande contribuição deste livro, que agora finalmente chega ao conhecimento de todos aqueles que reconhecem a urgência das políticas de segurança alimentar, está no exame cuidadoso, na avaliação sistemática – e no cuidado em refazer as próprias pesquisas primárias em momentos subsequentes – dos programas de segurança alimentar, especialmente os de cunho compensatório, expressos na doação e/ou venda subsidiada de alimentos.

Deixo aos leitores o prazer de descobrir e redescobrir o trabalho minucioso de avaliação de políticas públicas, e de acompanhamento dos impactos dos programas compensatórios de segurança alimentar, seja através da doação direta de alimentos (Prodea), seja através de sua venda subsidiada por estados e municípios nos anos 1990 (foram exaustivamente avaliados os Programas da smab/Curitiba e os Programas da Rede Baiana Cesta do Povo, inclusive em dois momentos do tempo) –, todos caracterizados pela compra governamental de alimentos *in natura*. Está em questão, ou melhor, há ampla comprovação da evasão da clientela e público-alvo dos programas, bem como da redução da atratividade de redes alternativas de comercialização quando os preços dos alimentos comercializados se aproximam dos praticados pelo mercado.

Vale a pena, como política governamental, comprar alimentos *in natura* e constituir estoques para posterior distribuição/venda subsidiada? A resposta da minuciosa avaliação realizada é clara e convincente. Os autores ressaltam, entretanto, a importância de atividades que produzam efeitos regulatórios, e, mais ainda, o impacto extremamente positivo que poderiam vir a ter programas educacionais, que certamente melhoram a qualidade da alimentação das populações carentes. Uma cesta de alimentos supostamente “adequada” às necessidades calóricas, comprada entre os produtos mais baratos no mercado, corre o grande risco de manter a população-alvo dos programas refém de uma alimentação de qualidade inferior e pouco diversificada, num país em que o sistema agroalimentar é dos mais competitivos e diversificados do mundo. É pertinente indagar se carecemos ainda da eleição de uma nova cesta básica, qualquer que seja ela – meta perseguida pelos que insistem, mais uma vez, em atualizar esse referencial –, ou se nossos esforços devem voltar-se para estimar a velocidade e o grau de acesso dos mais pobres à oferta variada e de qualidade do mercado de alimentos no Brasil.

Concluo com a palavra dos autores, convencida de que estudos como este provocam a reflexão de todos nós que estamos envolvidos na busca de soluções, de todos nós que assumimos um compromisso que é da sociedade brasileira como um todo: “Dar renda ao invés de dar alimentos é uma forma, das menos onerosas e das mais eficazes, de se renovarem políticas sociais de

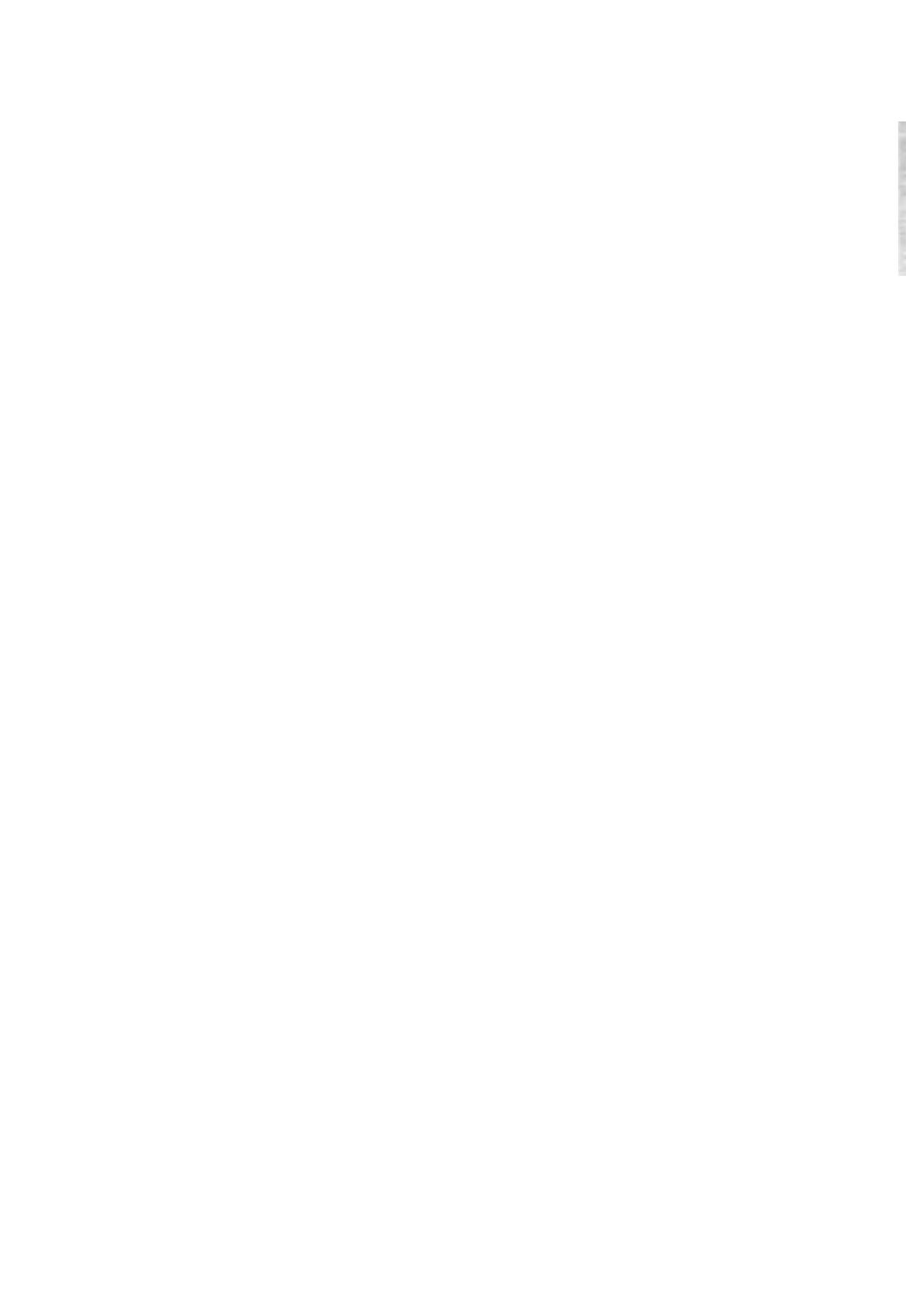
caráter compensatório, para que passem a agir eficientemente não só sobre o combate de curto prazo à pobreza, mas também sobre a desigualdade, causa maior da miséria no Brasil. (...) Amplia-se, assim, a condição de cidadão...”.

*Ana Célia Castro*

Curso de Pós-graduação em Desenvolvimento,  
Agricultura e Sociedade. Coordenadora do Programa  
Internacional de Pós-graduação em Políticas de  
Desenvolvimento, Instituições e Estratégias.

## NOTA

O cálculo refere-se à região Nordeste do Brasil. Para as demais regiões, o consumo seria de 3.123,94kcal/dia.



## → INTRODUÇÃO ←

Pela primeira vez na história do Brasil, seja ela recente ou remota, a erradicação da fome torna-se verdadeiramente prioridade nacional. O combate à fome reordena gastos e posterga compromissos, e ainda ultrapassa as fronteiras nacionais para despontar como alternativa à construção de um novo consenso mundial pela paz e pelo desenvolvimento. Oxalá!

Ao tomar posse no dia 1ª de janeiro de 2003, o presidente Luís Inácio Lula da Silva reafirma seu compromisso inadiável e intransigente com a conquista de um direito básico de cidadania: o direito a três refeições diárias para todos os brasileiros, ou seja, a uma alimentação regular. A nova equipe assume implementando as primeiras medidas do Programa Fome Zero, formulado, nos últimos anos, através de ampla discussão em fóruns da sociedade civil.

Se nos anos 1990 muitas foram as iniciativas que, de maneira independente, por força da descentralização das políticas compensatórias, e de êxito discutível, traçaram metas e objetivos para vencer a miséria e garantir o acesso a uma alimentação digna e sustentável a cada brasileiro, somente agora, na virada do terceiro milênio, parece ser possível convergir sem ambigüidades sobre o intolerável, erradicando a fome e outros fenômenos correlatos, como a miséria, a destituição e a pobreza.

Relembrar o legado do final do século XX através da avaliação de algumas experiências relevantes no âmbito das políticas de segurança alimentar, em nível federal, estadual e local, é o propósito deste livro. Ele reúne trabalhos que foram desenvolvidos na segunda metade dos anos 1990, sob nossa

coordenação. Como o debate sobre a melhor maneira de garantir acesso aos alimentos na qualidade e na quantidade necessárias segue aberto, notadamente para aqueles, numerosos, que vivem situação de insegurança alimentar, acreditamos que esse livro vem oportunamente esclarecer os prós e contras das estratégias em pauta, alertando para aspectos essenciais ao debate, como, por exemplo, a necessidade de uma avaliação permanente, independente e criteriosa de toda iniciativa pública.

Na primeira metade da década de 1990, o compromisso com a erradicação da pobreza e da fome mobilizou a nação. A Campanha Nacional contra a Fome, a Miséria e pela Vida levou à formação, em 1993 e 1994, de milhares de comitês de solidariedade país afora, congregando milhões de brasileiros, empresas, organizações não-governamentais e o Estado. Muito se discutiu sobre as formas de ação que poderiam, de fato, atenuar a pobreza e reduzir a miséria, expressas uma e outra em números devastadores na casa das dezenas de milhões. Elaborou-se um Mapa da Fome para melhor orientar a ação do governo federal e canalizar iniciativas espontâneas de toda a sociedade. Instituiu-se um Conselho de Segurança Alimentar (Consea) para capitanear esse processo, tecer diagnósticos, estreitar parcerias e forjar alianças que garantissem vigor à empreitada. Teve lugar a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, com a expectativa de formular uma proposta ambiciosa e articulada de enfrentamento do problema, atentando para suas múltiplas causalidades. O alvo maior, porém, era claro: combater a fome de forma eficaz e conscientizar os brasileiros de que esse desafio dizia respeito a todos.

Nesta época, multiplicaram-se as mais variadas políticas locais, tendo como objetivo aumentar no curtíssimo prazo o grau de acessibilidade alimentar da população carente, penalizada em excesso pelo imposto inflacionário. Por vezes, essas políticas copiavam experiências comprovadamente exitosas, embora numericamente reduzidas, já implementadas por prefeituras ou executivos estaduais, há muito sensíveis à questão da fome. Uma das frentes em que se avolumaram os programas descentralizados de segurança alimentar foi o da venda subsidiada de alimentos e refeições por parte do setor público, bem como sua distribuição gratuita, mediante entrega de cestas de alimentos. Outras vezes, surgiram programas absolutamente novos no seu desenho e na sua modalidade de aplicação, a exemplo do programa de garantia de renda familiar de Campinas e do programa bolsa-escola do Distrito Federal, ambos assentados na transferência de renda monetária a famílias pobres. Tais programas contribuíram indiretamente para a melhoria do grau de acessibilidade alimentar dos grupos mais carentes e em situação de risco alimentar. Ou seja, a década passada foi palco de muita inovação em matéria de políticas e

programas compensatórios, nas mais distintas formas, embora sem que fosse assegurada sua coordenação.

Em 1999, a persistência do quadro crítico da pobreza no país suscitou nova mobilização, desta vez por iniciativa do Senado Federal. Foi constituída uma Comissão Mista Especial encarregada de estudar as causas estruturais e conjunturais das desigualdades sociais e formular propostas de erradicação da pobreza e da marginalização. Novos diagnósticos foram produzidos, sugestões apresentadas, um relatório vasto e conseqüente divulgado. O pressuposto ainda é, incomodamente, o mesmo: como resgatar o contingente de brasileiros vivendo abaixo da linha da pobreza, cujo número varia entre 35 e 55 milhões, a depender da fórmula de cálculo. Na verdade, a situação pouco mudou nos últimos trinta anos. Em outras palavras, muito do que foi feito até agora foi, sem dúvida, indispensável, embora largamente insuficiente para reverter um passivo de pobreza e miséria tão eloqüente.

O impacto real destes programas de combate à pobreza – cuja característica comum é serem focalizados – é, em grande medida, uma incógnita. Quais seus limites, suas vantagens, seus *trade-offs*, seus ensinamentos são questões que permanecem sem respostas definitivas e probatórias. Ainda é pouco freqüente no Brasil a prática da avaliação sistemática, rigorosa e em profundidade dos programas sociais. Muitas vezes comentários abonadores deste ou daquele programa de combate à pobreza apóiam-se tão-somente na descrição de objetivos, metas e até na menção ao público atendido, sem que se saiba ao certo se representa fração importante ou marginal do universo potencial de beneficiários. Estima-se o custo do programa com o intuito de evidenciar ou infirmar sua relevância em termos orçamentários, mas geralmente se desconhece se o subsídio público – qualquer que seja seu montante – alcança verdadeiramente aqueles a quem se destina. Identificam-se esforços numerosos e bem intencionados, mas pouco há a dizer sobre sua eficácia. Assim, ignoram-se a escala real do programa e seu grau de cobertura, seu grau de eficiência e os sorvedouros que acabam por tornar inócuas iniciativas promissoras e inovadoras não apenas no plano social, mas também do ponto de vista institucional.

Para suprir algumas dessas lacunas, resolvemos avaliar mudanças na ampliação do grau de acessibilidade alimentar promovidas por alguns programas locais de segurança alimentar, de cunho compensatório e regulatório, tais como o Cesta do Povo, capitaneado pelo governo do estado da Bahia, programas da Secretaria Municipal de Abastecimento de Belo Horizonte (o Cestão Popular e o Restaurante Popular, além do Comboio do Trabalhador e o Abastecer) e outros da Secretaria Municipal de Abastecimento de Curitiba

(o Mercado Popular e o Armazém da Família). Essa primeira etapa do trabalho de investigação, possível no âmbito de um convênio entre a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (Bid) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), contou com a participação da prof. Maria Regina Nabuco, do Instituto de Relações de Trabalho da Puc de Belo Horizonte, e do prof. Mauro Borges Lemos, do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar) – UFGM. Eles se associaram ao projeto intitulado “Descentralização e Segurança Alimentar: novos rumos para as políticas públicas”, por nós coordenado no Ipea. Sua contribuição foi fundamental tanto na elaboração de parte metodológica quanto na análise acerca da disponibilidade interna de alimentos, este estudo tendo sido realizado pelo prof. Mauro Borges Lemos em parceria com o economista Altivo Cunha. O conjunto dos resultados extraídos dessa fase dos trabalhos consta do relatório final da pesquisa (Lavinias et al., 2000).

Em seguida, voltamo-nos para a análise do alcance e efetividade do Programa Federal de Distribuição de Alimentos, o Prodea. Seu enfoque e sinergia com a problemática estudada, a convergência de resultados, bem como o tratamento da dimensão federal das políticas compensatórias de combate à fome, justificaram sua oportuna inserção neste livro.

Finalmente, e após divulgação dos resultados da pesquisa para os formuladores de políticas públicas, foi-nos solicitado uma reavaliação do potencial compensatório e regulatório do programa Cesta do Povo, visto terem o governo da Bahia e a Empresa Bahiana de Alimentos (Ebal) aplicado as recomendações derivadas do nosso estudo, com vistas a inverter o quadro de esvaziamento e baixa atratividade do mesmo. Tal ineditismo nos levou de volta a campo, percorrendo desta feita um número maior de municípios do interior da Bahia. Isso nos permitiu estimar o efeito “correção de trajetória” de um programa de grande capilaridade e institucionalidade, em franco descompasso com o novo quadro macroeconômico. A metodologia e os bons resultados detectados por ocasião dessa segunda avaliação constam do Capítulo III deste livro. Constituem-se num documento valioso de como atuar criticamente associando compromisso com a eficiência e pragmatismo, numa parceria exitosa entre a academia e a esfera governamental responsável pelo *policymaking*. À Ebal e ao governo da Bahia que levantaram esse novo desafio, nossos agradecimentos.

Gostaríamos de registrar que muitas das conclusões desse livro integraram o debate sobre o desenho e objetivos das políticas compensatórias de segurança alimentar no combate à fome e à pobreza. Seus resultados foram discutidos em fóruns,<sup>1</sup> com o intuito de instrumentalizar os *policymakers* acerca dos

acertos e desacertos de um certo tipo de política compensatória muito em voga no Brasil e cuja performance decresceu à medida que o país venceu a inflação e adentrou uma fase de estabilidade econômica.

Resumidamente, temos hoje três certezas no que diz respeito ao combate à fome no Brasil.

A primeira é a de que não existe restrição alimentar no âmbito da oferta. A disponibilidade agregada interna de alimentos (grãos e proteínas animais) vem sendo assegurada tanto pelo aumento constante da produção doméstica, quanto pelo suprimento parcial de algumas *commodities* via importações. Na década de 1990, “a disponibilidade interna monetária *per capita* de alimentos, considerado o total de grãos, apresentou um crescimento da ordem de 25,7%, superando largamente o crescimento populacional estimado para o período”, segundo Borges e Cunha (2000). Na presente década, o quadro mostra-se ainda mais favorável. Vale lembrar que, na safra 2001-2002, a produção de grãos no Brasil ultrapassou pela primeira vez a barreira das 100 milhões de toneladas, recorde esse ampliado mais uma vez na última safra. Os ganhos de produtividade decorrentes do aumento dos rendimentos explicam o bom desempenho da nossa agricultura. No que diz respeito à disponibilidade interna de proteínas animais, embora seu crescimento não tenha acompanhado o ritmo de expansão da oferta de grãos, o saldo é positivo, sem risco de desabastecimento. Isso significa que a produção de alimentos no País vem crescendo de forma sustentável, atendendo ao aumento da demanda de forma relativamente constante.

O Brasil vem despontando como grande exportador de proteína animal, inclusive carne vermelha, o que confirma a força do *agribusiness*. Em outras palavras, a auto-capacidade do país na produção de alimentos não está ameaçada. Entenda-se por autocapacidade – suprimento parcial da disponibilidade interna de alimentos pela produção doméstica complementada por importações – a noção cunhada pela FAO em substituição à de auto-suficiência – suprimento integral da disponibilidade interna pela produção doméstica –, inadequada em tempos de globalização.

A segunda constatação, decorrente da primeira, é a de que o problema reside, portanto, no âmbito da demanda. Ou seja, se o fluxo de alimentos é estável e não há risco de desabastecimento estrutural, a fome como fenômeno social reflete o não acesso à oferta disponível por parte da população. Ora, o diagnóstico não é novo. Como bem recordam Nabuco e Lemos (2000),

“o paradoxo da insegurança alimentar que a contribuição [de Amartya Sen<sup>2</sup>] introduz é o da convivência temporal do fenômeno

do excesso estrutural da oferta de alimentos com o do *déficit* estrutural de atendimento da demanda potencial de alimentos, restringida pela renda pessoal disponível. Enquanto o primeiro fenômeno gera disponibilidade agregada mundial, o segundo significa a obstrução da acessibilidade localizada regionalmente, visto que a fome resulta de uma restrição ao acesso alimentar, decorrente do reduzido poder de compra de parte substantiva da população mundial vivendo em condições de pobreza absoluta”.

A fome no Brasil é resultado de uma insuficiência aguda de renda nas camadas mais desfavorecidas da população, expostas a um quadro de insegurança socioeconômica bastante instável. Não por acaso, quando aumenta a renda familiar, a população indigente, em situação de risco alimentar, tende a suprir seu déficit calórico e protéico, otimizando a alocação do recurso extra na aquisição de alimentos escassos. O aumento expressivo e tão festejado do consumo de frango e do iogurte subsequente à implantação do real traduziu, por exemplo, à época, essa melhora na elasticidade-renda da demanda de carnes na cauda inferior da distribuição (os 20% mais pobres). Por isso mesmo, a intencionalidade da política pública deve voltar-se para garantir à população em situação de insegurança socioeconômica e de risco alimentar acesso regular a uma alimentação equilibrada e saudável, na quantidade e qualidade condizentes com o perfil de uma “sociedade da pós-escassez”,<sup>3</sup> que é a nossa. Enquanto permanecer a tendência de queda da renda, tal como vem sendo registrado pelo IBGE, pode-se concluir que o grau de insegurança alimentar da população pobre tende a agravar-se, ainda que em meio a um quadro de estabilidade econômica sustentada.

A terceira evidência é a de que o diagnóstico anterior, embora amplamente conhecido e compartilhado, não levou ao desenho de programas e políticas que tivessem impacto rápido e eficaz na solução, sequer parcial, do problema. Ou seja, os programas de combate à fome não surtiram o efeito esperado, pois não afastaram de forma definitiva as graves restrições na acessibilidade alimentar vivenciada cotidianamente por alguns milhões de brasileiros.

A finalidade desse livro é, portanto, discutir algumas experiências implementadas em nível das três esferas de governo – federal, estadual e municipal –, apresentando o desenho dos programas escolhidos para aumentar o grau de acessibilidade alimentar, e avaliando seu desempenho seja regulatório, seja compensatório, no que tange à obtenção de maior sustentabilidade e regularidade no acesso a alimentos, tudo isto traduzido em termos de maior número de calorias para a população pobre.

Esse livro se estrutura em cinco capítulos. O Capítulo I trata da demanda e busca identificar, com base no custo da cesta básica também convertido em calorias, se houve melhoria da acessibilidade alimentar no pós-real e qual o fato determinante nesse processo, se o efeito preço ou o efeito renda. O Capítulo II analisa o impacto compensatório de um programa federal de distribuição de alimentos, o Prodea, medindo sua efetividade. O Capítulo III retrata todos os passos constitutivos da avaliação de dois programas descentralizados, o da prefeitura de Curitiba e o do governo da Bahia, inferindo seu efeito regulatório e compensatório. Apresentamos, no item “Revisitando o programa Cesta do Povo: ajustes e resultados um ano depois” do Capítulo III, o exercício de reavaliação do programa Cesta do Povo, uma vez aplicadas as sugestões derivadas da pesquisa, constatando franca recuperação do seu desempenho. As conclusões estão presentes no Capítulo IV.

O mérito da pesquisa e seu lado inovador são dados pelos seus aspectos empíricos, vale dizer, pelo riquíssimo trabalho de campo, que levou uma equipe de pesquisadores dedicados a vários municípios do interior da Bahia e outros em duas áreas centrais metropolitanas. Foi feito um levantamento rigoroso de preços em vários equipamentos subsidiados e também no varejo comercial, comparando custos e preços, estimando o público-alvo dos programas e aquele realmente atendido na cobertura. Foram realizadas longas entrevistas com os responsáveis pela implementação dos programas e verificadas todas as informações referentes ao faturamento anual e ao dispêndio dos programas.

Como se pode depreender da leitura dessa introdução, esse livro é produto de um trabalho de equipe, ao reunir, em distintos momentos, pesquisadores que têm trabalhado sobre o tema com constância e destaque e que, num passado recente, também estiveram diretamente envolvidos com a implementação e avaliação de políticas ativas de segurança alimentar. Não é surpresa que tenha sido viabilizado também com o entusiasmo, dedicação e profissionalismo de um conjunto de jovens economistas, programadores e estatísticos, sem o que teria sido impossível a realização das várias pesquisas de campo que asseguraram originalidade e consistência aos resultados. A eles os nossos agradecimentos: Marcelo Rubens do Amaral, Monica Bahia, Flávio Barros, Renata de A. Bezerra, Mariana Bittar, Márcio Duarte, Danièle Manão, Marcelo Nicoll, Maria José Pessoa. Sem esquecer Rachel Viana.

Hoje, com o apoio e o selo de qualidade da Editora UFRJ, divulgamos este trabalho que mantém o rigor acadêmico das análises e avaliações realizadas, mas despido de todo e qualquer hermetismo. Nosso livro chega em um momento oportuno e sintonizado com a nova agenda do país na luta contra a fome e a miséria. Sem o estímulo de todos os diretores da Editora UFRJ

que, nos últimos anos, estiveram à frente desse projeto editorial – a professora Yvonne Maggie, a primeira a solicitar os manuscritos para parecer, a professora Renata Bondim e hoje o professor Carlos Nelson Coutinho –, este livro não teria vingado. A eles nossos agradecimentos, assim como a toda a equipe técnica da Editora, que trata com carinho e respeito nossos rebentos, até que ganhem as estantes de livrarias e bibliotecas.

Gostaríamos de agradecer à Finep, que, através de um edital do Bid, criou as condições para que pudéssemos concorrer aos recursos que tornaram factível a realização deste projeto. Agradecemos ainda o apoio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), co-editor desta publicação, e instituição que acolheu favoravelmente nosso desejo de concretizar tal projeto. Agradecemos também à Sociedade Brasileira de Econometria (SBE) e à Associação de Programas de Pós-Graduação em Economia (Anpec), cuja atuação foi indispensável na gestão interinstitucional da pesquisa. À prefeitura de Curitiba, em especial aos técnicos das suas Secretarias de Abastecimento e Segurança Alimentar, nossos agradecimentos e reconhecimento pelo empenho em tornar acessíveis e transparentes informações estratégicas de qualidade, sem o que teria sido impossível proceder a uma avaliação da sua intervenção. Estendemos tais agradecimentos ao governo do estado da Bahia, através da Ebal, que não mediu esforços para atender a todas as solicitações feitas com relação ao fornecimento de dados e que agregou valor a este trabalho ao acatar suas críticas e sugestões, modificando a atuação do Programa Cesta do Povo com vistas a torná-lo mais efetivo como instrumento de combate à fome no estado. Atitude que por si só nos confirma na certeza de que é preciso insistir na avaliação constante das políticas públicas para repensar os rumos da ação social.

Por último, e em particular, agradecemos a Ana Arruda Callado e Wilma Ferraz, que, com muito talento e garra, ajudaram-nos a transformar peças de distintos relatórios de pesquisa e artigos em um livro de interesse geral para todos aqueles envolvidos com o devir das políticas públicas. E a Eliana Penna, pelos esforços na realização desta co-edição.

Ao Eduardo, com quem venho compartilhando desafios e uma longa e querida amizade, forjada no trabalho e na solidariedade, meu prazer imenso de dividir com ele a autoria deste livro.

Que os resultados e análises aqui apresentados possam servir à construção de uma memória qualificada do que em breve, acreditamos, se torne um dos capítulos da história da redenção social da nação.

*Lena Lavinas*  
Setembro de 2003

## NOTAS

Inclusive, um dos produtos dessa pesquisa de cunho interinstitucional foi a elaboração de um Banco de Dados sobre Segurança Alimentar e Nutrição (Bdsan), entregue ao Programa Comunidade Solidária, em 2000. Este banco tornou disponível um conjunto importante de indicadores de segurança alimentar, desagregados por estado da federação, para a década passada. Ana Amélia Camarano, do Ipea, colaborou com essa iniciativa.

- 2 Referindo-se ao livro de Sen, *Hunger and Public Action*.
- 3 Expressão de Giddens.



## ACESSIBILIDADE ALIMENTAR

Persiste um velho debate no Brasil acerca das causas que afetam o grau de segurança alimentar da população. Para uns, o maior desafio reside ainda na garantia de uma oferta de alimentos na quantidade e qualidade requeridas para atender ao consumo de todos, sem risco de desabastecimento decorrente seja de uma oferta instável, seja da alta dos preços. Para outros, o progresso técnico na agricultura e a recente abertura da economia nacional já teriam resolvido o problema dos gargalos no domínio da oferta, os problemas concentrando-se agora quase que exclusivamente no da demanda, reprimida pela insuficiência de renda.

Para se estimarem as oscilações da demanda, vamos observar o comportamento da renda e acompanhar a evolução dos preços dos alimentos, tomando como parâmetro a lista dos que compõem a cesta básica criada em 1930, e que ainda hoje é referencial no levantamento de preços no varejo alimentar. Em outras palavras, o grau maior ou menor de acessibilidade alimentar vai depender das variações no poder de compra. Isso significa que a acessibilidade não apenas é menor, mas tende a tornar-se deficiente na cauda inferior da distribuição de renda, colocando em risco alimentar segmentos importantes da população cuja renda oscila e é insuficiente para atender às suas necessidades básicas.

Para desenhar um quadro que permita uma compreensão mais apurada da realidade da segurança alimentar no País na década de 1990, resolvemos abordar, neste capítulo, aspectos relativos à acessibilidade, medida pela renda

*per capita* dos estratos mais pobres da população convertida em calorias, considerando ainda os diferenciais regionais (áreas metropolitanas). Tomamos como linha de pobreza a despesa *per capita* com alimentos da cesta básica do Decreto-Lei 399/38. Aqueles cuja renda familiar *per capita* não permite adquirir as 2.200 kcal derivadas do consumo desses alimentos foram considerados indigentes e pobres. Nos capítulos seguintes, consideraremos também os preços dos alimentos, tanto de mercado quanto aqueles, subsidiados, praticados nos equipamentos públicos, além do custo de distribuição gratuita de alimentos pelo governo federal, enfocando, assim, as duas dimensões mais relevantes das políticas de acessibilidade dirigidas à população carente.

Desta maneira julgamos reunir as informações necessárias para se entender o pano de fundo que justifica e estimula a adoção de políticas ativas de segurança alimentar, de iniciativa das esferas locais de governo.

### I.1. O ÂMBITO DA DEMANDA<sup>1</sup>

Para fins do cálculo da acessibilidade ao consumo alimentar e na ausência de dados mais recentes sobre a estrutura de consumo, na época da realização desta pesquisa, vamos acompanhar os preços da cesta básica do Decreto-Lei 399/38, cruzando estes preços com o salário mínimo, a renda familiar e a renda familiar *per capita* das regiões metropolitanas, estimadas pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad)/IBGE e Pesquisa Mensal de Emprego (PME)/IBGE. Desta forma, a ênfase recairá sobre a análise do poder de compra, medido pela relação entre renda e preço da cesta básica. Optamos por não discutir, no âmbito desse trabalho, o posicionamento sobre o perfil mais adequado de uma cesta para o Brasil de hoje, se prescritiva (com base em padrões culturais), se normativa (desconsiderando os padrões culturais em favor do tratamento exclusivo dos requerimentos nutricionais) ou híbrida (associando os dois enfoques anteriormente mencionados). A não disponibilização em tempo dos microdados da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF)<sup>2</sup> inviabilizou essa iniciativa. Cabe registrar que a ração essencial mínima diária estabelecida em 1938 era de caráter normativo, fixando à época o número de calorias a serem consumidas por um trabalhador numa jornada de trabalho, com alto desgaste físico (daí ter como recomendação mais de 3.000 kcal/dia/*per capita*). Hoje admite-se serem necessárias em média 2.200 kcal diárias. Da mesma forma, a ração alimentar foi construída tornando-se o padrão então vigente, hoje sem dúvida com variedade muito aquém da oferta presente nas gôndolas de supermercados e em nossas feiras livres.

### 1.1.1. CESTA BÁSICA: ALGUMAS REFERÊNCIAS

Em 1º de maio de 1940<sup>3</sup> é instituído o salário mínimo no Brasil e fixado<sup>4</sup> seu primeiro valor para várias regiões brasileiras. A decisão de implementar um salário regionalmente diferenciado atendia à diversidade social do País, ainda pouco integrado. Foi fruto de um longo trabalho de negociação. Por iniciativa do Serviço de Estatística da Previdência e do Trabalho – Sept, montaram-se comissões<sup>5</sup> paritárias em cada estado da federação, formadas por representantes dos trabalhadores e dos empregadores, além de um presidente, este indicado pelo poder público.

Essa comissão estabeleceu, à época, que o salário mínimo deveria cobrir as despesas diárias de um trabalhador adulto, incluindo alimentação, transporte, moradia, vestuário e higiene. Cada um desses itens de despesa tinha peso específico no montante do salário. Como muitos empregadores contribuíam diretamente para a alimentação e para a moradia dos seus trabalhadores, foi estipulado em decreto que seria possível descontar até 70% do salário mínimo pago a um empregado caso fosse assegurada remuneração indireta. O valor do desconto com alimentação foi fixado isoladamente em 50%, e o valor do desconto com moradia, em 30%, no máximo. Estimou-se que o gasto com alimentação corresponderia aproximadamente à metade do salário.

Concomitantemente foi definida, pelo mesmo decreto, uma cesta básica de alimentos que deveria servir para o cálculo do salário mínimo, uma vez que tal ração alimentar individual deveria ter seu custo computado no valor da remuneração do trabalho. Assim, da mesma forma que se estabeleceram valores do salário mínimo regionalmente diferenciados, instituiu-se uma ração-tipo essencial mínima e individual (como o salário) para três grupos de estados<sup>6</sup> e outra para o conjunto do País, contendo 13 produtos. Tal ração é estritamente idêntica àquela cujos preços são levantados mensalmente pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) em várias capitais brasileiras, hoje denominada cesta básica do Decreto-Lei 399/38. Previu-se também uma lista de alimentos equivalentes aos da ração-tipo, de modo a contemplar substitutivos. É o caso do óleo vegetal ou do toucinho, equivalentes da banha.

No âmbito deste trabalho, estaremos utilizando como referência a cesta básica do Decreto-Lei 399/38, pesquisada mensalmente pelo Dieese. Ela é absolutamente conforme à ração-tipo definida há mais de 60 anos e o monitoramento do seu custo obedece a critérios rigorosos e sistemáticos de acompanhamento, o que faz dela um excelente indexador para salários e para a evolução do poder de compra no País nos estratos de baixa renda.

Ela relaciona um elenco reduzido de itens alimentares, majoritariamente alimentos de baixa elasticidade-renda, que expressam o maior volume de consumo nacional dentre as principais categorias alimentares (cereais, tubérculos, energéticos, frutas e carnes). É um dos referenciais costumeiramente utilizados para avaliação da evolução média dos salários reais para os estratos de baixa renda. Atualmente dois *mixes* de produtos são pesquisados pelo Dieese, conforme consta da Tabela 1.

TABELA 1  
QUANTIDADES E VALOR CALÓRICO DOS ALIMENTOS QUE  
COMPÕEM A CESTA BÁSICA DO DECRETO-LEI 399/38

	Norte, Sudeste, Sul e Centro-Oeste		Nordeste	
	quantidades em kg e l	oferta/dia de energia em kcal	quantidades em kg e l	oferta/dia de energia em kcal
Açúcar	3,00	379,73	3,00	379,73
Café	0,60	8,15	0,30	4,07
Carne bovina s/ osso	6,00	288,00	4,50	216,00
Arroz	3,00	351,97	3,60	422,37
Pão francês	6,00	530,63	6,00	530,63
Banana	7,50	143,43	7,50	143,43
Tomate	9,00	50,11	12,00	66,81
Feijão	4,50	484,05	4,50	484,05
Óleo	0,90	261,57	0,90	261,57
Margarina	0,75	177,53	0,75	177,53
Leite	7,50	150,41	6,00	120,33
Batata	6,00	118,36	0,00	0,00
Farinha de trigo	1,50	180,00	0,00	0,00
Farinha de mandioca	0,00	0,00	3,00	349,15
Total		3.123,94		3.155,68

Fonte: Dieese e Ministério da Saúde.

Por manter praticamente inalterada a base de produtos cujos preços são levantados intertemporalmente – aspecto raro nas estatísticas nacionais –, e cobrir diversas cidades brasileiras, a principal utilidade da cesta básica do Decreto-Lei 399/38 é permitir análises intertemporais dos diferenciais regionais do preço dos alimentos básicos em relação aos salários nominais.

Entretanto, o acompanhamento da razão do preço da cesta básica do Decreto-Lei 399/38 sobre o salário mínimo e a renda familiar não permite inferir com precisão qual o grau de acessibilidade nutricional da população – que conta com uma pauta alimentar bem mais diversificada, mas nem por isso ideal de um ponto de vista nutricional. Tampouco permite identificar hábitos alimentares regionais, dado seu caráter estrutural de cesta nacional, que lista apenas os produtos “obrigatórios” da chamada razão-tipo do brasileiro. A sua utilização como referencial para definição de produtos estratégicos para políticas públicas é também pouco adequada, dadas as restrições anteriores, evidenciando a rigidez da pauta de produtos que não incorpora inovações (por substituição ou diversificação).

Outros exemplos de cestas básicas, criadas no período pós-1938, procuram aperfeiçoar as simplificações e falta de atualizações da cesta do Decreto-Lei 399/38 (Quadro 1):

- 1) Cesta Procon-Dieese (1990);
- 2) Cesta-Smab elaborada para Belo Horizonte, pela Secretaria Municipal de Abastecimento (1994);
- 3) Cesta de consumo ideal, elaborada pelo Nepa<sup>7</sup>/Unicamp no Estudo Multicêntrico realizado por força de convênio com o Ministério da Saúde (1996).

A primeira cesta contemplada é a do Procon-Dieese, existente desde março de 1990. É composta por 31 produtos<sup>8</sup> (22 alimentares e 9 de higiene e limpeza) e tem preços pesquisados apenas para a cidade de São Paulo. Assim como a cesta Smab, apresenta produtos de higiene pessoal e material de limpeza, além de possuir uma variedade maior de alimentos do que a cesta do Decreto-Lei 399/38. Os preços são pesquisados pelo Dieese em 70 supermercados extraídos de um cadastro de cerca de 450 estabelecimentos da cidade de São Paulo (com representação geográfica por bairros).

QUADRO I  
COMPONENTES DAS CESTAS BÁSICAS

CESTA DO PROCON-DIEESE	CESTA DA SMAB	PILOTO DO ESTUDO MULTICÊNTRICO
<b>Alimentos</b>	<b>Alimentos</b>	<b>Alimentos</b> kg
Arroz 15 kg	Arroz (tipo) 5 kg	Açúcar 10
Feijão 4 kg	Feijão cariquinho 1 kg	Bolacha doce 1,45
Açúcar 10 kg	Açúcar 5 kg	Café 1,5
Café 1,5 kg	Café em pó/	Sal 0,5
Farinha de trigo 3 kg	papel laminado 500 g	Carne bovina l 3
Farinha de mandioca 500 g	Farinha de trigo 1 kg	Carne bovina s/ osso 4
Batata 4 kg	Farinha de mandioca 6 kg	Carne suína 1
Cebola 1 kg	Batata inglesa 1 kg	Frango 6,5
Alho 200 g	Cebola branca 1 kg	Lingüiça 1
Ovos 3 dúzias	Alho 1 kg	Arroz 15
Margarina 1 kg	Ovos brancos 1 dúzia	Macarrão 2,5
Extrato de	Margarina 500 g	Pão francês 4
tomate 700 a 740 g	Extrato de	Massa tomate 0,75
Óleo de soja 4,5 l	tomate 370 g	Banana 5
Leite em pó 1200 a 1500 kg	Óleo de soja 900 ml	Laranja 16
Macarrão 2 kg	Leite tipo C 1 l	Alface 0,75
Biscoito de maisena 800 g	Macarrão talharim 500 g	Alho 0,5
Carne de primeira 3 kg	Biscoito 200 g	Cebola 2,5
Carne de segunda 4 kg	Carne de segunda	Repolho 2
Frango resfriado inteiro 1 kg	sem osso 1 kg	Tomate 3
Frango 5 kg	Frango resfriado inteiro 1 kg	Feijão 6
Salsicha 500 g	Salsicha a granel 1 kg	Óleo 3,5
Lingüiça 300 g	Vinagre 750 ml	Margarina 1
Queijo mozarela fatia 500 g	Queijo prato 1 kg	Leite 50
	Fubá (pacote) 1 kg	Leite em pó 1,5
	Sal (pacote) 1 kg	Ovo 1,9
	Pão francês	Queijo 1,5
	1 unidade de 50 g	Batata 5,5
		Cenoura 3
		Farinha de mandioca 1
		Abóbora 3
		Fubá 1
		Farinha de trigo 1
		Pão de forma 1

continua ⇨

Material de Limpeza e Higiene	Material de Limpeza e Higiene	
Sabão em pó 4 kg	Sabão em pó 1 kg	
Sabão em barra 15 unidades	Sabão em barra Pacote com 5 unidades	
Água sanitária 2 l		
Detergente 1 l	200 g cada	
Papel higiênico 12 unidades	Água sanitária 1 l	
Creme dental 4 tubos de 90 g	Detergente líquido 500 ml	
Sabonete 900 g a 1 kg	Papel higiênico fino branco 4 unidades	
Desodorante spray 180 a 200 ml	Creme dental Tubo 90 g	
Absorvente 10 unidades	Sabonete 90 g	
	Desodorante spray 90 a 100 ml	
	Absorvente aderente com 10 unidades	
	Hortifrutigranjeiros	
	Alface 1 pé	
	Couve 1 Molho	
	Repolho 1 kg	
	Abóbora 1 kg	
	Tomate santa cruz 1 kg	
	Cenoura vermelha 1 kg	
	Quiabo 1 kg	
	Vagem 1 kg	
	Mandioca 1 kg	
	Banana caturra 1 kg	
	Laranja péra 1 kg	

Fontes: Dicese, Smab/Belo Horizonte e Ministério da Saúde.

A Cesta-Smab relaciona 35 produtos alimentares e 9 de higiene pessoal e revela os hábitos de consumo do estrato de população de até 5 salários-mínimos de renda familiar na região metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), segundo dados da POF/87. Em comparação à cesta do Decreto-Lei 399/38, é significativamente mais representativa dos hábitos alimentares da RMBH, pois seus produtos expressam 87,21% da quantidade de alimentos consumida no estrato de até 5 salários mínimos na RMBH, ao passo que os da cesta básica do Decreto-Lei 399/38 representam apenas 62,46% deste consumo.

Os preços da cesta Smab são acompanhados em 40 grandes estabelecimentos varejistas no município de Belo Horizonte, com representação geográfica, por bairros, permitindo uma análise das diferenças intra-urbanas dos preços dos alimentos e sua construção. Além de considerar os hábitos alimentares na região metropolitana de Belo Horizonte, conforme indicado pela POF, considera também a cesta básica da Coordenadoria de Abastecimento do Estado de São Paulo (CAB) que se fundamenta em uma composição ideal de elementos nutrientes para uma família de 4 pessoas (2 adultos e 2 crianças).

Nos “energéticos”, compostos por importantes produtos básicos, foi incluído o fubá na cesta Smab. Dos “protéicos”, foi excluída a lingüiça de porco, a pescada e a sardinha, que são pouco representativos dos hábitos alimentares belo-horizontinos. Nos “reguladores”, vitaminas e sais minerais, foram incluídas algumas frutas e legumes tradicionais na cidade, tais como mamão, abóbora, chuchu, couve e vagem. No item “diversos”, foi mantida a mesma composição da cesta CAB.

A terceira cesta é baseada em recomendações nutricionais, guardadas as diferenças regionais, elaborada pelo Nepa/Unicamp. Adequada para a mensuração do déficit alimentar e micronutricional, serve como balizadora para iniciativas e políticas de educação alimentar. Sua proposição como cesta de balanceamento ideal permite uma avaliação do déficit nutricional, segundo os diversos estratos de renda, mas não permite traduzir os dispêndios realizados com alimentação dos diversos estratos. Seu perfil é o de uma cesta normativa. Como evidencia a Tabela 2, o valor nutricional da cesta básica do Estudo Multicêntrico do Ministério da Saúde e do Nepa/Unicamp, expresso em termos de calorias e proteínas, é substancialmente superior ao das demais cestas. Ela congrega um conjunto de 34 produtos exclusivamente alimentares.

A leitura da Tabela 2 sugere alguns comentários. O primeiro trata dos diferenciais energéticos entre cestas básicas. Já apontamos anteriormente que o cálculo *per capita* da cesta básica do Decreto-Lei 399/38 foi feito com base nos nutrientes necessários à realização de uma jornada de trabalho por um trabalhador em atividade, com grande esforço físico. Com o passar dos anos, a cesta básica do decreto constituiu referência para a família do trabalhador. Por isso, apresentamos também em nota (1) o número de calorias que contempla, tomando-se um perfil familiar padrão (2 adultos e 2 adolescentes). A cesta, no entanto, que mais se aproxima dos requisitos atuais recomendados internacionalmente (2.200 kcal/dia) é a do Estudo Multicêntrico. A do Decreto-Lei 399/38 (c/ Nordeste) apresenta um déficit da ordem de 64%; a do Procon-Dieese, de 30% e a da Smab, de 14%.

TABELA 2  
COMPOSIÇÃO NUTRICIONAL DAS CESTAS BÁSICAS (PER CAPITA / DIA)

	Energia (kcal)	Proteínas (g)	Cálcio (mg)	Fósforo (mg)	Ferro (mg)
Ministério da Saúde (Est. Multicêntrico)	2.235,07	76,89	905,77	1.244,67	13,18
Decreto-Lei 399/38 s/ Nordeste (1)	3.123,94	122,10	586,39	1.574,77	28,41
Decreto-Lei 399/38 c/ Nordeste (1)	3.155,68	104,17	557,64	1.349,68	28,34
Procon/Dieese	1.688,57	46,84	236,63	625,97	8,43
Smab	1.989,50	58,55	474,82	868,63	11,02

Fonte: Dieese, Smab/BH, Ministério da Saúde.

(1) Hoje, considerando-se tal cesta como alimentação básica de uma família de 4 pessoas, os valores *per capita* em kcal seriam 771,9 kcal (s/ Nordeste) e 788,9 kcal (c/ Nordeste).

O segundo ponto diz respeito aos diferenciais protéicos, mais acentuados entre as três cestas citadas. Ao contrário da cesta do decreto, a do Estudo Multicêntrico recomenda volume de consumo diário de cálcio muito superior, indicando ser este um déficit comum e grave a todas as demais propostas. É sem dúvida no aporte de cálcio que reside o maior diferencial. Cabe averiguar em que medida não estamos, no Brasil, diante de hábitos alimentares que sempre desprezaram o peso deste mineral no balanço alimentar da sua população, o que exigiria maior atenção a este aspecto, relativamente à ênfase dada às calorias. É bom lembrar que o peso crescente das faixas etárias mais velhas (mais de 60 anos), no conjunto da população, exige mais cuidado com a oferta de nutrientes e sais minerais na dieta alimentar dos brasileiros.

Tendo em vista, no entanto, a abrangência da aplicação da cesta básica do Decreto-Lei 399/38 (16 regiões metropolitanas) e a longa série histórica de dados, vamos utilizar esta fonte para o cálculo do grau de acessibilidade alimentar da população brasileira. Em linhas gerais, significa acompanhar (janeiro de 1990 a dezembro de 1998) o poder de compra do salário-mínimo com relação ao preço da cesta básica.

### I.1.2. CESTA BÁSICA DO DECRETO-LEI 399/38 E SALÁRIO MÍNIMO

Um exemplo interessante do acompanhamento da cesta básica para a determinação dos diferenciais regionais dos preços dos alimentos aparece nos indicadores que apresentam dados sobre o poder de compra de alimentos do salário mínimo (em reais e convertidos em kcal) para 16 capitais brasileiras.

A leitura do Gráfico 1 mostra que entre janeiro de 1990 e meados de 1994 o indicador do poder de compra do salário mínimo em relação à cesta básica (preço da cesta básica/salário mínimo) oscilou excessivamente em razão da inflação e dos reajustes salariais decorrentes da correção monetária, variando de 40% a 140%. No segundo semestre de 1994, sendo jugulada progressivamente a inflação, verifica-se uma tendência à queda da razão, tendo em vista a estabilidade do salário mínimo, tendência essa que perdura até o final de 1997, sendo já contestada no início de 1998, quando se verifica recrudescimento do preço da cesta básica. Em maio de 1998, o poder de compra do salário mínimo é recomposto por um novo reajuste, o que aponta certa melhora no grau de acessibilidade. Entretanto, esta tendência já não é mais observada nos últimos meses de 1998, quando o indicador mostra estagnação.

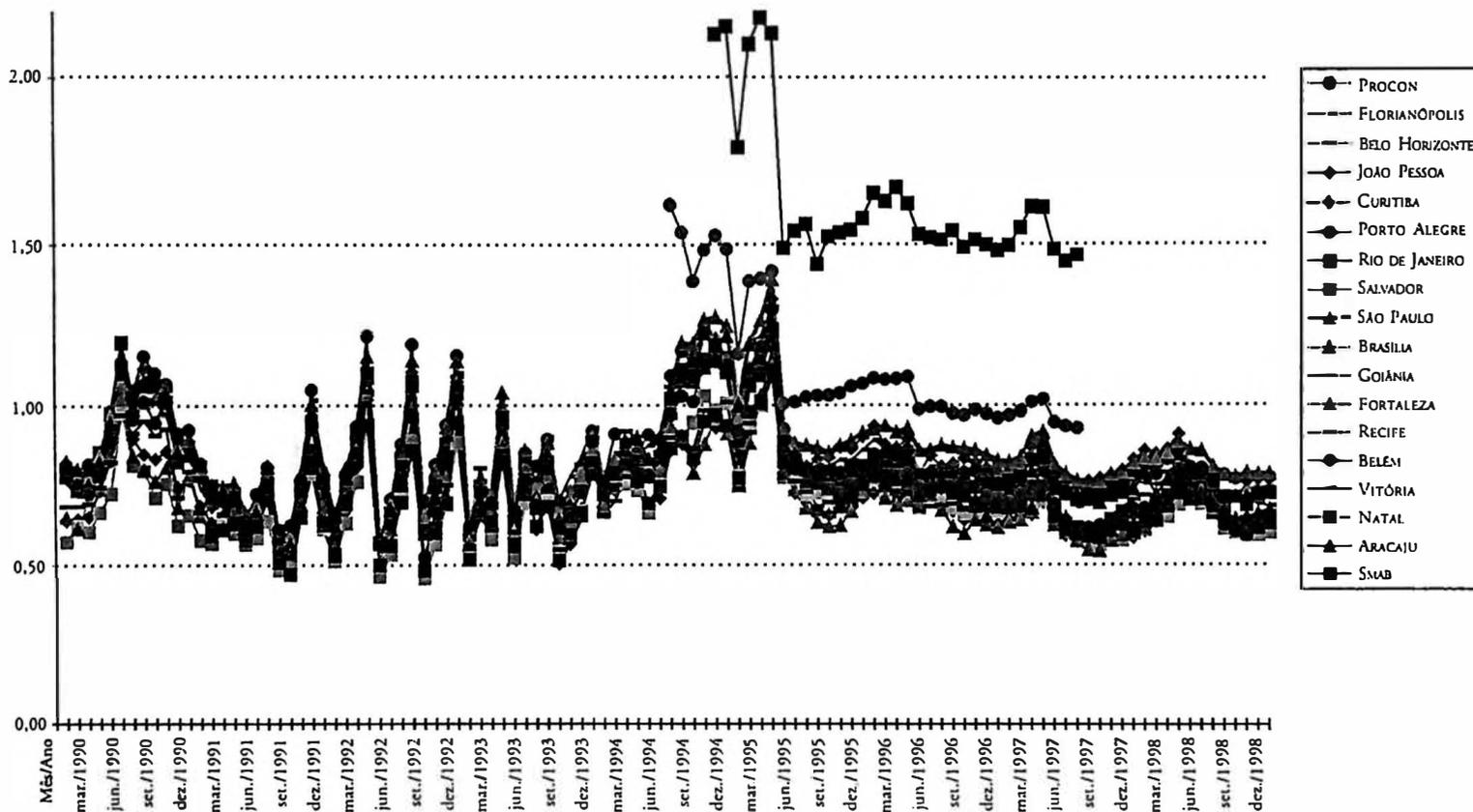
Pelo Gráfico 1, vemos que, desde a implementação do real, é Fortaleza a cidade onde se verifica o menor preço da cesta básica, enquanto São Paulo registra a mais cara. No entanto, desde início de 1998, tais posições são contestadas, respectivamente, por Salvador e Curitiba. Pelo gráfico, o momento em que se observa índice mais favorável para a cesta básica é o terceiro trimestre de 1997.

O mesmo gráfico aponta também queda dos dispêndios com a aquisição das cestas básicas da Smab-BH e do Procon-Dieese a partir do segundo semestre de 1994. Com a estabilização, a primeira passa a custar em média 1,5 salário mínimo e a segunda, 1 salário. Observa-se que a redução do preço dessas duas cestas parece não ter acompanhado na mesma magnitude o que foi registrado no caso da cesta básica do Decreto-Lei 399/38, provavelmente pelo fato de incluírem produtos de limpeza e higiene pessoal, que não verificaram deflação semelhante à dos preços dos alimentos.

O Gráfico 1 também indica aumento da dispersão do preço da cesta básica do Decreto 399/38 entre as capitais estudadas no período pós-estabilização. Para confirmar a existência de um comportamento de preços distintos entre as capitais, como sugere o referido gráfico, calculamos o coeficiente de variação a partir de médias móveis (12 meses), de modo a eliminar o efeito inflacionário.

# GRÁFICO 1

## INDICADOR DO PODER DE COMPRA DA CESTA BÁSICA PELO SALÁRIO MÍNIMO



Fonte: Sabóia, João L. M., Evolução do Salário Mínimo no Brasil, PNPE e Conjuntura Econômica, FGV e cestas básicas (Decreto-Lei 399/38, Dieese-Procon e Smab).

Nota: Custo mensal da cesta básica dividido pelo salário mínimo vigente, mês a mês, por regiões metropolitanas.

O índice 0,69 relativo à média mensal nacional da razão preço da cesta básica/salário mínimo em março e abril de 1998 é dos mais favoráveis nos últimos oito anos; semelhante, aliás, àquele registrado por ocasião da recessão de 1992. No outro extremo, o pior desempenho desse índice remonta ao período subsequente à implantação do real, provavelmente decorrente do efeito inflacionário de impacto que se seguiu à mudança da moeda. No primeiro semestre de 1995, a aquisição de uma cesta básica do Decreto-Lei 399/98 consome mais do que a totalidade de um salário mínimo. Esse quadro modifica-se radicalmente na data em que o governo promove um primeiro reajuste importante do salário mínimo (da ordem de 50%).

A estabilização parece ter favorecido, de fato, momentos de convergência de preços mais longos do que os precedentes, embora aponte aumento tendencial da dispersão, puxado pela dinâmica do período mais recente, desde março de 1997. Ainda assim, trata-se de uma variação relativamente pequena, pois, embora tenha praticamente dobrado no último ano, situa-se em torno de 1%. A tendência de aumento da dispersão é revertida no primeiro semestre de 1998, quando o coeficiente de variação se reduz de 1,48% (jan./1998) para 0,34% (jun./1998), atingindo um dos menores valores da série. A dispersão volta a aumentar no segundo semestre de 1998, ficando a variação média do coeficiente nos doze meses em torno de 0,7%.

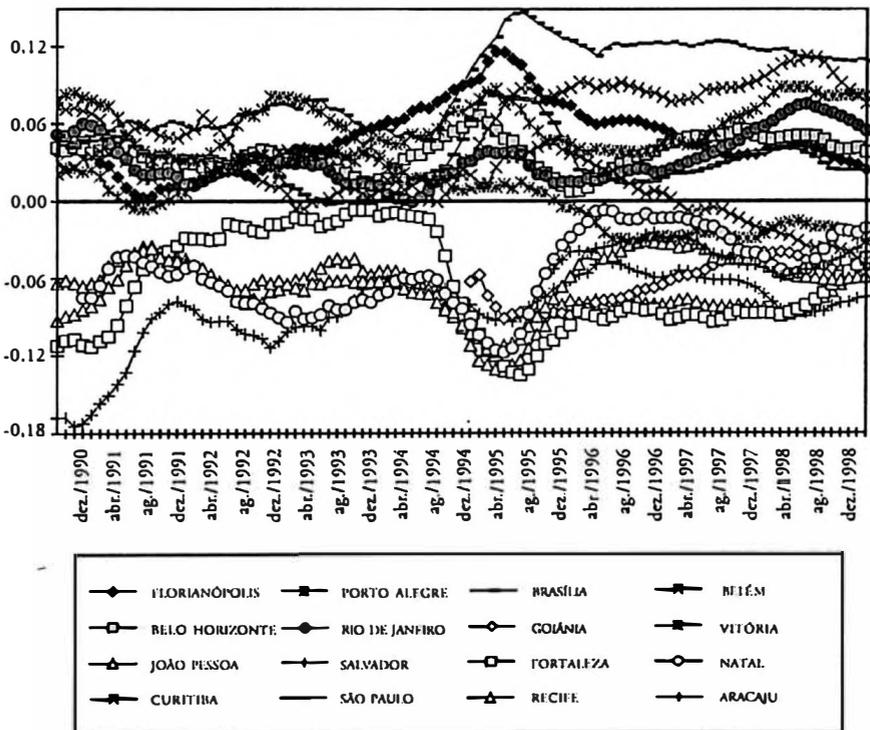
Uma constatação interessante diz respeito à dinâmica inversa observada no comportamento dos preços regionais da cesta básica: o incremento, na média nacional, do poder de compra do salário esconde uma realidade regional bastante diferenciada, com níveis de desempenho bastante distintos entre capitais.

O Gráfico 2 permite captar o comportamento dos desvios em relação à média das razões, de modo a identificar quais as capitais que estariam explicando a tendência de dispersão registrada, destacando aquelas onde estaria havendo uma degradação do poder de compra do salário. Chama atenção o bom desempenho das capitais periféricas, a saber Fortaleza (melhor razão, 10% abaixo da média, e melhor atuação no período, pois verifica o maior ganho pós-estabilização), João Pessoa, Recife, Salvador, Goiânia, Belém, Natal e Vitória. Todas elas apresentam desvio abaixo da média no último ano e a maioria ao longo do período de estabilização. Com desvio positivo, mantém-se São Paulo – a pior relação, 12% acima da média – que juntamente com Curitiba explica boa parte do aumento da dispersão da razão entre capitais brasileiras. Em seguida, temos Porto Alegre, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Brasília e Florianópolis. Assim, nas capitais das regiões mais ricas e desenvolvidas, a evolução da razão preço da cesta básica/salário mínimo foi relativamente mais desfavorável.

O Gráfico 2 mostra ainda que a convergência seria mais característica do período de alta inflação e a dispersão tônica da fase de estabilização. Isso estaria confirmando a hipótese de que, em épocas fortemente inflacionárias, os agentes econômicos tendem a aplicar índices de reajuste quase idênticos, sem considerar a realidade da economia local, promovendo, assim, indiretamente maior homogeneidade no comportamento regional dos preços. Ao contrário, com a estabilização, a sincronização dos preços relativos perde importância e prevalecem os fatores estruturais na sua composição, mais próximos dos custos reais, o que leva a uma maior diferenciação inter-regional. Em outras palavras, os custos da cesta básica seriam mais altos nas áreas mais desenvolvidas que nas áreas periféricas, daí seu preço nessas regiões ser mais elevado.

### GRÁFICO 2

DESVIOS EM RELAÇÃO À MÉDIA DAS RAZÕES ENTRE O PREÇO DA CESTA BÁSICA DO DECRETO-LEI 399/38 E O SALÁRIO MÍNIMO EM 16 CAPITAIS BRASILEIRAS – MÉDIAS MÓVEIS (12)



Fonte: Preços da cesta básica – Dieese.

Muitos podem ser os motivos para o comportamento fortemente regionalizado do preço da cesta básica do Decreto-Lei 399/38. Entretanto, em virtude da configuração de dois padrões bastante diferenciados, pode-se supor que nos centros urbanos das regiões Sul e Sudeste, onde o custo do solo é mais caro e encontra-se constituída uma rede mais ampla de serviços de intermediação, o preço dos alimentos que compõem a cesta básica seja relativamente mais alto do que nas demais capitais. Deseconomias de aglomeração também poderiam estar afetando negativamente o preço dos alimentos.

Três hipóteses não-excludentes podem ser aventadas para explicar as diferenças dos custos relativos equivalentes das cestas básicas do Decreto-Lei 399/38, em diferentes cidades e, sobretudo, regiões:

- 1) diferenças no grau de eficiência das cadeias produtivas e comerciais, traduzidas em menores custos, especialmente no comércio atacadista e varejista;
- 2) políticas públicas específicas que interferem no nível de preços no atacado e/ou varejo;
- 3) diferenças na composição das cestas para a obtenção de calorias equivalentes, ou seja, uma pauta diferenciada de produtos cujo equivalente calórico é mais barato.

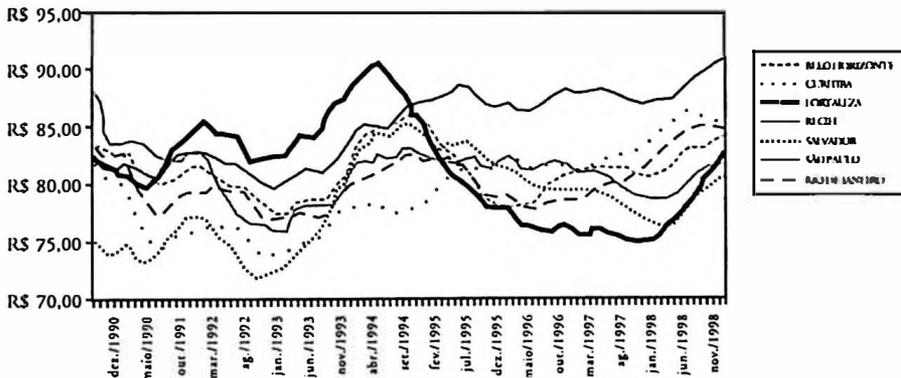
A terceira hipótese parece reunir evidências de maior poder explicativo para a vantagem relativa dos preços das calorias nas capitais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, em função da utilização de uma cesta básica específica para o Nordeste, que leva em conta alimentos de consumo típico regional, como a farinha de mandioca. Este fato mostra a necessidade de considerar hábitos regionais particulares na composição de cestas alimentares expressas em valores nutricionais equivalentes.

Quanto à primeira e à segunda hipóteses, recorreremos à experiência observada pela Smab de Belo Horizonte para testá-las. De acordo com informações da Secretaria Municipal de Abastecimento de Belo Horizonte, em mais de três anos de observação semanal, os hipermercados nunca praticaram o menor preço (total) da cesta básica. Este dado indica que a estratégia de preços dos segmentos atacadista/varejista, supostamente melhor estruturados para praticar menores preços, não está centrada no barateamento dos produtos considerados básicos, relacionados a um patamar de renda mais baixo, e sim numa pauta mais diversificada de produtos de consumo de estratos de renda média. Este aspecto poderia ser uma das explicações possíveis para o maior custo relativo das calorias em cidades com redes de serviço estruturadas, como as do Sul e Sudeste.

Para compreender o diferencial de preços relativos entre cidades de distintas regiões, diferencial tão acentuado que chega a configurar dois padrões de preços regionais, resolvemos utilizar a série de preços coletados pelo Dieese para cada produto que compõe a cesta básica do Decreto-Lei 399/38 desde janeiro de 1990, e procedemos à elaboração de uma cesta única para São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Fortaleza, Recife e Curitiba. A farinha de trigo, a farinha de mandioca e a batata foram excluídas do *mix* de produtos por não participarem de todas as composições regionais da cesta básica do Decreto-Lei 399/38. Por outro lado, as quantidades foram padronizadas, permanecendo fixas nos seguintes patamares: açúcar 3 kg, café 0,6 kg, carne bovina 6 kg, arroz 3 kg, pão francês 6 kg, banana 7,5 kg, tomate 9 kg, feijão 4,5 kg, óleo 0,9 l, margarina 0,75 kg e leite 7,5 l. A essa composição constante de produtos e quantidades, agregamos os valores mensais pesquisados em cada capital.

As séries de preços encontradas estão apresentadas no Gráfico 3. Confirmam que existem, de fato, diferenciais de preços relativos entre as capitais regionais para uma mesma pauta de produtos básicos. São Paulo, Curitiba, Rio de Janeiro e Belo Horizonte tendem a confirmar uma posição onde o preço da cesta se situa em patamar superior quando comparado ao de Fortaleza, Salvador e Recife (novamente dois padrões).

GRÁFICO 3  
EVOLUÇÃO DO PREÇO DA CESTA REFERÊNCIA PARA CAPITALS  
SELECIONADAS – MÉDIAS MÓVEIS (12 MESES)



Fonte: Dieese.

Voltemos ainda ao Gráfico 3 para assinalar algumas particularidades. Fortaleza, que em janeiro de 1990 apresentava um dos maiores preços da cesta única, inverte tal posição, chegando em meados de 1997 a ser a capital – entre as pesquisadas – onde a compra da alimentação básica menos compromete o salário mínimo. Como se pode constatar, é nessa cidade onde se registra a melhor razão entre preço da cesta e salário, ao contrário de São Paulo, onde se verifica a pior. Mais uma vez são as capitais da periferia onde se verifica o menor preço da cesta básica monitorado pelo Dieese nos últimos 2 anos da série.

Esta informação é importante quando confrontada com a evolução dos indicadores socioeconômicos da região, sempre muito abaixo da média nacional. Sendo assim, ao tomarmos como parâmetro o valor do salário mínimo nacional *vis-à-vis* o custo da ração-tipo, as cidades da região mais pobre passam a observar níveis superiores de acessibilidade aos componentes nutricionais. O que, evidentemente, mostra a pertinência de se manter um valor do salário mínimo unificado nacionalmente.

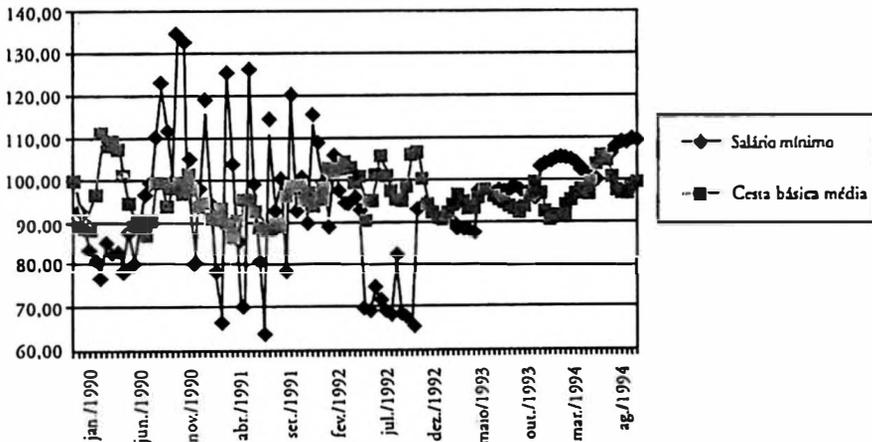
Maior acessibilidade aos produtos básicos que se tornaram mais baratos, sobretudo nas capitais mais pobres, não significa automaticamente que nestas cidades aumentou na mesma proporção a acessibilidade aos nutrientes. Como já sublinhado, há uma questão de qualidade em jogo, difícil de ser estimada corretamente, pois a medida padrão utilizada no assunto é a disponibilidade de calorias *per capita*. Deste ponto de vista, há que se admitir equivalência regional, isto é, maior acessibilidade a calorias independe da qualidade. Mas é possível que o mesmo não ocorra com relação a outros nutrientes, a saber, ferro, proteínas, fósforo etc.

Então, a que atribuir tais diferenciais regionais de preços? A resposta não é simples e seria necessária uma pesquisa de campo mais apurada para dar consistência a qualquer tipo de afirmação. Sem prejuízo das interpretações anteriores, o que se pode levantar como hipótese é que os produtos da cesta básica ofertados nas áreas periféricas (Norte e Nordeste) seriam ainda de qualidade um pouco inferior àqueles presentes nos mercados consumidores do Sul/Sudeste, apresentando, assim, preços menores.

Como ilustração, podemos mencionar o caso do arroz do Rio de Janeiro. Tendo produtividade menor e qualidade inferior – dadas as especificidades do solo –, esse arroz é majoritariamente comercializado na região Nordeste (beneficiado em Fortaleza). O Rio é abastecido com arroz proveniente do Rio Grande do Sul e/ou importado.<sup>9</sup> Não sabemos se o mesmo acontece com os demais produtos da cesta. É provável que sim, pelo menos parcialmente. No entanto, mencionamos aqui hipóteses que devem ser confirmadas.

Outro destaque a merecer atenção consiste na evolução da razão preço da cesta básica/salário mínimo ao longo de uma década cindida pela quebra da espiral inflacionária. Se decomposermos tal evolução por período, vamos constatar que, entre 1995 e 1997, verifica-se a tendência mais constante e acentuada de melhora do índice. Na verdade, o bom desempenho que parece ter existido na fase Collor (1991-1992) é apenas efeito aparente de um ajuste do mercado em meio a uma conjuntura recessiva e de forte retração do salário real. Isto é, após o pico da alta dos preços dos alimentos que se seguiu ao Plano Collor em 1990 – impulsionado pelo bloqueio dos ativos sem congelamento –, o mercado se encarregou de corrigir os preços para baixo, ajustando-os aos salários, que sofreram à época forte corrosão. O Gráfico 4, com a variação do índice 100 do preço médio da cesta básica e do salário-mínimo, devidamente deflacionados, permite detectar essa bolha, simples movimento de alta abrupta e retorno do índice de poder de compra do salário ao patamar anterior ao Plano. Foi nesse ano de 1990 que a variação do preço da cesta básica foi a mais acentuada (20%) em toda a década.

GRÁFICO 4  
EVOLUÇÃO DOS PREÇOS DA CESTA BÁSICA DO  
DECRETO-LEI 399/38 E DO SALÁRIO MÍNIMO A PREÇOS  
CONSTANTES (INPC) – ÍNDICE BASE JAN./1990 = 100



Fonte: Preços da cesta básica – Dicese.

Os dois períodos subsequentes ao Plano Collor revelam duas dinâmicas distintas: em uma primeira fase (meados de 1991 a maio de 1994), variação quase nula do índice decorrente dos gatilhos de correção monetária do salário mínimo a cada três meses. Em uma segunda fase, ocasião da implantação do Plano Real, inverte-se a tendência anterior e registra-se o pior desempenho do índice em toda a década (a cesta básica chega a custar 1,2 salário). Isso se explica por uma única e exclusiva razão: o Plano Real deslancha sem aumento real do salário mínimo (vide índice 100 do salário no Gráfico 4).

Por fim, cabe registrar o comportamento declinante do indicador a partir do início de 1995, numa progressão que se mantém até dezembro de 1998, refletindo ganhos inequívocos da estabilização. Apesar da tendência de queda, é notável, como comprova o Gráfico 4, o aumento do preço da cesta básica entre meados de 1997 e abril de 1998. Já o salário mínimo mostra quatro patamares distintos no período que tem início em 1995, equivalentes aos reajustes realizados anualmente no mês de maio.

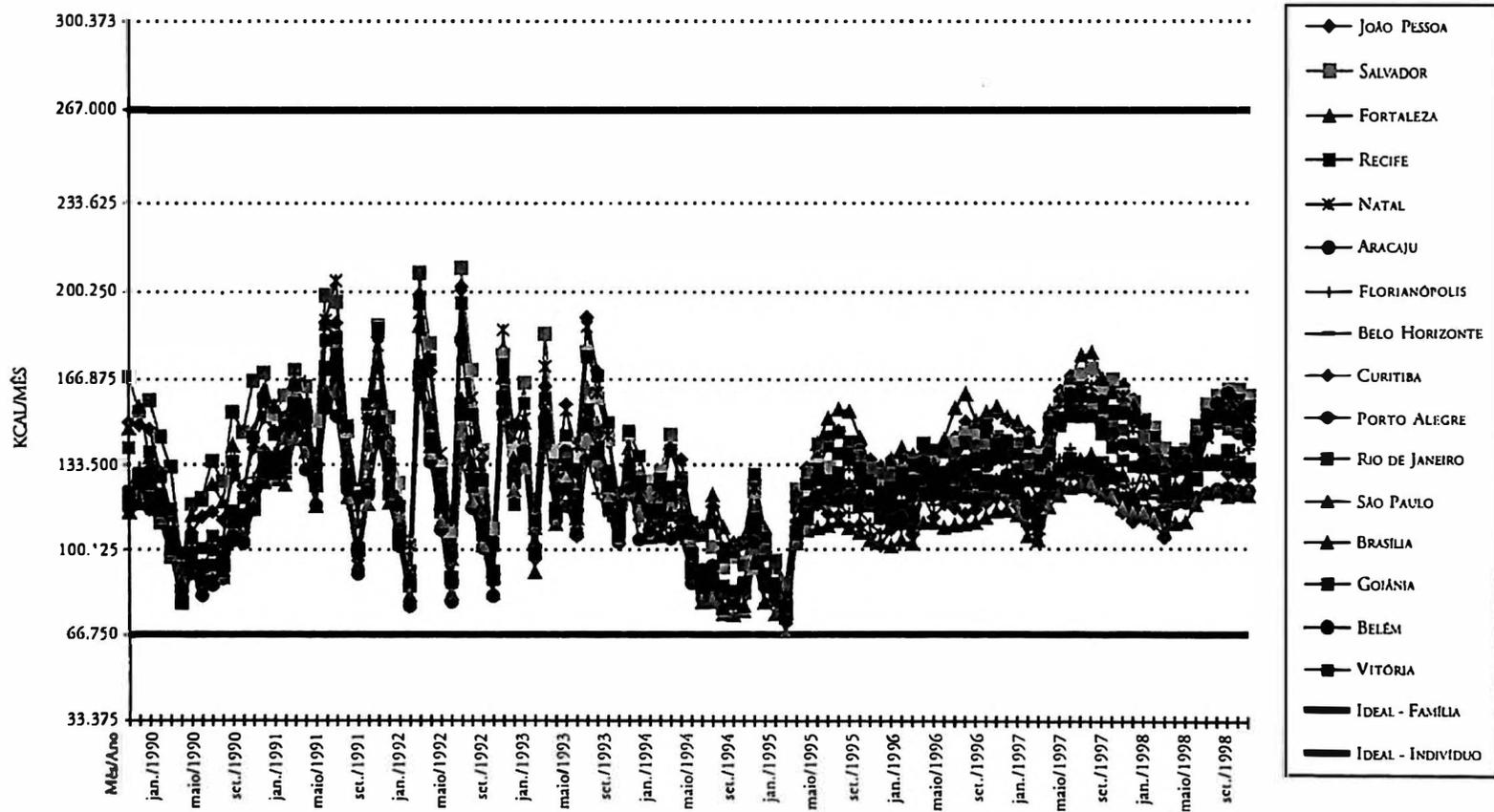
### I.1.3. VALOR DO SALÁRIO MÍNIMO EM KCAL

Quanto custa consumir mensalmente as calorias necessárias a uma vida sustentável?

Do ponto de vista nutricional, estimativas internacionais consideram 2.266 kcal como sendo o aporte energético diário necessário a um indivíduo.<sup>10</sup> Há uma pequena variação em função do sexo e da idade, mas o valor padrão é esse. Ora, a cesta do Decreto-Lei 399/38, na sua composição para o Nordeste, sugere um consumo de 3.155,68 kcal/dia, e de 3.123,94 kcal/dia para as demais regiões. Vejamos então qual o valor do salário mínimo em kcal e como evolui.

O Gráfico 5 apresenta a conversão do valor do salário mínimo em calorias a partir do *mix* de produtos da cesta. Desse modo é possível vislumbrar qual o consumo alimentar e de energia/mês facultado pelo salário. A linha espessa cinza superior, de 267.000 kcal, corresponde ao consumo médio mensal ideal de energia para uma família padrão, composta de dois adultos, um adolescente e uma criança. A linha espessa negra inferior indica o número de calorias necessárias para compor a ração mensal de um indivíduo, tal como formulado pelo Decreto-Lei 399/38, à época associando salário mínimo e ração-tipo à figura do trabalhador individual (a compreensão do salário mínimo como salário-família e não mais individual ocorre em 1949, mantendo-se desde então, embora não tenha sido revisto o valor do salário mínimo como salário-família).

GRÁFICO 5  
SALÁRIO MÍNIMO EM KCAL/MÊS



Fonte: Dieese. Foi utilizado como fonte dos fatores de conversão para o cálculo das calorias o Estudo Multicêntrico sobre Consumo Alimentar do Ministério da Saúde (1996).  
Nota: Montante de calorias da cesta do Decreto-Lei 399/38 adquirido com um salário mínimo. Em princípio, uma família de quatro pessoas necessita de 267.000 calorias por mês (considerando o consumo individual diário de 2.200 calorias). Os valores são expressos em kcal.

O Gráfico 5 mostra que, ao longo do período de alta inflação, a acessibilidade alimentar medida pelo valor calórico do salário mínimo caía em mais de 50% no intervalo entre o pico da inflação e a data da correção monetária do salário nominal. Essa imensa instabilidade agravou-se sobremaneira entre julho de 1994 e abril de 1995, quando até o consumo individual de kcal/mês foi ameaçado, atingindo, no caso de cidades como São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília, o patamar mínimo recomendado. Isso deixa claro a que ponto a inflação nos níveis existentes engendrava uma situação de profunda vulnerabilidade alimentar nas camadas mais desfavorecidas. Nas cidades onde o preço de 1.000 kcal da cesta básica do Decreto-Lei 399/98 era relativamente mais barato, o quadro não chegou a ser tão crítico (Salvador, Recife).

Em maio de 1995, verifica-se uma rápida recuperação do valor do salário mínimo em kcal em razão de um aumento real do salário mínimo bastante expressivo (de R\$ 70,00 para R\$ 100,00). Vale assinalar que tal melhora deve-se exclusivamente ao aumento real do salário, uma vez que os preços das cestas básicas coletados nas referidas capitais pelo Dieese não sofreram praticamente nenhuma variação, graças ao sucesso do plano de estabilização.<sup>11</sup> É bom reiterar que as pequenas valorizações do salário mínimo em kcal evidentes no Gráfico 5 em maio de 1996, maio de 1997 e maio de 1998 se devem novamente, essencialmente, a um aumento do salário nominal. Essa tendência de recuperação mantém-se desde então, embora numa progressão mais lenta (até porque a valorização do salário mínimo desacelerou-se).

Três comentários merecem ainda atenção, sugeridos pela leitura do Gráfico 5:

1) um ano de estabilização econômica, associada a um aumento real importante do poder aquisitivo do salário mínimo, foi o tempo necessário para promover recuperação de aproximadamente 50% do valor do salário mínimo em kcal;

2) em meados de 1997, volta-se a alcançar o valor do salário mínimo em kcal observado em janeiro de 1990, com uma diferença: ele agora não oscila mais negativamente. Mas esse valor situa-se ainda aquém – e muito – das fases em que se dava recuperação quase completa da corrosão inflacionária sobre o salário mínimo;

3) o valor do salário mínimo em kcal permitiria atender, hoje, a aproximadamente 2,4 indivíduos, isto é, muito aquém também, portanto, de um padrão familiar de consumo calculado com base em recomendações internacionais de segurança alimentar.

O comportamento das curvas, apesar de demonstrar tendência a uma relativa melhora no grau de acessibilidade alimentar da população, revela, ainda assim, a dimensão do déficit energético/calórico existente para uma família cuja única renda seja um salário mínimo.

Quanto ao grau superior de acessibilidade alimentar observado nas capitais das regiões periféricas, seria enganoso inferir que se estaria configurando um quadro de melhoria nutricional nessas áreas, em particular naquelas mais carentes do Nordeste.<sup>12</sup> O fato de o salário mínimo proporcionar a aquisição de um volume maior de calorias nas capitais do Nordeste não pode ser automaticamente interpretado como um melhor padrão nutricional vigente nessas cidades. O salário mínimo unificado funciona, de fato, como redutor dos diferenciais existentes entre os estratos inferiores de renda das regiões brasileiras, estabelecendo, mesmo que teoricamente, maior equidade entre os trabalhadores. A única constatação possível é que houve melhoria na acessibilidade energética, pois a isso soma-se o fato de nessas regiões o custo de 1.000 kcal da cesta básica do Decreto-Lei 399/98 ser também mais barato.

#### I.1.4. CESTA BÁSICA E RENDA FAMILIAR

As observações feitas acerca da relação preço da cesta básica do Decreto-Lei 399/38/valor do salário mínimo não podem ser aplicadas quando a razão passa a ser estabelecida com base na renda familiar da Pnad (levantada apenas para o mês de setembro).

Com base na renda familiar, observa-se que em 1990 e 1992 apenas São Paulo, Salvador e Brasília – um conjunto bastante heterogêneo de regiões metropolitanas – registram razão de acessibilidade com comprometimento da renda familiar menor que 10%, embora a cesta básica seja insuficiente como padrão nutricional equilibrado. Esse padrão estende-se ao resto das regiões metropolitanas estudadas em 1997, à exceção de Recife que, em todo o período analisado, não consegue internalizar tão favoravelmente os benefícios decorrentes da estabilização econômica. Fortaleza apresenta acentuada melhoria da razão, aproximando-se do desempenho das outras regiões metropolitanas. São Paulo e Brasília despontam no extremo oposto, detendo a relação mais positiva. Na média, menos de 6% da renda estariam comprometidas com a aquisição da cesta referência. Isso ocorre, sobretudo, em razão de estas cidades possuírem a mais alta renda familiar, segundo a Pnad.

Rio de Janeiro e Belo Horizonte apontam grande melhoria, no período, desta razão de acessibilidade. Em setembro de 1990, 12% da renda familiar

no Rio eram comprometidos na compra de uma cesta básica, e em Belo Horizonte, 10%. Já em setembro de 1997 tal percentual cai para cerca de 8% nas duas regiões metropolitanas. Os efeitos benéficos do Plano Real são visíveis.

Por ser a cesta básica um indexador interessante do real poder de compra dos estratos mais pobres da população, julgamos adequado proceder a uma análise específica da evolução desta razão nos quatro primeiros décimos da distribuição de renda, segundo a curva de Lorenz (ou seja, os 40% mais pobres da população brasileira), de modo a apreender a evolução do grau de acessibilidade medido pela renda para os grupos sociais vulneráveis de um ponto de vista alimentar e nutricional (Tabela 3). Para tal, calculamos a renda familiar de cada um dos quatro primeiros decis da distribuição.

O primeiro décimo da distribuição de renda aponta problemas sérios de acessibilidade, uma vez que o preço da cesta básica do Decreto-Lei 399/38

TABELA 3

RAZÃO DE COMPROMETIMENTO DA RENDA FAMILIAR COM A CESTA BÁSICA

	Procon	Decreto-Lei 399-38										Smab
		Rio de Janeiro	São Paulo	Curitiba	Porto Alegre	Belo Horizonte	Salvador	Recife	Fortaleza	Belém	Brasília	
Sct./91		0,12	0,08	0,10	0,10	0,10	0,07	0,13	0,11	0,09	0,07	
Sct./92		0,10	0,09	0,11	0,11	0,10	0,09	0,13	0,13	0,10	0,08	
Sct./93		0,09	0,08	0,08	0,10	0,09	0,08	0,12	0,13	0,09	0,06	
Sct./95	0,09	0,08	0,07	0,07	0,08	0,08	0,09	0,11	0,10	0,09	0,06	0,16
Sct./96	0,08	0,07	0,07	0,07	0,08	0,08	0,08	0,11	0,09	0,09	0,06	0,16
Sct./97		0,08	0,06	0,07	0,08	0,07	0,07	0,11	0,09	0,08	0,05	

Nota: Este indicador foi calculado dividindo-se o preço da cesta básica de setembro de cada ano pela renda média das famílias calculadas a partir da Pnad.

A renda familiar das regiões metropolitanas foi utilizada como uma proxy da renda familiar das capitais, onde os preços das cestas são pesquisados.

Fonte: Diocese/Procon, Pnad e Secretaria de Abastecimento de Belo Horizonte.

consome, em 1997, de três quartos (Curitiba) a duas vezes e meia (Belém) a renda média aí observada. O caso de Salvador em 1996 mostra a gravidade da situação para os grupos mais distribuídos. Embora no período 1990-1997 quase todas as regiões metropolitanas – salvo São Paulo e Belém – revelem uma melhoria significativa do poder de compra das parcelas mais carentes da população, não resta dúvida de que a situação desse grupo é bastante crítica em termos de segurança alimentar.

Olhando atentamente a Tabela 4, vê-se que há uma mudança sensível no padrão de acessibilidade dos mais pobres a partir de 1993, quando a razão de comprometimento de sua renda familiar, até então superior a 100% (excetuando-se Curitiba), cai na maioria das regiões metropolitanas para menos de 1. No entanto, as regiões metropolitanas das regiões mais pobres do País, a saber, Salvador, Fortaleza e Belém, juntamente com São Paulo, mantêm déficit e pouco incrementam o grau de acessibilidade alimentar da camada indigente da população, que persiste negativa.

TABELA 4  
ÍNDICADOR DO PODER DE COMPRA DA POPULAÇÃO DO  
1º DÉCIMO DA DISTRIBUIÇÃO (PNAD)

		Decreto-Lei 399-38								
		Rio de Janeiro	São Paulo	Curitiba	Porto Alegre	Belo Horizonte	Salvador	Fortaleza	Belém	Brasília
Ser./90	1º decil	1,28	0,87	0,89	0,99	1,29	2,11	1,36	1,11	0,84
Ser./92	1º decil	0,96	1,13	1,23	1,05	1,11	2,37	1,84	1,36	0,99
Ser./93	1º decil	1,12	1,00	0,75	1,00	1,01	2,65	1,90	1,56	1,05
Ser./95	1º decil	0,83	1,17	0,70	0,81	0,80	1,63	1,48	1,25	0,82
Ser./96	1º decil	0,98	0,86	0,59	1,03	0,99	3,85	1,97	2,37	1,17
Ser./97	1º decil	0,94	1,15	0,72	0,99	0,88	1,70	1,27	2,28	0,90

Nota: Recife não consta, pois seus dados alcançam no 1º décimo da distribuição cifras assustadoras que podem ser decorrentes de problemas de amostragem. Por exemplo, valores de até 10 vezes o da renda familiar para aquisição de uma cesta básica. No entanto, a dinâmica aí observada é a mesma, isto é, degradação da acessibilidade nos primeiros anos de 1990 e melhora significativa do poder de compra com a chegada da estabilização econômica.

INDICADOR DO PODER DE COMPRA DA POPULAÇÃO DO  
2ª DÉCIMO DA DISTRIBUIÇÃO (PNAD)

		Decreto-Lei 399-38									
		Rio de Janeiro	São Paulo	Curitiba	Porto Alegre	Belo Horizonte	Salvador	Recife	Fortaleza	Belém	Brasília
Ser./90	2ª decil	0,52	0,31	0,38	0,43	0,56	0,49	0,67	0,57	0,44	0,38
Ser./92	2ª decil	0,39	0,37	0,45	0,42	0,42	0,41	0,57	0,53	0,46	0,37
Ser./93	2ª decil	0,38	0,32	0,36	0,42	0,41	0,48	0,69	0,54	0,47	0,34
Ser./95	2ª decil	0,36	0,27	0,32	0,33	0,34	0,47	0,51	0,44	0,43	0,31
Ser./96	2ª decil	0,35	0,27	0,27	0,35	0,37	0,52	0,57	0,48	0,45	0,35
Ser./97	2ª decil	0,34	0,27	0,31	0,34	0,35	0,40	0,52	0,40	0,42	0,29

INDICADOR DO PODER DE COMPRA DA POPULAÇÃO DO  
3ª DÉCIMO DA DISTRIBUIÇÃO (PNAD)

		Decreto-Lei 399-38									
		Rio de Janeiro	São Paulo	Curitiba	Porto Alegre	Belo Horizonte	Salvador	Recife	Fortaleza	Belém	Brasília
Ser./90	3ª decil	0,38	0,24	0,32	0,35	0,37	0,35	0,47	0,46	0,31	0,26
Ser./92	3ª decil	0,29	0,25	0,35	0,32	0,31	0,30	0,44	0,39	0,33	0,29
Ser./93	3ª decil	0,32	0,23	0,26	0,30	0,33	0,34	0,49	0,41	0,30	0,27
Ser./95	3ª decil	0,24	0,22	0,25	0,25	0,25	0,38	0,40	0,32	0,28	0,24
Ser./96	3ª decil	0,24	0,21	0,24	0,27	0,26	0,36	0,41	0,32	0,37	0,23
Ser./97	3ª decil	0,23	0,21	0,25	0,26	0,24	0,31	0,38	0,28	0,34	0,21

INDICADOR DO PODER DE COMPRA DA POPULAÇÃO DO  
4º DÉCIMO DA DISTRIBUIÇÃO (PNAD)

		Decreto-Lei 399-38									
		Rio de Janeiro	São Paulo	Curitiba	Porto Alegre	Belo Horizonte	Salvador	Recife	Fortaleza	Belém	Brasília
Set./90	4ª decil	0,31	0,18	0,24	0,26	0,28	0,24	0,44	0,39	0,25	0,20
Set./92	4ª decil	0,21	0,20	0,25	0,24	0,25	0,24	0,32	0,32	0,29	0,23
Set./93	4ª decil	0,23	0,19	0,21	0,22	0,24	0,28	0,38	0,31	0,28	0,21
Set./95	4ª decil	0,23	0,16	0,18	0,21	0,21	0,26	0,32	0,27	0,23	0,16
Set./96	4ª decil	0,20	0,15	0,17	0,19	0,20	0,25	0,35	0,29	0,25	0,17
Set./97	4ª decil	0,22	0,15	0,18	0,19	0,21	0,22	0,32	0,28	0,23	0,15

INDICADOR DO PODER DE COMPRA DA POPULAÇÃO DO  
1º AO 4º DÉCIMO DA DISTRIBUIÇÃO (PNAD)

		Decreto-Lei 399-38									
		Rio de Janeiro	São Paulo	Curitiba	Porto Alegre	Belo Horizonte	Salvador	Recife	Fortaleza	Belém	Brasília
Set./90	Somatório dos 4 decis	0,47	0,28	0,36	0,39	0,45	0,42	0,61	0,55	0,40	0,31
Set./92	Somatório dos 4 decis	0,34	0,32	0,40	0,37	0,38	0,39	0,56	0,50	0,43	0,35
Set./93	Somatório dos 4 decis	0,36	0,29	0,31	0,36	0,38	0,46	0,67	0,51	0,43	0,32
Set./95	Somatório dos 4 decis	0,31	0,26	0,28	0,30	0,31	0,44	0,50	0,42	0,37	0,26
Set./96	Somatório dos 4 decis	0,30	0,25	0,26	0,31	0,32	0,47	0,59	0,44	0,44	0,29
Set./97	Somatório dos 4 decis	0,31	0,25	0,28	0,30	0,30	0,38	0,52	0,38	0,41	0,25

Nota: Este indicador foi calculado dividindo-se o preço da cesta básica de setembro de cada ano pela renda média das famílias (por decil) calculada a partir da Pnad.

Fonte: Diocese/Procon, Pnad e Secretaria de Abastecimento de Belo Horizonte.

O desempenho mais favorável cabe a Curitiba e Belo Horizonte. Curitiba encontra-se na melhor posição e Belo Horizonte registrou os maiores ganhos na relação ao longo dos seis anos. Isso poderia estar refletindo o efeito combinado das incisivas de políticas de segurança alimentar desenvolvidas pelas administrações públicas dessas duas localidades que, através da busca de uma maior eficiência na oferta de alimentos subsidiados à população de baixa renda, contribuiu para uma redução geral do seu nível de preços e da evolução bastante favorável da renda nessas duas regiões metropolitanas.

Para os decis seguintes, 2º, 3º e 4º, o comportamento é mais uniforme (fora Belém, que no terceiro decil apresenta, entre 1990-1997, uma evolução da razão desfavorável à renda). São Paulo registra o melhor desempenho nesses estratos, chegando a configurar sozinho um padrão específico, seguido por Brasília. Em outras palavras, o grau de comprometimento da renda familiar com a aquisição da cesta básica do Decreto-Lei 399/38 é aqui muito menor, inclusive em queda desde antes da implementação do Plano Real. Isso também é verdade para Brasília. Em 1995, verificam-se na região metropolitana paulista razões mais positivas ainda que em Brasília, que detém a renda média mais elevada do País. Isso sugere que na região metropolitana paulista a população-alvo de uma política de segurança alimentar situar-se-ia notadamente no decil mais pobre, pois a partir do segundo décimo o nível de renda permite que algo como um quarto da renda familiar seja consumido na compra da cesta básica. Em 1997, o grau de acessibilidade em Brasília e o grau de acessibilidade em São Paulo já são quase idênticos, cerca de 30% para o 2º decil, 20% para o terceiro e 15% para o primeiro. Verifica-se também que, em Fortaleza e no Rio, a acessibilidade alimentar melhora acentuadamente nos três décimos citados entre 1990 e 1997.

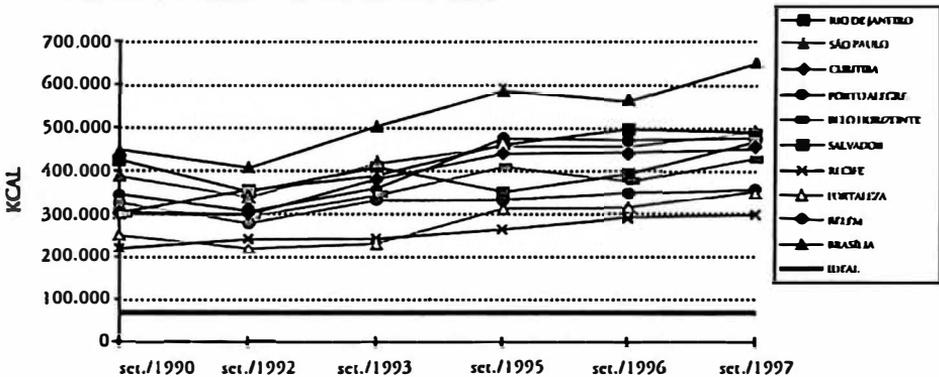
Saltam aos olhos os diferenciais regionais no grau de acessibilidade manifestos nos três primeiros décimos da distribuição de renda. Surpreendentemente, atenuam-se fortemente, ganhando em uniformidade já no quarto decil, onde apenas Recife registra comprometimento da renda familiar superior, em 1997, a 30%. Aliás, Recife, em todos os anos e em todos os décimos da distribuição, destaca-se por registrar o pior desempenho em termos de acessibilidade. Vê-se que nesse ano o padrão se torna muito mais convergente entre as regiões metropolitanas nordestinas e as demais regiões do País (como exemplo, cite-se Salvador, Belém, Rio de Janeiro e Porto Alegre).

No que tange à acessibilidade dos 40% mais pobres da população, observa-se grau de comprometimento da renda familiar com a aquisição da ração-tipo, variando no conjunto das regiões metropolitanas estudadas entre

um quarto e metade, logo, de um para dois, em decorrência notadamente das disparidades de renda inter-regionais, visto que a variação dos preços dos alimentos componentes da referida cesta básica é bem menos relevante.

Resta saber ainda se a existência de tais diferenciais, seja entre as regiões metropolitanas, seja entre os décimos da distribuição de renda, implica a existência de distintos padrões nutricionais no País. Uma resposta a ser fornecida com base no estudo da POF, assim que for possível acessar seus microdados. Entretanto, podemos, desde já, proceder a uma avaliação prévia e parcial do perfil do consumo calórico das camadas mais pobres da população, convertendo o valor da renda familiar *per capita* das regiões metropolitanas em kcal, tal como exposto nos Gráficos 6 a 10. Esse procedimento foi aplicado para os anos de 1990 a 1997, anos para os quais estão disponíveis os dados de renda da Pnad. A linha vermelha em destaque corresponde ao consumo ideal de calorias estimado na forma de *per capital* mês e equivale a 66.917 kcal.<sup>13</sup>

GRÁFICO 6  
RENDA FAMILIAR *PER CAPITA* EM KCAL

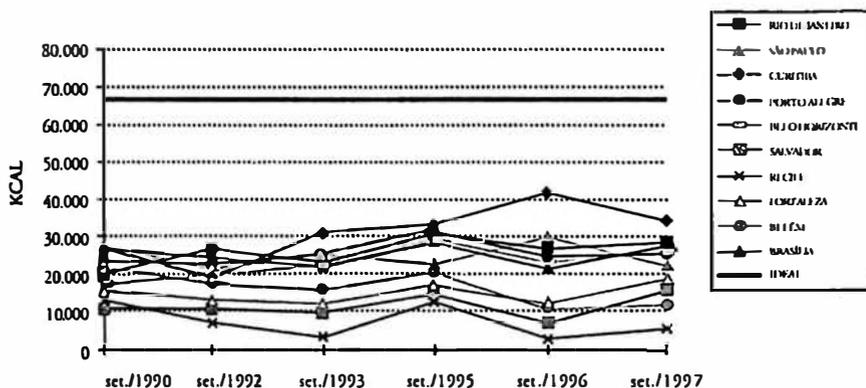


Fonte: Pnad, Diocese/Procon e Ministério da Saúde.

Nota-se, a princípio, que, na média, em todas as regiões metropolitanas estudadas, a renda familiar *per capita* permite adquirir um número de calorias mês bem superior ao ideal. Há, aliás, um aumento significativo da quantidade de calorias adquiridas em todas as regiões metropolitanas entre 1990 e 1997. O Rio se destaca por ser a única capital a apresentar uma trajetória ascendente em todos os intervalos do período, indicando tendência mais sustentável a longo prazo de melhoria da acessibilidade monetária de sua população aos alimentos.

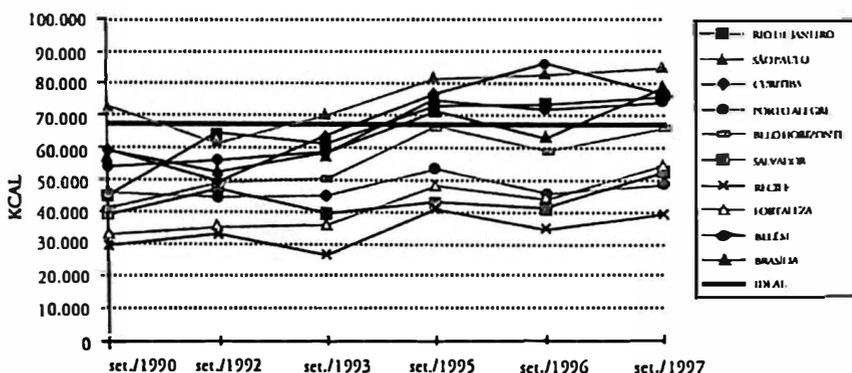
O Gráfico 6 esconde, entretanto, a real condição de acessibilidade da população mais carente, aquela para a qual os alimentos significam parcela majoritária da renda. Daí aplicamos o mesmo exercício feito anteriormente por décimos da distribuição de renda, como evidenciado nos Gráficos 7 a 10.

GRÁFICO 7  
RENDA FAMILIAR *PER CAPITA* DO 1º DECIL EM KCAL



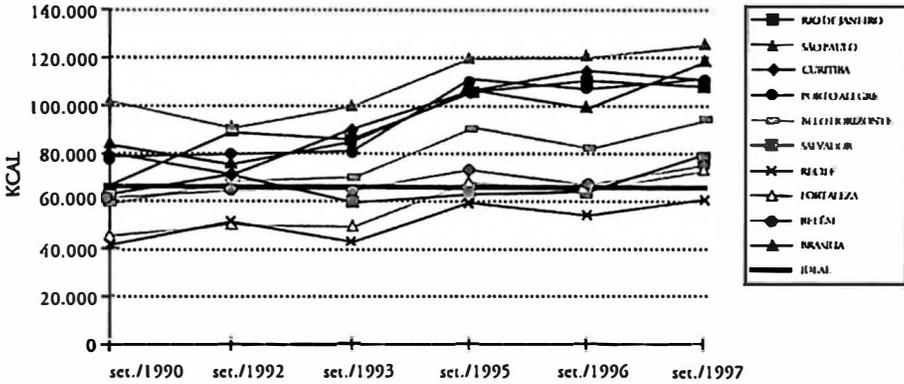
Fonte: Pnad, Dieese/Procon e Ministério da Saúde.

GRÁFICO 8  
RENDA FAMILIAR *PER CAPITA* DO 2º DECIL EM KCAL



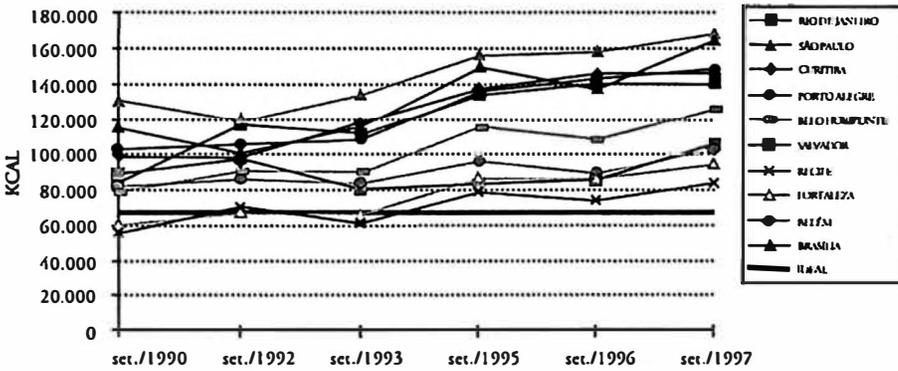
Fonte: Pnad, Dieese/Procon e Ministério da Saúde.

GRÁFICO 9  
RENDA FAMILIAR *PER CAPITA* DO 3º DECIL EM KCAL



Fonte: Pnad, Diense/Procon e Ministério da Saúde.

GRÁFICO 10  
RENDA FAMILIAR *PER CAPITA* DO 4º DECIL EM KCAL



Fonte: Pnad, Diense/Procon e Ministério da Saúde.

O Gráfico 7 revela que a renda *per capita* dos 10% mais pobres não é capaz de adquirir, em nenhuma região metropolitana, a quantidade minimamente equilibrada de calorias recomendada ao consumo alimentar básico de um indivíduo ao longo de um mês. O déficit é de mais de 50%, mesmo considerando-se a integralidade da renda familiar *per capita*, que é comprometida na aquisição de outros bens de primeira necessidade. Estamos, portanto, falando aqui da população que pode ser denominada de indigente. As três regiões metropolitanas do Nordeste – Recife, Salvador e Fortaleza – são aquelas onde o déficit energético de tão acentuado já não comprometeria apenas um padrão de segurança alimentar mínimo, mas da própria sobrevivência desses grupos sociais. Assim, para os mais carentes, o fato de nessas áreas o preço dos alimentos componentes da cesta básica ser mais barato acaba sendo de pouca valia.

Em São Paulo, a quantidade de calorias compradas pela renda diminui, sinalizando o agravamento das condições nutricionais da parcela mais pobre da população no período posterior à estabilização. Tal fato sugere que a condição do estrato mais pobre da população paulistana é verdadeiramente crítica e escapa à tendência presente nos demais estratos (renda familiar *per capita* mais elevada do que a média das outras regiões metropolitanas).

Essas duas observações mostram que a situação da parcela mais pobre da população é tão dramática que esta nem consegue usufruir de algumas vantagens comparativas regionais existentes (renda mais alta em São Paulo e custo dos alimentos mais baratos no Nordeste).

Quanto ao 2º decil (Gráfico 8), constata-se que, até 1993, o grau de acessibilidade monetária às calorias diárias da cesta básica é negativo em todas as regiões metropolitanas estudadas. Após 1995, no entanto, em todas as cidades do Centro-Sul (incluindo-se aí Brasília), a renda familiar *per capita* permite cobrir tão-somente as despesas com a ingestão calórica recomendada, a partir de valores calculados em kcal da cesta básica do Decreto-Lei 399/38. Em 1992 e 1993, o segundo décimo mais pobre da população de dez cidades brasileiras registrava nível de renda insuficiente para atender às suas necessidades básicas de alimentação em termos energéticos; em 1997, tal situação permanece crítica. Notadamente nas cidades das regiões periféricas do Norte e Nordeste, onde o hiato de renda guarda ainda proporções comprometedoras no que tange à segurança alimentar.

Mais favorável é o grau de acessibilidade monetária à alimentação do 3º e 4º decis (Gráficos 9 e 10). No caso do 3º décimo, a situação de risco res-

tringe-se às metrópoles do Norte e Nordeste, pois sua renda familiar *per capita* encontra-se, até 1997, integralmente amarrada – de um ponto de vista ideal – à alimentação. Somente a partir de 1997 a renda em Salvador, Fortaleza e Belém consegue adquirir quantidade maior de calorias do que as necessidades básicas. Recife, entretanto, ainda permanece abaixo da linha ideal. De fato, se para estas cidades é apenas a partir do 4º décimo da distribuição de renda que se pode afirmar não existir mais risco alimentar por insuficiência de renda, uma vez que a renda *per capita* excede em perto de 20% a despesa com o consumo alimentar, o mesmo não ocorre com as demais cidades, onde a segurança alimentar já parece garantida para o terceiro décimo da distribuição.

Uma conclusão rápida que se pode tirar destas observações é que a focalização dos programas e políticas de segurança alimentar como ação compensatória de combate à pobreza – um viés importante destas políticas – implica um corte social diferenciado, ao menos em se tratando das zonas metropolitanas ou fortemente urbanizadas, tais como as capitais regionais.

É usual considerarem-se os 20% da cauda inferior da distribuição como público-alvo de programas de suplementação alimentar. A bibliografia sobre o assunto reitera esse corte, que tem fundamentos empíricos incontestáveis, tal como explicitado nestas análises. Mas as desigualdades regionais e o limite muito baixo da sobrevivência sugerem que no Brasil a focalização dos programas de segurança alimentar seja mais cuidadosa e adequada a um leque de diferenciais de grande amplitude.

Para melhor visualizar a variação do poder de compra da renda familiar *per capita* em termos de calorias, a Tabela 5 apresenta percentuais de variação da quantidade de calorias adquirida pela renda familiar *per capita* entre 1990 e 1997. O Rio é a região metropolitana onde mais cresce a quantidade de calorias adquiridas (em 1997, era possível comprar aproximadamente 60% mais calorias do que em 1990). Em seguida, vêm Curitiba e Brasília. Salvador, por razões já conhecidas, acusa a menor taxa no período em análise. Belém registra poucos ganhos ao longo desses sete anos. Novamente, constatamos uma forte desigualdade na evolução regional do quadro de acessibilidade alimentar, mantendo-se sempre muito desfavorável às regiões do Norte e do Nordeste.

TABELA 5  
 INCREMENTO DA RENDA FAMILIAR *PER CAPITA* EM KCAL  
 NO PERÍODO 1990-1997

Rio de Janeiro	60,67%
Curitiba	49,77%
Brasília	46,48%
Belo Horizonte	45,53%
Fortaleza	40,69%
Porto Alegre	38,54%
Recife	35,12%
São Paulo	26,72%
Belém	10,14%
Salvador	9,80%

Fonte: Dicese e Pnad.

Considerando-se o conjunto dos gráficos apresentados, nota-se que, à exceção da análise com a renda do salário mínimo, que torna homogênea a renda para todas as capitais consideradas, as capitais do Centro-Sul, juntamente com Belém, tendem a apresentar um melhor grau de acessibilidade alimentar. Foge a essa regra o padrão negativo de acessibilidade do primeiro décimo da distribuição de renda: neste caso, São Paulo e as capitais do Norte/Nordeste convergem em torno a um “padrão de carência” característico das áreas mais pobres. De modo geral, no entanto, as capitais nordestinas tendem a isolar-se em patamares inferiores de acessibilidade à alimentação. Isso significa que os diferenciais de consumo energético constatados são decorrentes das fortes desigualdades regionais de renda. Com efeito, à medida que se migra do 1º decil para o 4º, há um distanciamento relativo entre as capitais nordestinas e as demais. No 1º decil da renda da Pnad, o diferencial entre o maior grau de acessibilidade alimentar (Curitiba) e o menor (Recife) foi de aproximadamente 30.000 kcal em 1997; para o 2º décimo, a distância que separa São Paulo, a mais favorável, de Recife, novamente no pólo oposto, chegou a cerca de 45.000 kcal. No 3º e no 4º decis respectivamente, São Paulo e Recife, polarizando os extremos, estão distantes 65.000 kcal e 85.000 kcal. Isto quer dizer que um indigente em Recife consome quase 50% a menos de calorias mensais do que aquele que vive em Curitiba.

Este fato é mais uma vez confirmado pela evolução da renda da PME.<sup>14</sup>

O Gráfico 11 demonstra nitidamente uma tendência de recuperação da capacidade de acessibilidade energética da renda dos 40% mais pobres constantes da amostra da PME, após o Plano Real. Todas as seis capitais computadas no gráfico – aliás, as únicas consideradas no levantamento da PME – apresentam curvas ascendentes a partir de julho de 1994, com pequenos intervalos de decréscimo.

Mas qual o significado dessa evolução favorável da renda no período pós-Real, em termos dos diferenciais de acessibilidade alimentar existentes entre as capitais pesquisadas?

O Gráfico 11 revela três períodos bem diferentes no que diz respeito à evolução da capacidade de adquirir calorias dos estratos mais pobres da população. No período janeiro de 1991 – junho de 1994, verifica-se uma nítida e acentuada perda do poder de compra da renda domiciliar dos quatro primeiros décimos da distribuição, nas seis regiões metropolitanas computadas no levantamento da PME. Em Recife, por exemplo, o déficit de renda é tão grave que provoca um déficit alimentar prolongado por praticamente três anos, não assegurando sequer o número de calorias necessárias à alimentação diária de um indivíduo. Salvador, ao longo de 1994, reflete situação idêntica. Na verdade, a degradação do poder aquisitivo dos mais pobres atinge indistintamente todas as capitais estudadas, tendo sido tendencialmente mais aguda em São Paulo e Porto Alegre, por ocasião da recessão de 1992.

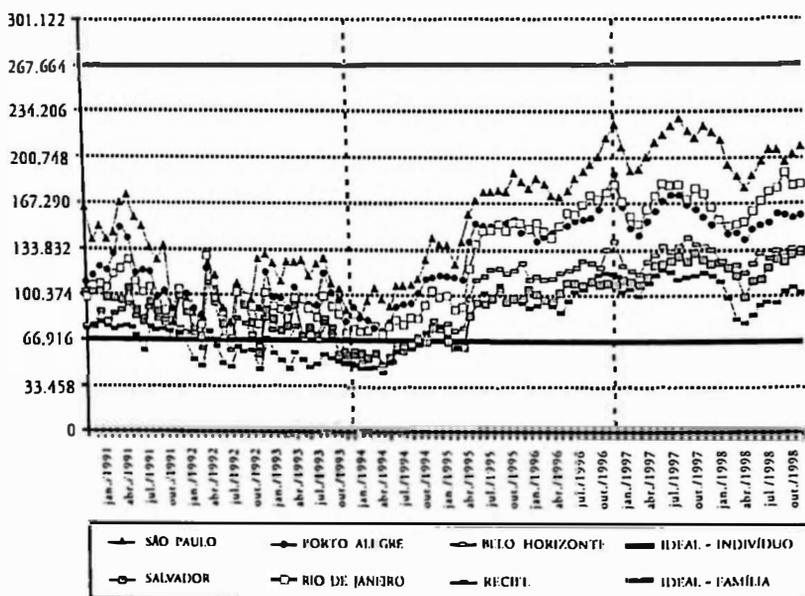
O segundo período é marcado por uma reversão de tendência. O Gráfico 11 confirma a recuperação do poder de compra dos 40% mais pobres, do início do Plano Real até fins de 1997. Cabe registrar que todas as regiões metropolitanas apresentam curvas ascendentes, destacando-se São Paulo, onde a renda da parcela mais pobre em kcal alcança os valores mais elevados em toda a década. Em Recife e Salvador, o grau de acessibilidade energética triplica, embora mantenha-se ainda muito aquém do padrão de São Paulo, Porto Alegre e Rio de Janeiro. Essa, aliás, outra característica a ser apontada: a existência de dois padrões distintos de acessibilidade calórica. Padrão mais alto para as três capitais já mencionadas, e mais precário em Salvador, Recife e Belo Horizonte (esta, a cidade do Centro-Sul com pior padrão de acessibilidade).

Ao final de 1997, por volta de setembro/outubro, registra-se nova contratendência, com efeitos mais tardios em Salvador, Recife, Belo Horizonte. Desta vez, reduz-se aceleradamente o poder aquisitivo em kcal das parcelas mais pobres em todas as capitais estudadas. Em Recife, em particular, a queda é tão violenta que atinge nível muito próximo ao do início da década, indicando que os ganhos de acessibilidade decorrentes da estabilização parecem se ter esvaído.

Qual o rebatimento dessa evolução favorável da renda no período pós-Real, em termos dos diferenciais de acessibilidade alimentar existentes entre as capitais pesquisadas? Uma primeira constatação diz respeito à convergência das curvas, tendência visível no Gráfico 11, entre janeiro de 1991 e julho de 1994. Porém, desde então, apesar da reversão do sentido das curvas, agora ascendentes, verifica-se um significativo aumento da dispersão. Isto é, os diferenciais de consumo ampliam-se entre as metrópoles estudadas. Em janeiro de 1991, a diferença no grau de acessibilidade alimentar dos quatro primeiros décimos da PME variava entre São Paulo e Recife em 90.000 kcal. Em julho de 1994, havia diminuído para 42.000 kcal. No entanto, em julho de 1997, esse valor supera o inicial, atingindo 99.000 kcal. Em abril de 1998, o diferencial sobe para 104.000 kcal. Assim, apesar de o preço da cesta básica ser mais elevado em São Paulo, os paulistanos são favorecidos em

GRÁFICO 11

KCAL ADQUIRIDAS COM RENDA INDIVIDUAL DA PME. 1<sup>o</sup> AO 4<sup>o</sup> DECIS.



Fonte: PME e Diense.

Nota: Montante de calorias da Cesta Básica do Governo Federal adquirido com a renda individual da PME de cada décimo (considerando o consumo individual diário de 2.200 kcal). Os valores são expressos em kcal.

relação aos recifenses porque sua renda é muito mais alta. Em outras palavras, a renda dos trabalhadores mais pobres em São Paulo permite-lhes adquirir o dobro das calorias de seus congêneres do Nordeste. Logo, diferenciais regionais de preços não garantem maior nível de segurança alimentar. Novamente, quem determina isso é a renda.

Para elucidar melhor a questão dos diferenciais regionais, decidimos considerar no Gráfico 12 apenas o período que vai do ano da implementação do real até dezembro de 1998. Em seguida, dividimos esse período em dois, face à mudança de tendência observada na fase mais recente, isto é, a partir de setembro de 1997. Nossos cortes foram estabelecidos em janeiro de 1994 e janeiro de 1997, por coincidirem com os dois momentos de inflexão clara da tendência (vide Gráfico 11).

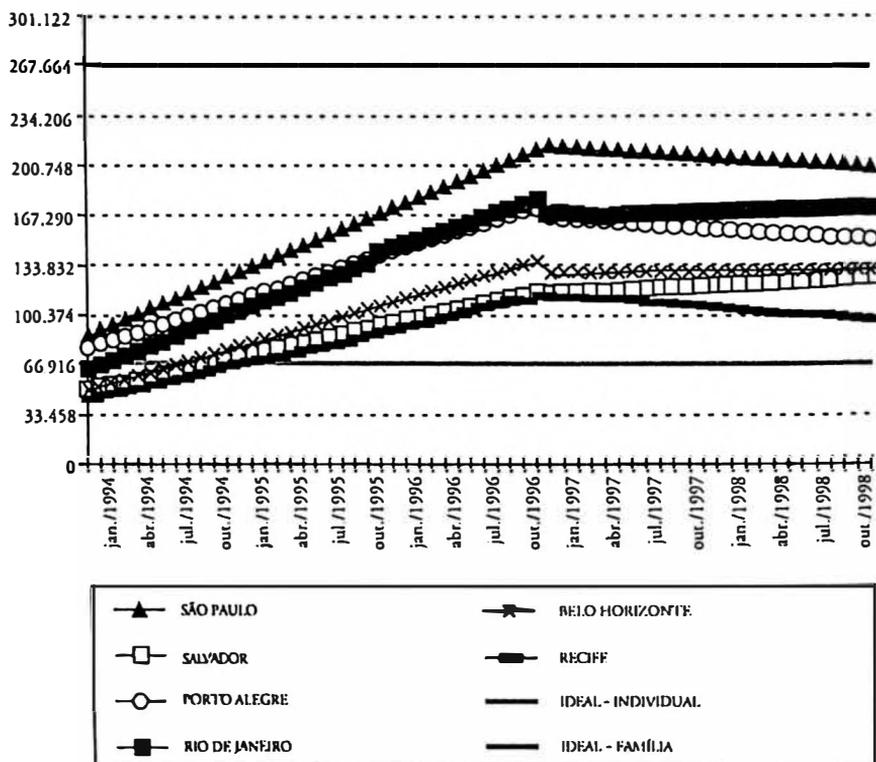
Conforme explicitado no Gráfico 12, de retas ajustadas, apenas Salvador registra ao longo de todo o período crescimento linear do nível de acessibilidade calórica dos estratos de renda mais pobres. Esta é a exceção que confirma a regra. Por quê? Porque em Salvador a renda da fração mais pobre da população ocupada se mantém estável. Nas outras, verifica-se de janeiro de 1997 em diante ora o inverso, isto é, tendência ao declínio do nível de acessibilidade – caso de Recife, São Paulo e Porto Alegre –, ora estagnação – caso de Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Pode-se, por isso mesmo, não só falar da existência de três comportamentos regionais tendencialmente distintos à medida que nos afastamos do período de maior impacto do real, bem como assinalar o aumento da dispersão inter-regional. Logo, o padrão de acessibilidade calórica que se conformara no pós-real já não é mais constante, nem tampouco convergente entre áreas metropolitanas. Pelo contrário, varia muito.

Cabe especular sobre as razões desse comportamento tão diferenciado regionalmente e em mutação. O que estaria sendo determinante: o efeito renda ou o efeito preço da cesta básica? Para concluir algo a esse respeito, resolvemos primeiramente cotejar a curva de índice 100 da renda domiciliar da PME e do preço da cesta básica, de modo a inferir qual teria maior significância na explicação da tendência. Com relação à curva dos preços, o Gráfico 13 denota maior instabilidade na oscilação dos preços da cesta básica na primeira fase do real (até maio de 1995), momento em que a renda domiciliar, expressa no Gráfico 14, registra um forte incremento (aumentando em média em 50%). Até meados de 1995, portanto, a renda parece ter mais peso na melhoria do grau de acessibilidade energética da população mais carente.

GRÁFICO 12

ADQUIRIDAS KCAL COM RENDA INDIVIDUAL DA PME.

1<sup>o</sup> AO 4<sup>o</sup> DECIS – RETAS AJUSTADAS



Fonte: PME e Dieese.

De meados de 1995 até março/abril de 1997, enquanto mantêm-se mais estáveis os preços da cesta básica, que também passam a convergir entre capitais, a renda individual da população ocupada mais pobre continua aumentando, embora num ritmo mais lento. Logo, também nessa fase é a renda que guarda maior poder explicativo dos ganhos de acessibilidade.

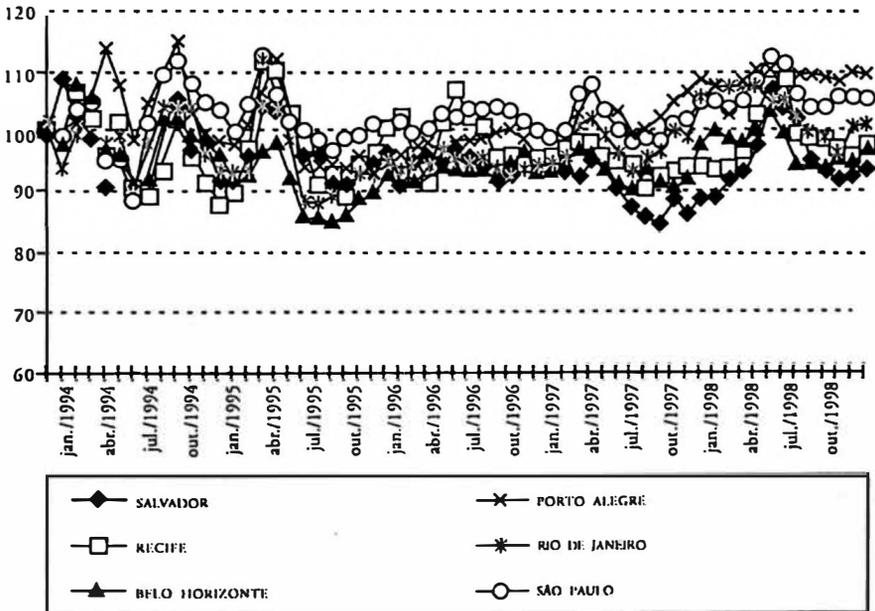
Um terceiro período a assinalar vai dos primeiros meses de 1997 ao último trimestre desse mesmo ano (dependendo da região metropolitana, pois aquelas do Nordeste mostram sempre uma certa defasagem no tempo em relação às do Centro-Sul). Combina-se, então, estagnação da renda com redução do preço da cesta básica. Destaca-se nessa situação Salvador. Isto

permite estancar a deterioração do grau de acessibilidade que aumentava, promovendo até sua ligeira recuperação ao longo do ano (Gráfico 14).

Entretanto, na virada de 1997 para 1998, tanto o efeito renda quanto o efeito preço já não se fazem mais sentir positivamente, combinando-se de forma perversa: a renda cai acentuadamente, o que não se verificava desde maio de 1995, e o preço da cesta básica sobe mais rapidamente, o que também não acontecera em três anos.

Constatamos, assim, que na fase pós-real o efeito associado melhoria da renda/ redução dos preços da cesta básica atuou distintamente na definição do grau de acessibilidade calórica dos grupos sociais mais desfavorecidos pela distribuição de renda: agiu beneficentemente até o final de 1997; desde então, ocorre o inverso, agravando-se o quadro de insegurança alimentar.

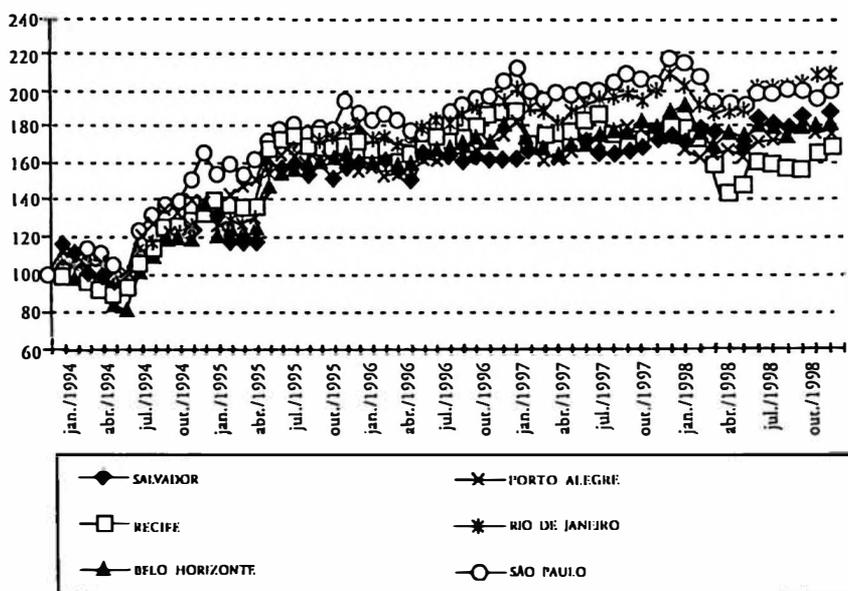
GRÁFICO 13  
PREÇOS DA CESTA BÁSICA DO DECRETO-LEI 399/38  
ÍNDICE 100 (JAN./1994)



Fonte: Dieese.

Nota: Valores atualizados para dezembro de 1998 pelo Inpca - IBGE e transformados para índice 100 com base em janeiro de 1994.

GRÁFICO 14  
 RENDA INDIVIDUAL DA PME – 1ª AO 4ª DECIS.  
 ÍNDICE 100 (JAN./1994)



Fonte: Dieese.

Nota: Valores atualizados para dezembro de 1998 pelo INPC / IBGE e transformados para índice 100 com base em janeiro de 1994.

Não restam dúvidas, após a realização desses exercícios, que o fator determinante para a melhoria da acessibilidade alimentar no pós-Real foi o crescimento da renda. Enquanto ela aumentou, houve ganhos explícitos de acessibilidade, combinados ao efeito preço. A partir dessa constatação, torna-se questionável a eficácia de políticas direcionadas apenas para a regulação de preços, cujo público-alvo é a população mais pobre com déficit de renda. Programas nessa direção, que visam proporcionar maior acessibilidade alimentar através da redução da intermediação na comercialização, são desenvolvidos em alguns municípios brasileiros por suas Secretarias de Abastecimento e também em poucos estados. Muitos têm sido considerados extremamente bem-sucedidos no barateamento dos alimentos para a população carente. A avaliação do desempenho de alguns destes programas é o objetivo dos próximos capítulos.

## NOTAS

- Este artigo foi parcialmente publicado no T. D. 591 do Ipeca, setembro de 1998.
- 2 A POF/IBGE levanta tais informações em 11 regiões metropolitanas, sendo seu último levantamento realizado em 1996, não tendo sido disponibilizados os resultados, no nível de microdados, a tempo de serem incorporados nesta pesquisa. O levantamento do último Estudo Nacional da Despesa Familiar/Endef, também do IBGE, data de 1987.
  - 3 A Constituição de 1934 previu o princípio de criação do salário mínimo. Em 1938, o Decreto-Lei 399 regulamenta a criação das comissões nas quais tal assunto deve ser debatido.
  - 4 Nesta mesma ocasião, ficou estabelecido que o salário mínimo deveria ser reajustado, revisto ou prorrogado a cada três anos.
  - 5 Houve também a criação de subcomissões em algumas cidades, como Campinas, que deliberaram sobre o valor a ser adotado. O tamanho das comissões e subcomissões também variava de uma região para outra.
  - 6 Formando os três grupos das cestas regionais temos: 1) SP, MG, ES, RJ, DF; 2) estados do Norte e Nordeste, desde a Bahia até o Acre; 3) MT, PR, SC, RS; e uma ração normal média para a massa dos trabalhadores.
  - 7 Nepa – Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação
  - 8 Duas pesquisas realizadas pelo Dieese sobre padrão de vida e consumo alimentar familiar permitiram identificar tais produtos.
  - 9 Informações extraídas do relatório de pesquisa: A Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Pesca e a produção agroalimentar no estado do Rio de Janeiro: desempenho recente e perspectivas. Seiap, mar./1997.
  - 10 Sommer Mondial de l'Alimentation: Situation de la Sécurité Alimentaire en Europe et Problèmes y Afférents. *Vigésima Conferência Regional da FAO para a Europa*. Itália, 1996.
  - 11 Cabe precisar, no entanto, que o Bdsa aponta ter havido no período em questão deflação maior no Inpca (caindo o índice de 2,06% em abril de 1995 para 0,60% em maio de 1995) do que no INPC, indicando estar havendo uma queda mais acentuada nos preços dos alimentos, para além daqueles que compõem a cesta básica.
  - 12 Como será demonstrado a seguir, na análise da renda da Pnad, e posteriormente da PME, os rendimentos dos estratos mais pobres da população do Centro-Sul são mais altos que aqueles auferidos pelos pobres das regiões menos desenvolvidas.
  - 13 O cálculo estimado de 66.917 kcal foi realizado a partir da multiplicação do valor ideal diário proposto internacionalmente (2.266 kcal) por 365 dias (número de dias de um ano não comercial), em seguida dividido por doze meses e novamente por quatro indivíduos.
  - 14 Pesquisa Mensal de Emprego realizada em seis regiões metropolitanas (Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo), apurando a renda média das pessoas ocupadas.



## PROGRAMAS COMPENSATÓRIOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR: INICIATIVAS FEDERAIS<sup>1</sup>

Os programas compensatórios integram o arcabouço institucional das políticas sociais. Sua matriz tem origem na prática assistencialista, conduzida inicialmente pela Igreja. Estruturam-se em valores de solidariedade, indispensáveis nas sociedades modernas, fortemente diferenciadas e desiguais,<sup>2</sup> pois permitem mitigar os efeitos da pobreza, propiciando um aumento do bem-estar comum. Tais programas, todavia, não incorporam forçosamente valores de equidade. Costumam ser, por isso mesmo, focalizados e não universais. Distinguem-se no interior das políticas sociais comprometidas com a busca de maior equidade, por atenderem a uma clientela específica, a dos pobres. Na classificação de Abranches (1987), tal seletividade, baseada em critérios de necessidade, é uma discriminação positiva. São, via de regra, específicos e com duração limitada, tendo caráter complementar e residual. Ainda assim, são absolutamente essenciais para seu público-alvo, a população em situação de carência, qualquer que seja ela, aspecto que por si só questiona o aporte residual que se lhes reconhece.

Os programas compensatórios voltados para o combate à fome e à desnutrição têm longa tradição no Brasil. Valladares (1999) aponta, com base em estudos de Draibe, Castro e Azeredo (1995), um conjunto importante de programas federais criados desde os anos 1940 (Programa de Comida para os Trabalhadores) e renovados por muitas décadas, cujo intuito é reduzir os riscos de fome e desnutrição.

A distribuição de cestas de alimentos aos mais carentes é, sem dúvida, a forma institucional mais banalizada do viés compensatório da segurança alimentar destinada a garantir acessibilidade àqueles cuja renda é insuficiente para a aquisição regular da dieta calórica e protéica adequada. Além deste programa de caráter mais emergencial, cuja escala<sup>3</sup> denota quão persistente é o problema e quão ineficaz sua abordagem, há, no final dos anos 1990, outras formas de intervenção pública nesta área, de tipo mais estrutural – como a merenda escolar, o fornecimento de gêneros alimentícios para a rede de saúde e assistência social – ou através da comercialização subsidiada de alimentos ou refeições.<sup>4</sup> Há também programas de complementação de renda, como o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), com vistas a ampliar a acessibilidade dos trabalhadores, através do fornecimento de tíquetes ou dinheiro. Enquanto a merenda escolar é um programa universal e nacionalmente de grande cobertura, o PAT é um programa que favorece trabalhadores do setor formal, sem distinção de classe de renda. Há ainda o programa do leite e programas de suplementação alimentar do Ministério da Saúde. Mas, no âmbito deste capítulo, vamos nos deter no Programa Federal de Distribuição de Alimentos (Prodea).

## II.1. O COMPENSATÓRIO TRADICIONAL: DISTRIBUIÇÃO DE ALIMENTOS VIA PRODEA

Embora persistentes em seus desenhos e modalidades, os programas compensatórios são reconhecidos como pouco eficazes e bastante ineficientes, corroborando evidências de que o compensatório pouco agrega ao bem-estar dos grupos sociais em situação de risco alimentar e extrema pobreza. Uma ineficácia que acaba por desacreditar esse tipo de ação, entendida cada vez mais como inútil. No entanto, a magnitude da indigência que ainda hoje compromete o desenvolvimento do País não permite que se descartem medidas compensatórias que possam verdadeiramente aliviar a pobreza e assegurar um patamar básico de cidadania. Ao contrário, é urgente e indispensável dar-lhes consistência e um novo *framework* para que possam, de fato, atingir seus objetivos e metas, ganhando em efetividade.

Nas democracias ocidentais, as políticas compensatórias permanecem atuais e abrangentes, inquestionavelmente indispensáveis, sendo asseguradas na forma de uma transferência direta de renda às famílias ou aos indivíduos. As políticas de renda mínima ou renda de subsistência, de subsídio à moradia e até aquelas destinadas a viabilizar a acessibilidade alimentar, como o Food Stamps Program (FSP)<sup>5</sup> norte-americano, são todas elas políticas voltadas para cobrir

déficits de renda. Na sua maioria,<sup>6</sup> não são implementadas com base na provisão gratuita de um serviço<sup>7</sup> ou no fornecimento de produtos *in natura*, mas na atribuição mensal de uma renda monetária vinculada ou não à finalidade da concessão do benefício.

Já no Brasil, ocorre o inverso, pois a complementação de renda na sua forma monetária limita-se, nos anos 1990, a pouquíssimos programas, como o renda mensal vitalícia – com extensa cobertura, é verdade, mas elevado grau de ineficiência vertical – e outros benefícios distribuídos pela Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), além de iniciativas locais de programas tipo bolsa-escola. Os programas voltados para a suplementação alimentar dos grupos sociais em situação de risco adotam, quase que invariavelmente, a distribuição do benefício *in natura* ou na forma de refeições.

O debate acerca da melhor modalidade de benefício – se *in natura* ou tíquetes,<sup>8</sup> ou se através da atribuição de renda – opõe duas linhas de argumentação, como bem lembram Ohls e Beebout (1993). A primeira delas enfatiza a vantagem do benefício *in natura* ou na forma de tíquetes sobre a renda monetária por levar as famílias beneficiárias a consumirem maiores quantidades de alimentos, tal como pretende tal política assistencial.<sup>9</sup> Esse aspecto é positivo na medida em que é apreendido favoravelmente pelos contribuintes e cidadãos em geral, que não apreciariam fomentar o consumo de outros bens de menor necessidade, engendrando riscos de “vazamento”, e também porque, ao consumir mais alimentos as famílias estariam forçosamente melhorando seu padrão de vida. A ênfase desta linha de argumentação é com a preferência do contribuinte no uso eficiente dos recursos públicos. Indiretamente, o benefício *in natura* contaria igualmente com a preferência de *lobbies* do setor agroalimentar.

A outra vertente, em favor da atribuição de renda monetária, elenca um conjunto de desvantagens da forma *in natura*: a) os constrangimentos impostos à liberdade de escolha dos beneficiários no uso do recurso que lhes é alocado, reduzindo o nível de bem-estar possível das famílias; b) o incentivo à fraude com o intuito de curto-circuitar os constrangimentos impostos pela forma do benefício; c) os *trade-offs* entre benefício *in natura* e altos custos administrativos;<sup>10</sup> d) o estigma social que pesa sobre famílias e/ou indivíduos identificados como indigentes.

Os que defendem a adoção do benefício na forma de renda consideram que o essencial é reduzir o déficit monetário das famílias mais vulneráveis, permitindo-lhes viver mais confortavelmente, ainda que ao custo de um grande “vazamento”: segundo estimativas realizadas por estudiosos americanos

(Rossi, 1998:4), cada dólar transferido na forma de *food stamps* leva a um aumento médio de 30 centavos/dólar das despesas com alimentos, tal razão caindo para 10 centavos por dólar no caso de transferência monetária de renda não vinculada.

No Brasil, muito embora os estoques reguladores – que, no passado, asseguravam baixo custo à distribuição de alimentos por parte do governo federal nas frentes de emergência – tenham se reduzido drasticamente em razão da abertura da economia, onerando, portanto, a aquisição de grãos (preços de mercado) para fins da distribuição de cestas básicas, predomina ainda o benefício *in natura* nos programas assistenciais. O custo desta opção jamais foi corretamente estimado<sup>11</sup> em cada uma das modalidades de que hoje se revestem os programas compensatórios. Pode-se supor, entretanto, que o benefício aportado por estes programas é marginal, além de ser quase impossível mensurar seu impacto nutricional.

Cabe, portanto, investigar se, no caso brasileiro, a adoção de benefícios na forma de renda nos programas voltados para o combate à carência alimentar das populações em situação de risco deve prevalecer sobre todo e qualquer modelo de distribuição *in natura*. Para tal, vamos estimar qual o quadro de carência alimentar existente hoje no Brasil – por ser esta a clientela potencial de programas de segurança alimentar, que costumam utilizar benefícios *in natura* – e cruzar tais dados com o custo anual aproximado e o grau de cobertura de programas como o Prodea. Em seguida, vamos comparar o custo de distribuição de uma cesta de alimentos do Prodea com o de seu similar vendido no varejo alimentar de três cidades importantes do País, para as quais dispomos de informações que permitem tal comparação. A idéia é analisar a eficácia, eficiência e efetividade de um programa de distribuição gratuita de alimentos.

## II.2. ESCOPO DE UM PROGRAMA DE COMBATE À CARÊNCIA ALIMENTAR

O grau de carência alimentar depende essencialmente do déficit de renda registrado por uma família ou indivíduo, variando, portanto, bastante em função da distância da renda disponível *vis-à-vis* o patamar básico de aquisição de uma dada pauta de alimentos. Graus agudos de carência alimentar podem ser sinônimo de fome, mas nem toda carência alimentar expressa automaticamente tal fenômeno.

Para estimarmos o número de famílias que sofrem de algum grau de carência alimentar no País, faz-se necessário a criação de uma linha a ser adotada como critério de seleção deste grupo. As formas de se calcular tal linha podem ser variadas, dependendo da seleção de variáveis a serem agregadas (renda, autoconsumo etc.).

Nesse trabalho, optamos por definir a linha de carência alimentar, tendo por base o consumo de 2.200 kcal diárias recomendado pela FAO como padrão ideal de alimentação (Tabela 6). Uma vez definida a quantidade de calorias, calculamos o custo desse consumo a partir do preço dos 13 produtos<sup>12</sup> que compõem a cesta do Decreto-Lei 399 de 1938, cujo levantamento mensal é feito pelo Dieese para 16 cidades brasileiras.<sup>13</sup> Expandimos esses valores para as zonas urbanas dos estados brasileiros, utilizando como aproximação os valores das capitais e, na ausência de tal valor, imputando o da capital mais próxima ao estado. Para cálculo dos valores da região rural, reduzimos 30%<sup>14</sup> dos valores para a zona urbana. Como era esperado, o Nordeste rural é a zona que apresenta os menores valores de linhas de indigência, sendo que o Sul e o Sudeste urbanos são as que apresentam os maiores.

É importante ressaltar que o cálculo do total Brasil foi feito tendo como base as diferenças de preços regionais (por estado e áreas rural e urbana). Logo, trata-se de um total ponderado regionalmente.

A partir da definição das linhas de carência alimentar, estimamos a proporção de indigentes, o *gap* médio *per capita* (distanciamento da renda de cada indigente com relação ao valor da linha), número médio de membros nessas famílias, número de famílias, o total de pessoas e o público-alvo potencial de um eventual programa de erradicação da fome. Como podemos observar na Tabela 6, o Nordeste é a região mais crítica, isto é, a que apresenta a maior proporção de famílias em situação de carência alimentar, juntamente com o estado do Tocantins. No Brasil como um todo, cerca de 21% da população não têm renda para adquirir as calorias necessárias, o que pode ser visualizado no Gráfico 15. O número de famílias consideradas alvo chega a 7 milhões. O público beneficiário estimado para esse programa seria, aproximadamente, de 32 milhões de indivíduos.

Uma vez estimado o público-alvo de um programa nacional de combate à carência alimentar, cabe calcular seu custo mensal. Calculamos o benefício a ser dado por família, pois acreditamos que um programa de distribuição de renda deva ser pensado no âmbito da família e não do indivíduo. Assim,

TABELA 6

CUSTO MENSAL DE AQUISIÇÃO DIÁRIA DE 2.200 KCAL A PREÇOS DA CESTA BÁSICA, PELO LEVANTAMENTO DO DIEESE

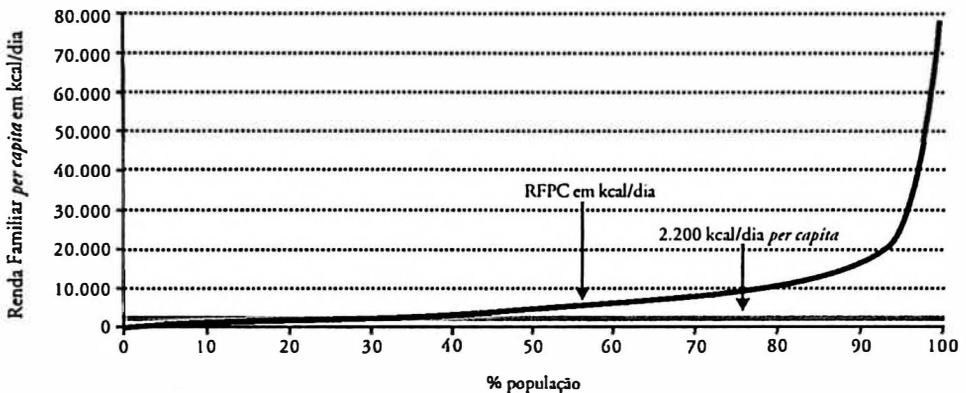
Região	Unidade de Federação	Custo de consumir 2.200 calorias (R\$)	
		Rural	Urbano
Centro-Oeste	Distrito Federal	40,05	57,22
	Goiás	35,81	51,15
	Mato Grosso	35,81	51,15
	Mato Grosso do Sul	35,81	51,15
Nordeste	Alagoas	35,12	50,18
	Bahia	34,23	48,90
	Ceará	33,01	47,15
	Maranhão	33,01	47,15
	Paraíba	33,35	47,65
	Pernambuco	35,28	50,41
	Piauí	33,01	47,15
	Rio Grande do Norte Sergipe	35,50 35,12	50,72 50,18
Norte	Acre		53,27
	Amapá		53,27
	Amazonas		53,27
	Pará		53,27
	Rondônia		53,27
	Roraima		53,27
	Tocantins	37,29	53,27
Sudeste	Espírito Santo	36,55	52,21
	Minas Gerais	41,12	58,74
	Rio de Janeiro	40,77	58,24
	São Paulo	44,56	63,65
Sul	Paraná	43,03	61,47
	Rio Grande do Sul	41,82	59,74
	Santa Catarina	36,82	52,60

Fonte: Pnad, 1997.

estimamos inicialmente o *gap per capita* a partir do número médio de membros nas famílias. Como podemos observar na Tabela 8, para um benefício médio por família de R\$ 95,60, o custo mensal do programa seria de R\$ 706 milhões, dependendo anualmente perto de R\$ 8,5 bilhões.

### GRÁFICO 15

DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO SEGUNDO RENDA FAMILIAR *PER CAPITA* EM CALORIAS DIÁRIAS COM BASE NA CESTA BÁSICA LEVANTADA PELO DIEESE, BRASIL – PNAD 97



Como o atendimento integral dos indigentes representa um custo que pode ser considerado elevado, fizemos algumas simulações, para que pudéssemos ter idéia das diferentes combinações de grau de atendimento das necessidades calóricas *vis-à-vis* o custo do programa para, em seguida, definir qual a melhor relação custo-benefício. O Gráfico 16 permite-nos visualizar a distribuição da população-alvo ao longo das diversas faixas de carência alimentar: 4% da população brasileira não atingem sequer o consumo de 550 kcal/dia, ou seja, não conseguem suprir nem 25% do requerimento ideal. Esse percentual eleva-se para 8% quando aumentamos o requerimento calórico para 50% do ideal, atingindo 14,5% da população carente ao expandirmos o requerimento para 1.650 kcal/dia (ou seja, 75% do requerimento diário ideal).

TABELA 7  
PÚBLICO-ALVO POTENCIAL DE UM PROGRAMA DE  
COMBATE À CARÊNCIA ALIMENTAR (2.200 KCAL)

PNAD 1997

Região	Unidade de Federação	Proporção de famílias indigentes	gap médio per capita (R\$)	Número médio de membros famílias indigentes	Número de famílias indigentes	Público-alvo aproximado
Brasil		17,20%		4,36	7.447.535	32.474.575
Centro-Oeste	Distrito Federal	9,42%	33,98	3,90	48.676	189.597
	Goiás	13,41%	23,19	3,89	181.759	707.521
	Mato Grosso	13,63%	21,74	4,37	86.635	378.778
	Mato Grosso do Sul	13,25%	24,59	4,14	74.547	308.704
Nordeste	Alagoas	28,19%	22,28	4,62	194.505	899.502
	Bahia	27,18%	19,25	4,73	903.310	4.269.070
	Ceará	30,39%	20,06	4,80	532.040	2.553.755
	Maranhão	39,23%	19,81	4,83	500.208	2.417.150
	Paraná	27,39%	19,36	4,51	240.559	1.086.054
	Pernambuco	28,74%	21,63	4,49	554.786	2.489.946
	Piauí	37,82%	20,55	4,61	252.774	1.165.490
	Rio Grande do Norte	26,09%	22,19	4,51	171.051	771.213
Sergipe	29,11%	22,14	4,34	120.184	521.109	
Norte	Acre	24,21%	32,07	3,96	21.488	85.019
	Amapá	25,88%	31,60	4,55	21.941	99.728
	Amazonas	22,80%	26,42	5,13	98.511	505.406
	Pará	27,56%	26,44	4,55	209.217	951.318
	Rondônia	13,07%	25,63	4,29	27.113	116.296
	Roraima	8,67%	26,67	4,46	3.778	16.852
	Tocantins	30,64%	23,53	4,66	148.192	690.178
Sudeste	Espírito Santo	15,89%	23,77	4,21	127.692	537.797
	Minas Gerais	16,72%	24,95	4,49	779.152	3.499.327
	Rio de Janeiro	9,19%	29,84	3,83	383.989	1.471.715
	São Paulo	9,10%	33,98	3,65	901.569	3.286.228

Continua ⇨

PROGRAMAS COMPENSATÓRIOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR ←

Sul	Paraná	16,09%	22,65	3,99	421.337	1.680.233
	Rio Grande do Sul	11,45%	27,95	4,00	341.223	1.364.599
	Santa Catarina	7,22%	24,53	4,07	101.299	411.991

Fonte: Pnad, 1997.

Preços coletados para as capitais, em valores correntes de 1997.

TABELA 8  
CUSTO APROXIMADO DE UM PROGRAMA NACIONAL DE  
COMBATE À CARÊNCIA ALIMENTAR (2.200 KCAL)

PNAD 1997

Região	Unidade de Federação	Número de famílias indigentes	Benefício médio por família (R\$)	Relação do benefício sobre salário mínimo	Custo mensal estimado por UF (R\$)
Brasil		7.447.535	95,56	0,80	711.701.294
Centro-Oeste	Distrito Federal	48.676	113,49	0,95	5.524.142
	Goiás	181.759	81,31	0,68	14.778.461
	Mato Grosso	86.635	82,76	0,69	7.169.826
	Mato Grosso do Sul	74.547	91,53	0,76	6.823.436
Nordeste	Alagoas	194.505	93,45	0,78	18.176.298
	Bahia	903.310	84,25	0,70	76.103.868
	Ceará	532.040	91,70	0,76	48.789.132
	Maranhão	500.208	92,49	0,77	46.262.237
	Paraíba	240.559	84,15	0,70	20.243.521
	Pernambuco	554.786	90,12	0,75	49.995.650
	Piauí	252.774	91,72	0,76	23.184.431
	Rio Grande do Norte	171.051	89,02	0,74	15.227.473
Sergipe	120.184	90,70	0,76	10.900.689	
Norte	Acre	21.488	113,88	0,95	2.446.989
	Amapá	21.941	120,00	1,00	2.632.920
	Amazonas	98.511	120,00	1,00	11.821.320
	Pará	209.217	107,11	0,89	22.409.442
	Rondônia	27.113	100,64	0,84	2.728.571
	Roraima	3.778	92,45	0,77	349.265
	Tocantins	148.192	98,26	0,82	14.561.19

Continua ⇒

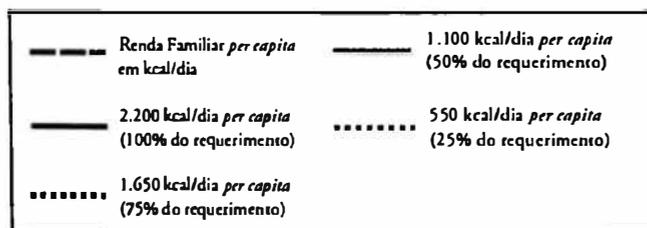
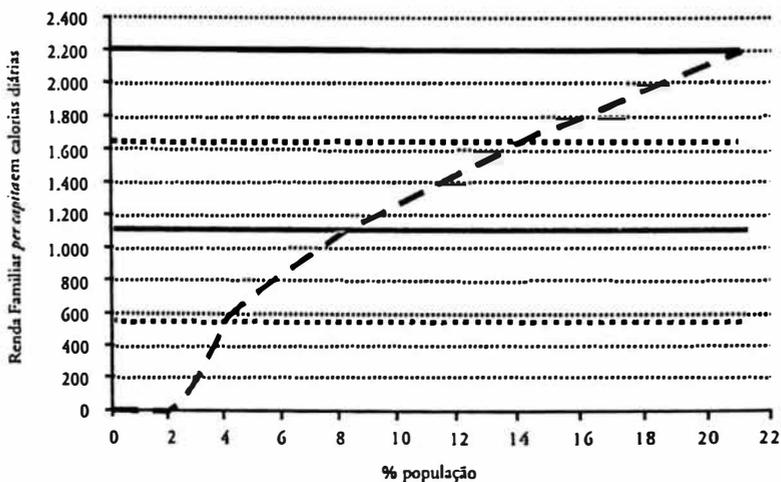
→ PROGRAMAS SOCIAIS DE COMBATE À FOME

Sudeste	Espírito Santo	127.692	90,25	0,75	11.524.714
	Minas Gerais	779.152	103,32	0,86	80.501.985
	Rio de Janeiro	383.989	97,83	0,82	37.566.796
	São Paulo	901.569	113,09	0,94	101.958.438
Sul	Paraná	421.337	87,48	0,73	36.858.561
	Rio Grande do Sul	341.223	101,59	0,85	34.664.162
	Santa Catarina	101.299	83,89	0,70	8.497.771
<b>Custo Anual Brasil:</b>					<b>8.540.415.523</b>

Fonte: Pnad, 1997.

GRÁFICO 16

DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO-ALVO SEGUNDO RENDA FAMILIAR  
*PER CAPITA* EM CALORIAS DIÁRIAS COM BASE NA CESTA BÁSICA  
 LEVANTADA PELO DIEESE, BRASIL – PNAD 1997



A tabela 9 mostra custos e cobertura para dois níveis de requerimento. Essa tabela-resumo permitiu-nos concluir que a cobertura de 75% do requerimento calórico considerado padrão pela FAO seria bem razoável, uma vez que o grau de cobertura é elevado (praticamente 70% do público-alvo do programa integral ou 5 milhões de famílias) e seu custo ainda representaria a metade do custo de um programa destinado ao suprimento das necessidades calóricas de toda a demanda.

TABELA 9  
TABELA RESUMO

Requerimento	Quantidade Calórica	Número de Famílias	Custo Anual (R\$)
75%	1.650 kcal	5.043.746	4.612.956.107
100%	2.200 kcal	7.447.535	8.544.383.814

Partindo, assim, da escolha de atender a 75% do requerimento calórico das famílias em situação de carência alimentar, elaboramos duas tabelas sintéticas (Tabelas 10 e 11) do Programa ajustado à linha de 1.650 kcal. A proporção de famílias cai, assim, para 11%. O público-alvo, por sua vez, diminui de 32 milhões para 21 milhões.

TABELA 10  
PÚBLICO-ALVO AJUSTADO (75%) DE UM PROGRAMA DE  
COMBATE A CARÊNCIA ALIMENTAR (1.650 KCAL)

PNAD 1997

Região	Unidade de Federação	Proporção de famílias indigentes	gap médio per capita (R\$)	Número médio de membros famílias indigentes	Número de famílias indigentes	Público-alvo aproximado
Brasil		11,65%		4,3	5.043.746	21.815.917
Centro-Oeste	Distrito Federal	7,31%	27,71	3,58	37.785	135.353
	Goiás	7,85%	23,08	3,76	106.429	400.413
	Mato Grosso	8,45%	20,21	4,22	53.727	226.996
	Mato Grosso do Sul	8,78%	21,73	4,03	49.379	198.787

Continua ⇨

→ PROGRAMAS SOCIAIS DE COMBATE À FOME

Nordeste	Alagoas	19,55%	18,44	4,59	134.874	619.189
	Bahia	18,12%	15,33	4,76	602.087	2.864.315
	Ceará	21,33%	16,00	4,88	373.384	1.821.371
	Maranhão	28,55%	15,44	4,93	364.076	1.796.639
	Paraná	19,22%	14,98	4,64	168.791	783.303
	Pernambuco	19,01%	18,11	4,55	367.049	1.670.469
	Piauí	28,11%	15,87	4,63	187.879	869.269
	Rio Grande do Norte	17,12%	19,37	4,48	112.222	503.272
	Sergipe	19,94%	18,26	4,38	82.312	360.544
Norte	Acre	19,30%	24,34	3,98	17.128	68.195
	Amapá	18,43%	27,72	4,28	65.899	281.787
	Amazonas	15,25%	22,59	5,05	15.628	78.852
	Pará	17,95%	22,71	4,40	136.292	599.580
	Rondônia	8,35%	21,87	4,43	17.311	76.763
	Roraima	6,01%	22,55	4,00	2.616	10.462
	Tocantins	20,37%	19,44	4,56	98.522	448.873
Sudeste	Espírito Santo	10,57%	20,65	4,13	84.966	351.174
	Minas Gerais	12,06%	18,89	4,43	562.250	2.489.013
	Rio de Janeiro	6,43%	25,40	3,51	268.682	942.109
	São Paulo	5,96%	33,04	3,52	590.067	2.077.077
Sul	Paraná	9,32%	20,81	4,07	243.994	993.165
	Rio Grande do Sul	7,97%	22,80	3,84	237.583	911.271
	Santa Catarina	4,48%	24,46	3,78	62.814	237.676

Fonte: Pnad, 1997.

Preços coletados para as capitais, em valores correntes de 1997.

Com relação ao benefício médio mensal transferido às famílias, há uma redução de quase 20% do seu valor, caindo para R\$ 76,22 (Tabela 11). Já o custo total do programa é reduzido mensalmente para R\$ 381 milhões e o anual, para R\$ 4,6 bilhões. Ou seja, atender-se-ia a 70% da demanda com pouco mais de 50% dos recursos necessários a uma cobertura integral (Tabela 8).

Resta saber qual seria o impacto de um programa como este sobre o déficit público, considerando-se a possibilidade de que viesse a ser imple-

TABELA 11  
CUSTO APROXIMADO DE UM PROGRAMA NACIONAL AJUSTADO  
(75%) DE COMBATE À CARÊNCIA ALIMENTAR (1.650 KCAL)

PNAD 1997

Região	Unidade de Federação	Número de famílias indigentes	Benefício médio por família (R\$)	Relação do benefício sobre o salário mínimo	Custo mensal estimado por UF (R\$)
Brasil		5.043.746	76,22	0,64	384.413.009
Centro-Oeste	Distrito Federal	37.785	85,60	0,71	3.234.434
	Goiás	106.429	75,80	0,63	8.067.425
	Mato Grosso	53.727	71,37	0,59	3.834.496
	Mato Grosso do Sul	49.379	76,20	0,63	3.762.433
Nordeste	Alagoas	134.874	72,78	0,61	9.815.590
	Bahia	602.087	63,24	0,53	38.075.982
	Ceará	373.384	70,61	0,59	26.365.764
	Maranhão	364.076	70,51	0,59	25.669.178
	Paraíba	168.791	63,63	0,53	10.740.003
	Pernambuco	367.049	71,55	0,60	26.261.989
	Piauí	187.879	69,46	0,58	13.049.136
	Rio Grande do Norte	112.222	72,23	0,60	8.105.907
	Sergipe	82.312	71,77	0,60	5.907.450
Norte	Acre	17.128	79,88	0,67	1.368.185
	Amapá	65.899	98,40	0,82	6.484.396
	Amazonas	15.628	99,69	0,83	1.557.955
	Pará	136.292	84,95	0,71	11.577.733
	Rondônia	17.311	79,45	0,66	1.375.376
	Roraima	2.616	66,70	0,56	174.474
	Tocantins	98.522	75,14	0,63	7.403.337
	Sudeste	Espírito Santo	84.966	73,90	0,62
Minas Gerais		562.250	74,12	0,62	41.672.283
Rio de Janeiro		268.682	75,91	0,63	20.395.113
São Paulo		590.067	104,20	0,87	61.483.801

Continua ⇔

→ PROGRAMAS SOCIAIS DE COMBATE À FOME

Sul	Paraná	243.994	75,81	0,63	18.495.965
	Rio Grande do Sul	237.583	77,64	0,65	18.445.944
	Santa Catarina	62.814	76,57	0,64	4.809.417
	<b>Custo Anual Brasil:</b>				

Fonte: Pnad, 1997.

mentado antes mesmo que se promovesse a desativação de outros programas afins, menos eficazes e altamente ineficientes, e cujos recursos poderiam ser realocados (talvez num fundo) com vistas à transferência direta de renda monetária ao público-alvo.

Como podemos verificar no Quadro 2, a implantação do Programa, cujo custo atualizado em reais de 1999 alcançaria R\$ 5 bilhões anuais, representaria 6% do déficit de R\$ 80 bilhões previsto em 1999 ou provocaria uma elevação do déficit público de 8% para 8,5% do Produto Interno Bruto (PIB).

QUADRO 2

ESTIMATIVA DE IMPACTO DA IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA DE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO DÉFICIT PÚBLICO ESPERADO PARA 1999	
PIB estimado para 1999	R\$ 1 trilhão
Déficit público esperado para 1999 como proporção do PIB	8,0%
Déficit público esperado para 1999 em valores monetários	R\$ 80 bilhões
Custo de implantação do programa de distribuição de renda para o atendimento de 75% do requerimento calórico <sup>1</sup>	R\$ 5 bilhões <sup>2</sup>
Impacto do programa de distribuição de renda no aumento do déficit público	0,5%

Fontes: PIB; analistas de mercado; Déficit; analistas de mercado; Programa de renda, Lavinias, L. e equipe. Ipea.

<sup>1</sup> O requerimento calórico diário *per capita* é o determinado pela FAO.

<sup>2</sup> Valores atualizados pelo IGP-M da FGV para junho de 1999.

### II.3. EFICÁCIA DO PRODEA NO COMBATE À FOME

O Prodea foi criado em 1993 em caráter emergencial com a finalidade de socorrer a população carente atingida pela seca no norte de Minas e no Nordeste. Posteriormente, a seleção dos municípios a serem beneficiados foi ampliada com base no Mapa da Fome do Ipea (1993). Em 1995, o Prodea passou a fazer parte da Comunidade Solidária, que, desde então, juntamente com a Conab, é responsável por sua execução.

Cabe à Conab a operacionalização do programa. Entre as suas funções estão as seguintes: definir a localização das unidades armazenadoras (PRDs) de onde os alimentos são levados para os municípios; prestar todo apoio logístico, desde a aquisição dos produtos até a sua distribuição nos municípios e realizar o controle de qualidade dos produtos. A Conab também acompanha e executa as deliberações da Conex, órgão superior de acompanhamento do Prodea que conta com representantes do governo federal.

Além da Conab, participam das operações do programa as prefeituras e a sociedade civil, esta representada em cada município através da comissão municipal. Em regra, é a comissão municipal que realiza a seleção e o cadastramento das famílias a serem beneficiadas, além de elaborar relatórios mensais para a Conex. É função da comissão organizar a distribuição das cestas. Quanto às prefeituras, suas principais atribuições são a criação das comissões municipais e o transporte dos alimentos das centrais de armazenamento da Conab até o local onde é feita a distribuição no município.

Para ser beneficiário do programa, são exigidas algumas contrapartidas. Estas, em geral, estão ligadas à área de educação (por exemplo, participar de programas de alfabetização, matrícula dos filhos na escola etc.), à área de saúde (apresentação de carteira de vacinação dos filhos etc.), à realização de trabalhos comunitários, entre outras.

De cunho compensatório, o Prodea atua na distribuição de cestas de alimentos. A sua composição sofreu alterações desde o início do seu funcionamento, sobretudo em função de dificuldades na liberação dos estoques públicos. Como mostra o Quadro 3, de 1995 para 1997 foram agregados mais dois alimentos no *mix* oferecido – farinha de mandioca e macarrão – mas, apesar disso, ocorreu uma redução na sua quantidade e sobretudo nas kcal proporcionadas, que tiveram uma variação negativa próxima a 20% entre 1995 e 1996, permanecendo praticamente inalterada entre 1996 e 1997.<sup>15</sup>

QUADRO 3

COMPOSIÇÃO DA CESTA PRODEA

	1995		1996		1997 <sup>1</sup>	
	Em kg	Em kcal	Em kg	Em kcal	Em kg	Em kcal
Arroz	10	35.686	10	35.686	10	35.686
Feijão	5	16.359	5	16.359	5	16.359
Farinha de mandioca	-	-	5	17.700	2	7.080
Flocos de milho	15	53.100	5	17.700	5	17.700
Macarrão	-	-	-	-	3	11.070
Total por cesta		105.145		87.445		87.895

Fonte: Conab e Estudo Multicêntrico, Unicamp.

<sup>1</sup> Passou a vigorar em abril de 1997.

A Tabela 12 traz o aporte calórico *per capita* médio proporcionado pela cesta do Prodea em cada UF, no ano de 1997, com base no número de membros das famílias pobres, segundo os dados da Pnad/1997. Pode-se observar que no Ceará o número de calorias adicionadas é menor (15 mil kcal/mês) ao passo que em São Paulo alcança valor mais favorável (19 mil kcal/mês). Para o Brasil, esse valor é de 16.647 kcal/mês.

Ora, se em 1995 a cesta do Prodea oferecia cerca de 105 mil kcal/mês e passou a oferecer, em 1997, aproximadamente 88 mil kcal/mês, isso implicou uma redução do aporte calórico da ordem de 17 mil kcal, o que quase equivale ao aporte médio *per capita*/Brasil. Isso significa que houve a redução de um indivíduo em termos de suplementação familiar no que tange o atendimento da demanda.

TABELA 12

APORTE CALÓRICO PROPORCIONADO PELA CESTA PRODEA

UF	Número de membros nas famílias pobres	Prodea kcal total/mês	Prodea kcal per capital/mês	Prodea kcal per capital/dia
AC	4,89	87.895	17.975	599
AL	5,75	87.895	15.287	510
AM	6,33	87.895	13.880	463
AP	5,55	87.895	15.828	528
BA	5,73	87.895	15.342	511
CE	5,83	87.895	15.068	502
DF	4,71	87.895	18.680	623
ES	5,00	87.895	17.579	586
GO	4,59	87.895	19.132	638
MA	5,87	87.895	14.980	499
MG	5,33	87.895	16.504	550
MS	5,02	87.895	17.521	584
MT	5,30	87.895	16.585	553
PA	5,58	87.895	15.754	525
PB	5,44	87.895	16.148	538
PE	5,39	87.895	16.305	544
PI	5,47	87.895	16.078	536
PR	4,82	87.895	18.254	608
RJ	4,70	87.895	18.712	624
RN	5,45	87.895	16.120	537
RO	5,27	87.895	16.678	556
RR	5,17	87.895	16.996	567
RS	4,76	87.895	18.467	616
SC	4,94	87.895	17.804	593
SE	5,23	87.895	16.792	560
SP	4,51	87.895	19.478	649
TO	5,67	87.895	15.512	517
<b>Brasil</b>	<b>5,28</b>	<b>87.895</b>	<b>16.647</b>	<b>555</b>

Fonte: Pnad/1997, Conab e Estudo Multicêntrico.

No tocante à abrangência do programa, o período 1995-1998 é marcado por um acentuado processo de expansão das suas atividades. Como mostra a Tabela 13, os municípios atendidos passaram de 583 em 1995, para 2.254, em 1998, ou seja, houve um crescimento médio anual de aproximadamente 57%. Mais intenso foi o crescimento do volume de cestas distribuídas: em 1995, 3,1 milhões, chegando em 1998 a mais de 29,5 milhões, incremento anual próximo de 110%. Cresce também o público-alvo, agregando comunidades indígenas e acampamentos de sem-terra, bem como o quantitativo de cestas a eles destinadas.

TABELA 13  
ATENDIMENTOS DO PRODEA

	Número de Atendimentos				Tx. a.a.
	1995	1996	1997	1998	
Municípios	583	1.094	1.344	2.254	57%
Comunidades indígenas		200	386	705	88%
Acampamento de sem-terra		283	903	824	71%
Seringueiros – Amazônia Solidária					
Outros <sup>1</sup>					
<b>TOTAL</b>	<b>583</b>	<b>1.577</b>	<b>2.633</b>	<b>3.783</b>	<b>87%</b>
	Número de Cestas Distribuídas				Tx. a.a.
	1995	1996	1997	1998	
Municípios	3.073.365	7.240.227	14.236.551	28.660.563	110%
Comunidades indígenas	4.075	100.703	180.291	284.999	312%
Acampamento de sem-terra	25.086	252.945	416.433	797.744	217%
Seringueiros – Amazônia Solidária			7.418	31.218	321%
Outros <sup>1</sup>				28.510	
<b>TOTAL</b>	<b>3.102.526</b>	<b>7.593.875</b>	<b>14.840.693</b>	<b>29.803.034</b>	<b>113%</b>

Fonte: Gepre/Supri/Dipri – Conab.

Supri/Dipri/Conab.

<sup>1</sup> Atendimentos especiais às famílias vítimas dos incêndios em Roraima, do derramamento de ácido do navio Bahamas em São José do Norte (RS) e da explosão de fogos de artifícios em Santo Antônio de Jesus (BA).

Mas em que magnitude o programa vem conseguindo atingir o seu público-alvo?

A Tabela 14 traz os números de cobertura nacional do programa.<sup>16</sup> Considerando como sendo o seu foco o quantitativo de famílias que, segundo a Pnad/97, não possuíam renda suficiente para a aquisição das 2.200 kcal *per capita*/dia, o grau de cobertura (total 2) do Prodea é de 16,61% (razão entre o número médio de cestas distribuídas por mês e o número de famílias em situação de risco alimentar). Desconsiderando-se os atendimentos realizados em comunidades indígenas e acampamentos de sem-terra, na Amazônia Solidária e outros atendimentos especiais, esse percentual cai para 15,93% (total 1), muito aquém da demanda potencial.<sup>17</sup>

TABELA 14  
GRAU DE COBERTURA

1997	Total 1 <sup>1</sup>	Total 2 <sup>2</sup>
Número de famílias indigentes	7.447.535	7.447.535
Número médio de cestas distribuídas/mês	1.186.379	1.236.724
Grau de cobertura	15,93%	16,61%

Fonte: Supri/Dipri/Conab e Lavinias, L. Ipea, 1999.

<sup>1</sup> Total 1 – exclui as cestas distribuídas em comunidades indígenas, acampamentos de sem-terra e seringueiros na Amazônia Solidária.

<sup>2</sup> Total 2 – considera as cestas distribuídas em comunidades indígenas, acampamentos de sem-terra e seringueiros na Amazônia Solidária.

De modo a estimar a eficácia e eficiência do programa, consideramos a sua estrutura de custos. Para a distribuição das cestas, a Conab afirma ter gasto em 1997 um valor aproximado de R\$ 296 milhões. No Quadro 4, no qual estão arrolados os valores e percentuais da execução orçamentária da Companhia com o Prodea, nota-se que na rubrica pessoal está concentrado o maior peso dos gastos do programa. Em seguida, aparece a remissão (gastos com alimentos do estoque regulador da empresa), a aquisição (gastos com a compra de alimentos no mercado local) e o custeio (gastos com fretes, armazenagem etc.).

Como o Prodea está inserido no conjunto de uma estrutura administrativa maior, que possui outras atividades além da distribuição de cestas de alimentos, nem todo o pessoal alocado na empresa executa atividades diretamente ligadas à operacionalização do programa. Para estimar a despesa com pessoal, adotou-se o seguinte procedimento, com informações da própria Conab: enquanto nas regionais da companhia, há claro envolvimento dos funcionários com o programa, o mesmo não ocorre na mesma intensidade com aqueles lotados no escritório central de Brasília. Dessa forma, para uma aproximação mais exata do valor realmente despendido com pessoal no funcionamento do Prodea, calculamos o salário médio dos empregados da empresa e em seguida excluímos da rubrica “gasto com pessoal” o montante correspondente ao escritório do Distrito Federal.<sup>18</sup>

QUADRO 4  
CUSTOS DA CONAB COM O PRODEA (EM REAIS DE DEZ./1997)

1997	
Custeio	4.515.424
Aquisição	35.517.575
Equalizações <sup>1</sup>	113.555.413
Pessoal sem Brasília	142.385.736
<b>Custo total – sem pessoal</b>	<b>153.588.412</b>
<b>Custo total – com pessoal sem Brasília<sup>2</sup></b>	<b>295.974.148</b>

Fonte: Supri/Diptri/Conab e Lavinás, L. Ipea, 1999.

<sup>1</sup> Equalizações dos estoques reguladores da Conab: representam as transferências de recursos para equalizar os preços dos alimentos em estoques (que consideram as AGF, custos de armazenagem e juros) com os de mercado.

<sup>2</sup> Estimativa do custo do Programa considerando o total de empregados nas regionais da Conab, excluindo-se os funcionários de Brasília.

Com base nos custos totais estimados, calculamos o custo unitário por cesta distribuída no ano de 1997. Os valores encontram-se no Quadro 5 e mostram que, sem imputarmos o custo global das despesas com pessoal em 1997, o governo federal gastou R\$ 10,35 por cesta distribuída. Adicionando a rubrica pessoal, esse custo unitário quase dobra, passando R\$ 19,94.

Além dos gastos federais com o programa, constatou-se, durante pesquisa de campo realizada no estado da Bahia, a existência de despesas municipais

## QUADRO 5

## CUSTOS POR CESTA DISTRIBUÍDA (EM REAIS DE DEZ./1997)

1997	
Custo total do Prodeca – sem pessoal	153.588.412
Custo total do Prodeca – com pessoal sem Brasília	295.974.148
Número de cestas distribuídas	14.840.693
Custo da cesta – sem pessoal	10,35
Custo da cesta – com pessoal	19,94

Fonte: Supri/Dipri/Conab e Lavinias, L. Ipea, 1999.

<sup>1</sup> Estimativa do custo do programa considerando o total de empregados nas regionais da Conab excluindo-se aqueles empregados em Brasília.

com o transporte dos alimentos entre os armazéns da Conab e o local da sua distribuição. Em média, estas podem ser avaliadas em R\$ 400,00/mês. Assim, acrescentamos ao custo total do Prodeca o valor desse transporte multiplicado pelo número de municípios atendidos pelo programa. Os valores encontrados estão no Quadro 6 e elevaram o valor anteriormente calculado em cerca de apenas 0,2%.

## QUADRO 6

CUSTO POR CESTA DISTRIBUÍDA MAIS CUSTO DOS MUNICÍPIOS  
(EM REAIS DE DEZ./1997)

1997	
Custo total do Prodeca – sem pessoal	153.588.412
Custo total do Prodeca – com pessoal <sup>1</sup>	295.974.148
Custo total dos municípios <sup>2</sup>	524.500
Número de cestas distribuídas	14.840.693
Custo da cesta – sem pessoal	10,38
Custo da cesta – com pessoal	19,98

Fonte: Supri/Dipri/Conab.

<sup>1</sup> Estimativa do custo do Programa considerando o total de empregados nas regionais da Conab excluindo-se aqueles empregados em Brasília.

<sup>2</sup> Estimativa dos gastos de todos os municípios com a distribuição das cestas do Prodeca. O valor foi calculado com base na pesquisa de campo em municípios da Bahia do projeto Segurança Alimentar e Descentralização: novos rumos para as políticas públicas, Finep/Ipea/SBE.

Esses dados revelam que o preço final estimado de uma cesta de alimentos distribuída pelo governo federal através do Prodea em 1997 foi de R\$ 19,98. Logo, gastou-se praticamente o dobro do valor dos alimentos doados com a sua distribuição, o que revela custos elevadíssimos de ineficiência.

Mas qual o grau de eficácia do Prodea no que tange à redução do *gap* alimentar das famílias beneficiadas?

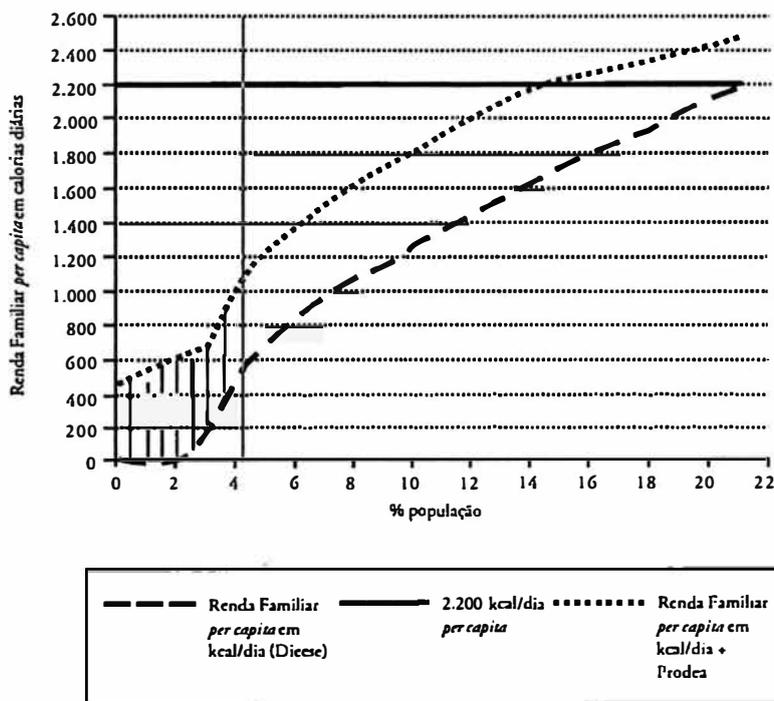
O grau de eficácia é de difícil estimação sobretudo porque não dispomos de uma avaliação específica sobre as formas de focalização do programa – que variam de município para município. Logo, não há como supor que o programa realmente atende àqueles que estão em situação de maior risco alimentar, nem tampouco pode-se identificar o lugar de cada família de beneficiados ao longo da curva de distribuição (ordenada por renda) do público-alvo potencial. Conscientes desta limitação, resolvemos, ainda assim, estimar o que seria o impacto da focalização ideal no acréscimo do aporte calórico levado às famílias, que é, em média, de 555 kcal/dia *per capita* para o Brasil.

O Gráfico 17 apresenta a distribuição da renda familiar *per capita* convertida em kcal/dia, bem como o acréscimo de calorias proporcionado pelo Prodea. Se tomarmos como hipótese que a focalização é a ideal, isto é, que os quase 20% do público-alvo beneficiados pelo Prodea estão, de fato, concentrados na cauda inferior da distribuição, a distância média dos indivíduos em relação à linha de 2.200 kcal/dia cairia de 45% para 39%, uma redução de cerca de 13% no grau de carência alimentar dessa população.

Entretanto, sabemos que tal estimativa não corresponde à realidade, pois a focalização raramente é adequada. Além disso, há que se cogitar a existência de desvios dos alimentos destinados aos beneficiários, bem como desperdício no consumo dos grãos doados, o que reduziria tal aporte calórico suplementar. De fato, existem críticas quanto à qualidade dos alimentos distribuídos (arroz e feijão), que são de difícil cozimento, o que induz a desperdícios.<sup>19</sup> O mais provável é que o público beneficiário do Prodea se encontre disperso ao longo de toda a distribuição (curva tracejada) do Gráfico 17, o programa tendo, portanto, resultados distintos e de menor eficácia do que aqui apresentado.

GRÁFICO 17

REDUÇÃO IDEAL DO GAP ALIMENTAR PROPICIADO PELO PRODEA A PARTIR DA DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO-ALVO SEGUNDO RENDA FAMILIAR *PER CAPITA* EM *KCAL/DIA* COM BASE NA CESTA BÁSICA LEVANTADA PELO DIEESE, BRASIL – PNAD 97



Resumidamente, observamos neste exercício importantes ineficiências de distribuição, baixa eficácia e baixa cobertura, indicadores da pouca efetividade do programa como meio de combate à miséria.

## II.4. COMENTÁRIOS FINAIS

Se compararmos o custo estimado da cesta do Prodea com os preços de mercado pesquisados em três capitais, podemos verificar se um benefício cedido na forma de renda monetária, em vez de cestas de alimentos, conseguiria garantir o mesmo grau de acessibilidade alimentar. Isso seria possível por ter a estabilização econômica levado a uma forte redução dos diferenciais de preços entre o varejo e os equipamentos públicos subsidiados.

A Tabela 15 mostra os preços no varejo dos mesmos produtos que são distribuídos nas cestas do Prodea, em três capitais selecionadas (Curitiba, Belo Horizonte e Salvador). Para cada capital, calculamos o preço total a ser dispendido, por indivíduo, na tentativa de adquirir as mesmas calorias dos produtos oferecidos pela cesta do Prodea.

TABELA 15

PREÇO DA CESTA DO PRODEA NO VAREJO DE CAPITAIS SELECIONADAS<sup>1</sup>

	Quantidades	Curitiba	Belo Horizonte	Salvador
Arroz	10 kg	R\$ 8,30	R\$ 9,20	R\$ 9,50
Feijão	5 kg	R\$ 3,25	R\$ 3,95	R\$ 3,40
Macarrão	2 kg	R\$ 3,12	R\$ 3,24	R\$ 3,16
Farinha de mandioca	5 kg	R\$ 3,00	R\$ 4,10	R\$ 2,95
Flocos de milho	3 kg	R\$ 1,23	R\$ 1,17	R\$ 1,20
<b>Total</b>	<b>25 kg</b>	<b>R\$ 18,90</b>	<b>R\$ 21,66</b>	<b>R\$ 20,21</b>
<b>Diferencial com a cesta do Prodea</b>		<b>-R\$ 1,08</b>	<b>R\$ 1,68</b>	<b>R\$ 0,23</b>

Fontes: Curitiba – Disque Economia/Smab.

Belo Horizonte – Departamento de Acompanhamento de Preços/Smab.

Salvador – Ebal/Cesta do Povo.

<sup>1</sup> Preços médios no período set./1996-set./1997. Valores em reais de setembro de 1997.

Nessas capitais, fica evidente que o varejo oferece preços muito similares ao custo das mesmas calorias no Prodea. Em Belo Horizonte, onde encontramos o maior diferencial com relação à cesta do Prodea, o preço destes alimentos ficou apenas R\$ 1,68 mais caro, enquanto em Curitiba pode-se constatar que a aquisição das mesmas calorias da cesta do Prodea no varejo local era R\$ 1,08 mais barata. O diferencial no grande varejo baiano é irrelevante equalizando praticamente preços e custos.

Fica, assim, evidenciada a vantagem na transferência de renda monetária, pois permitiria adquirir os mesmos alimentos sem gerar ineficiências na administração do programa. O benefício em forma de renda permitiria ainda que as pessoas priorizassem, com livre escolha, o suprimento de suas carências alimentares, o que certamente traria aumento de seu bem-estar e barateamento das despesas com alimentação, uma vez que seria possível otimizar o uso do recurso identificando alimentos em oferta ou cujo preço tem queda sazonal.

Sabemos, entretanto, que ao transferir renda a uma família ou indivíduo sem impor constrangimentos na sua alocação, nem todo benefício ou renda da família estariam sendo integralmente comprometidos no suprimento das carências alimentares, embora esta tenha sido a hipótese aventada até agora por razões metodológicas. Tal comprometimento é parcial, dado haver outras carências a serem supridas em caráter imediato, sobretudo entre famílias indigentes. Coloca-se, então, como questão saber qual o percentual que famílias em situação de carência alimentar costumam comprometer, em média, com alimentação. Segundo a POF 1996,<sup>20</sup> para a região metropolitana de Salvador, o percentual da despesa com alimentação das famílias, cujos membros se encontram abaixo do requerimento calórico mínimo (2.200 kcal/dia), gira em torno de 43%.

A fim de mensurarmos o real deslocamento da renda das famílias-alvo de um programa de combate à carência alimentar, imputamos como acréscimo de renda o valor relativo a uma transferência de cerca de R\$ 77,00,<sup>21</sup> bem como o valor relativo a 43% deste montante pelas razões já expostas.

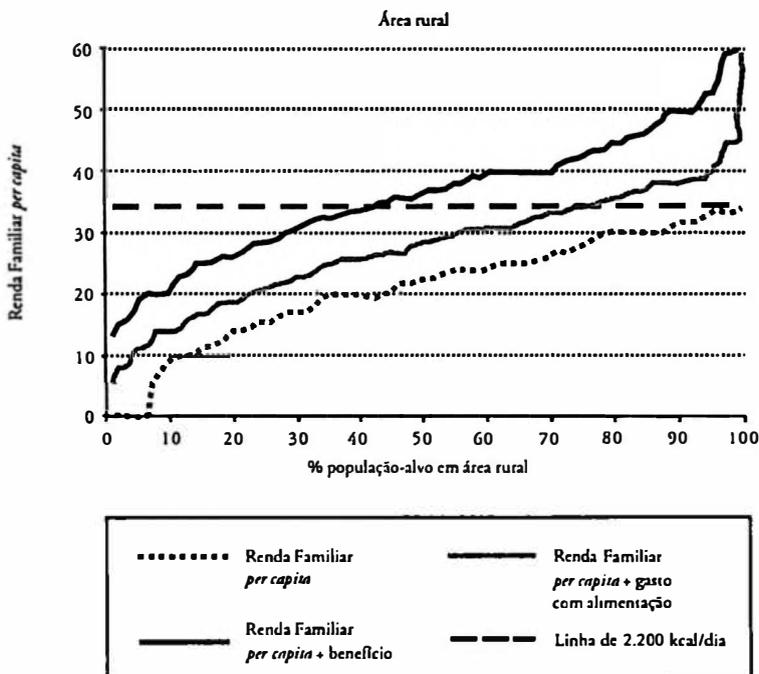
O Gráfico 18 apresenta, para as áreas rural e urbana,<sup>22</sup> a distribuição da renda familiar *per capita* (linha pontilhada), a distribuição da renda acrescida do benefício médio nacional concedido às famílias – referente a 75% das 2.200 kcal/dia, ou seja, cerca de R\$ 77,00<sup>23</sup> por família (linha preta) – e a renda familiar *per capita* acrescida do que seria o gasto presumido com alimentação, supondo que as pessoas estivessem comprometendo apenas 43% de sua renda com alimentação (linha cinza). Pode-se constatar que o impacto do benefício sobre a redução das carências é diferente entre as áreas urbana e rural. Na área urbana, a redução do percentual de pessoas em situação de carência alimentar (linha pontilhada) seria de cerca de 20%, enquanto na área rural esta redução seria aproximadamente de 25%. No entanto, a transferência de renda integral (benefício de R\$ 77,00 – linha preta) retiraria perto de 60% da população rural da Bahia da indigência e 42% daquelas vivendo nas áreas urbanas. Isso só vem confirmar que o uso múltiplo deste benefício estaria, de fato, atendendo a um conjunto mais amplo de necessidades não-satisfeitas

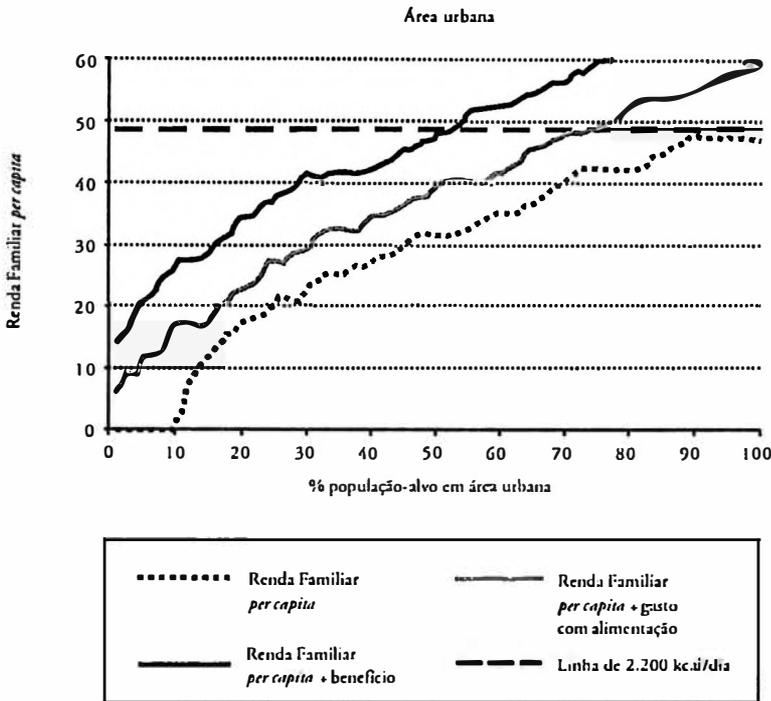
destas famílias e, por isso mesmo, aumentando em muito o grau de bem-estar da população mais desassistida do estado.

Observamos que a distribuição de alimentos *in natura* pelo Prodea revelou deficiências na complementação (550 kcal/dia *per capita*) dos requerimentos calóricos necessários às famílias em situação de risco alimentar. O custo final da cesta do Prodea mostrou ineficiências do ponto de vista econômico, uma vez que, se a mesma quantidade de renda fosse integralmente transferida às famílias, estas teriam como adquirir mais calorias (diferenciais de preço Prodeal/varejo). Por fim, a cobertura do programa manteve-se bastante limitada frente ao passivo existente, muito aquém do que seria necessário, gerando iniquidades de cobertura no público-alvo.

### GRÁFICO 18

DISTRIBUIÇÃO DOS 35% MAIS POBRES DA POPULAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA SEGUNDO RENDA FAMILIAR *PER CAPITA*, RENDA FAMILIAR *PER CAPITA* MAIS BENEFÍCIO *PER CAPITA* À FAMÍLIA E RENDA FAMILIAR *PER CAPITA* EFETIVAMENTE GASTA COM ALIMENTAÇÃO, BAHIA – PNAD 97





## NOTAS

- 1 Este capítulo foi inicialmente publicado na coletânea organizada por R. Henriques.
- 2 O texto clássico de Marshall – Classe social e cidadania – é um dos primeiros a explicitar a vinculação entre política social e cidadania.
- 3 Segundo a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), no seu *site* informativo, o balanço do Prodeca mostra-se positivo, uma vez que o número de cestas de alimentos distribuídas pelo Comunidade Solidária evoluiu de 3,1 milhões em 1995 para 7,5 milhões em 1996, 14,8 em 1997, alcançando a soma de 29,8 milhões em 1998. Um número absolutamente surpreendente dado tratar-se de uma intervenção de caráter emergencial.
- 4 A metodologia que classifica os programas compensatórios em estruturais, emergenciais ou de comercialização subsidiada encontra-se explicitada no Capítulo III, Avaliação das Políticas Públicas Descentralizadas de Segurança Alimentar, de autoria de Maria Regina Nabuco et al., no relatório da pesquisa coordenada por Lena Lavinias (LAVINAS, L., 2000).
- 5 É bom lembrar que o Food Stamps Program substituiu um programa de distribuição direta de *commodities*.
- 6 Nos Estados Unidos, o FSP (Food Stamps Program) e o WIC (Special Supplemental Nutrition Program for Women, Infants and Children) garantem diretamente às famílias

beneficiárias cupons vinculados estritamente à aquisição de alimentos para aumentar seu consumo diário. Continua vigente um programa intitulado Emergency Food Assistance Program, também baseado no subsídio à compra de alimentos. Já o NSLP (National School Lunch Program), o SBP (School Breakfast Program) e o CCFP (Child Care Food Program) transferem preferencialmente renda para as escolas participantes e secundariamente para as famílias de baixa renda selecionadas como beneficiárias. Ver a este respeito Rossi (1998).

- 7 Como, por exemplo, ofertar moradia gratuita em imóvel de propriedade do governo.
- 8 Sejam eles cupons, cartões de crédito ou outra modalidade afim.
- 9 Várias pesquisas realizadas nos EUA convergem para a conclusão de que os FSP levam a um aumento do consumo de alimentos. Ver a este respeito, Rossi (1998), Fraker (1990), Fraker, Martini e Ohls (1995).
- 10 Nos EUA, estima-se que os custos administrativos do FSP alcancem em 1996 14%, igualmente distribuídos (50%-50%) entre governo federal e governo estadual. Se fosse adorada a transferência de renda monetária haveria uma economia anual de 3 milhões de dólares, num programa cujo custo anual é de US\$ 26 bilhões em 1996, atingindo 25,5 milhões de pessoas, isto é aproximadamente 10% da população americana ou 70% da população pobre.
- 11 Um estudo do Banco Mundial para o Nordeste, de dezembro de 1998, intitulado *Public Expenditures for Poverty Alleviation in Northeast Brazil: promoting growth and improving services*, limita-se a afirmar à página 43 que não existe informação disponível para se avaliar qual o grau de eficiência na focalização dos programas de doação de alimentos (*targeted food handouts*), evidenciando que mais uma vez esse tipo de política, na forma implementada, impede qualquer tipo de avaliação acerca das suas qualidades ou falhas. De fato, nem mesmo a Conab, que gera e coordena a distribuição das cestas básicas no programa federal, dispõe de uma estimativa rigorosa que considere, além do custo do benefício direto, os custos administrativos.
- 12 Conforme explicitado no Capítulo III, os 13 produtos levantados pelo Dieese são açúcar, café, carne bovina sem osso, arroz, pão francês, banana, tomate, feijão, óleo, margarina, leite, batata, farinha de trigo ou farinha de mandioca.
- 13 O Dieese levantou os preços dos 13 produtos nas seguintes cidades brasileiras: Florianópolis, Belo Horizonte, João Pessoa, Curitiba, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo, Brasília, Goiânia, Fortaleza, Recife, Belém, Vitória, Natal e Aracaju. Mais informações no Capítulo III.
- 14 Tal procedimento justifica-se porque observamos com base em pesquisas de outro estudioso do assunto (Sônia Rocha) que a linha de indigência na região rural é, em média, 30% inferior à da região urbana.
- 15 Em 1998, houve nova variação da composição da cesta. Esta passou a ser constituída de 5 kg de arroz, 5 kg de feijão, 5 kg de flocos de milho, 3 kg de macarrão, 1 kg de farinha de mandioca, 1 kg de açúcar e 2 latas de óleo. As calorias ficaram na faixa de 84 mil kcal.
- 16 Optamos por calcular dois totais em virtude do número médio de famílias indigentes, estimadas a partir da Pnad, que não coleta dados no rural da região Norte.
- 17 Entretanto, como sabemos que o Prodea não tem abrangência nacional, atuando apenas em alguns municípios, também estimamos sua cobertura levando em conta apenas os

municípios onde as cestas são de fato distribuídas. Para isso, construímos um grau de cobertura com a seguinte aproximação: consideramos o total de famílias beneficiadas por município no último ano de que temos informação disponível (1998) em relação ao número de famílias com renda familiar *per capita* inferior ao custo de 2.200 kcal em 1991. Não dispomos de dados mais recentes do que os de 1991 (data de realização do último Censo) para o cálculo da renda familiar *per capita* nos municípios. No cálculo do grau de cobertura, dos 1.353 municípios beneficiados em 1998 consideramos apenas 1.042, devido a problemas na compatibilização entre os municípios existentes em 1991 e 1998. O grau de cobertura nacional do programa elevou-se, assim, para cerca de 50% nesses municípios. Dadas as incompatibilidades de data de referência, julgamos mais correto abandonar tal aproximação, uma vez não ser possível estimá-la com mais rigor.

- 18 Essa aproximação não é ideal, mas serve aos propósitos desta metodologia.
- 19 Esses comentários são baseados na pesquisa de campo realizada no estado da Bahia por ocasião da realização deste trabalho.
- 20 Observando a estrutura de gastos das famílias que possuem rendimento mensal familiar até dois salários-mínimos na região metropolitana de Salvador, pela POF/1996, podemos constatar que elas gastam cerca de 39,41% com alimentação, 22,42% com habitação, 10,05% com transporte, 5,70% com vestuário, 5,29% com assistência à saúde, 1,64% com educação e 15,49% com outras despesas.
- 21 Arredondamos para R\$ 77,00, conforme valor expresso do benefício médio nacional, apresentado na Tabela 14.
- 22 Cabe ressaltar que o estado da Bahia apresenta cerca de 4.269.278 pessoas vivendo abaixo da linha de 2.200 kcal/dia, ou seja, em torno de 35% da população do estado, sendo 43% em área rural e 57% em área urbana.
- 23 Cumpre ressaltar que optamos pelo mesmo benefício dentro do estado, a fim de evitar o possível estímulo à mobilidade entre municípios.



## AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS DESCENTRALIZADOS DE VENDA SUBSIDIADA DE ALIMENTOS

No âmbito do processo de descentralização das políticas sociais, em particular daquelas de caráter assistencial, assiste-se, desde meados dos anos 1980, a incursões novas das esferas subnacionais em áreas estratégicas no combate à pobreza. A redemocratização do país é outro elemento a ampliar localmente a pressão pelo atendimento emergencial de um conjunto diverso de carências, exigindo de estados e municípios respostas eficazes para velhos problemas sem solução. Ao associar o princípio da gestão descentralizada com maior transferência de recursos, potencializando a capacidade fiscal de estados e municípios, a Constituição de 1988 garante os fundamentos indispensáveis a um novo tipo de intervenção por parte das administrações locais, que se pretende mais efetiva e eficiente. Programas focalizados, voltados para públicos específicos, notadamente a parcela da população mais desassistida, tornam-se prioritários e diferenciam os executivos entre si. Iniciativas originais reforçam a propriedade da descentralização e mostram que é possível melhorar a cobertura e a *performance* das políticas compensatórias. A segurança alimentar é uma das áreas sociais a registrar transformações importantes no perfil dos seus programas. Aqui apresentamos a avaliação de programas de venda subsidiada de alimentos, implementados por uma prefeitura (Curitiba) e pelo Estado da Bahia, por terem como objetivo incrementar o padrão calórico das famílias pobres em situação de risco alimentar.

### III.1. METODOLOGIA

Na pesquisa<sup>1</sup> que deu origem a este livro, desenvolvemos uma metodologia apurada visando construir uma tipologia dos distintos programas de segurança alimentar, cuja diversidade de formatos e multiplicidade de propósitos dificultam, muitas vezes, apreender corretamente os diferenciais de acessibilidade que promovem. Sacolões, feiras de produtores, hortas comunitárias, comboios, restaurantes populares, merenda escolar, equipamentos responsáveis pela venda subsidiada de alimentos e até de produtos de higiene e limpeza destacam-se como as formas mais freqüentes de promoção de mais e melhor acesso a alimentos. De iniciativa das secretarias municipais e estaduais de abastecimento ou segurança alimentar, ou monitorados pelo governo federal, inscrevem-se no cotidiano dos segmentos da população em situação de insegurança socioeconômica e, conseqüentemente, de insegurança alimentar.

Uma classificação genérica permite identificar três grandes “vocações” ou dimensões inerentes aos programas destinados a garantir ou incrementar acessibilidade:

1) Programas regulatórios, que atuam sobre os preços, de maneira sistêmica, favorecendo o barateamento dos alimentos e/ou refeições e normalizando o acesso através do estabelecimento de regras e padrões (sanitários, equipamentos públicos e privados, perfil dos produtos, circuitos de distribuição). Seu objetivo é estimular a concorrência, promovendo também a competição por mais e melhores serviços, caso, por exemplo, dos restaurantes populares, que tendem a reduzir os preços das refeições no seu entorno mais imediato ou área de influência, concomitantemente a uma melhoria na oferta de qualidade das refeições. Seus efeitos tendem a ser universais, embora favoreçam grandemente as populações mais vulneráveis, sempre expostas à instabilidade de renda;

2) Programas compensatórios, que buscam suplementar déficits nutricionais ou calóricos, seja através da doação de gêneros alimentícios, seja mediante sua venda subsidiada. Alguns têm perfil emergencial (caso de desabastecimento por ocasião de secas, por exemplo), outros, ao contrário, têm vocação mais estrutural, como a merenda escolar, na medida em que garantem fornecimento regular de nutrientes. Os programas compensatórios são, por natureza, transferências de renda *in natura* ou na forma de serviços (por exemplo, comercialização de alimentos ou refeições subvencionadas pelo poder público). O montante do subsídio transferido varia (independente da sua

origem), sendo integral no caso de distribuição gratuita. Cabe, por isso mesmo, estimar o quanto desse subsídio embutido nos custos dos programas chega verdadeiramente à clientela eleita, transformando-se, assim, em benefício. Os programas compensatórios são, via de regra, focalizados numa determinada população-alvo, sua eficácia sendo medida em função do grau de cobertura alcançado e do montante do benefício verdadeiramente apropriado por aqueles a que se destina;

3) Cidadania alimentar. Sua finalidade é ampliar o conhecimento dos consumidores acerca dos preços no varejo de alimentos em geral, das redes de distribuição, das características nutricionais dos produtos e hábitos de consumo, dos seus efeitos na saúde e bem-estar da população. São muitas vezes programas de cobertura universal, embora possam também privilegiar grupos vulneráveis por encontrarem-se em situação assimétrica de acesso à informação.

Cabe assinalar que muitos programas podem combinar duas ou mais “vocações”, agindo simultaneamente no plano regulatório e no plano compensatório, como constataremos a seguir.

Nosso primeiro estudo de caso trata de duas iniciativas implementadas pela Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento de Curitiba (Smab). São elas o Mercado Popular e o Armazém da Família, dirigidas à população carente da cidade. Na Bahia, foi estudado o Programa Cesta do Povo, presente em quase todos os municípios do estado. Os dois estudos de caso revelam estratégias diferenciadas, ainda que ambas sejam claramente de cunho compensatório, dando conta das formas variadas de enfrentamento da questão. Colocam, portanto, em discussão, um dos elementos mais relevantes nos estudos de avaliação e monitoramento de programas sociais, qual seja, seu desenho. Dele depende em grande parte o sucesso do programa.

Paralelamente, julgou-se pertinente analisar o desempenho de um estado ou prefeitura que estivesse apresentando bons resultados no incremento da acessibilidade alimentar em geral, mas que não tivesse nenhum tipo de intervenção estatal formalmente institucionalizada. Escolhemos, então, como grupo de controle o Rio de Janeiro. Este contraponto serve para confirmar algumas das conclusões finais desse trabalho. Por essa razão, colocamos em anexo informações sobre programas desenvolvidos pela prefeitura carioca com fins compensatórios e focados na distribuição de alimentos.

### III.2. PROGRAMA COMPENSATÓRIO FOCALIZADO:

#### A EXPERIÊNCIA DE CURITIBA

Criada em 1986, numa época fortemente inflacionária, a Smab atua basicamente em três frentes: fortalecimento da pequena agricultura, regulação do comércio varejista de alimentos e execução de programas comunitários compensatórios.

Sua estrutura operacional é composta por três departamentos:

1) *Análise de Programas (Abae)*: responsável pelas compras de gêneros alimentícios e licitações ligadas às atividades da Secretaria. Recentemente vem atuando na defesa do consumidor através do programa *Disque Economia*.

2) *Unidades do Abastecimento (Abua)*: atua na organização, controle e fiscalização das feiras da cidade. O departamento é responsável também pelo fornecimento e fiscalização de uso, em algumas feiras, de equipamentos móveis pertencentes à prefeitura, como barracas, banheiros móveis etc.

3) *Programas Comunitários (ABPC)*: desenvolve atividades orientadas para atender às famílias de baixa renda.

Em 1997, a Smab contava com 555 funcionários, sendo 88% estatutários e os demais terceirizados, que atuam apenas no cadastramento do público-alvo dos projetos municipais focalizados.

A participação da Smab no orçamento da prefeitura de Curitiba é pequena, tendo representado naquele ano de 1997 apenas 0,82% do total da despesa. Embora diminuto em termos relativos, o orçamento da Secretaria cresceu 158% no período 1994/97, proporcionalmente mais do que o orçamento global da prefeitura no mesmo período (110%).

A Smab vem passando por um processo de reestruturação comprometido com uma gestão estratégica, cujas orientações privilegiam a capacitação de pessoal e a avaliação do impacto dos seus projetos. Além do aperfeiçoamento do nível de qualificação do pessoal ocupado na Smab, considerado ainda aquém do padrão adequado, pretende-se dispor de um conjunto de indicadores para monitorar periodicamente as atividades desenvolvidas.<sup>2</sup> Cinco aspectos são considerados:

- grau de cobertura da demanda (público-alvo);
- resultado das parcerias/clientela atendida;
- grau de satisfação do consumidor;

- índice nutricional da população;
- índice do poder de compra do salário mínimo no mercado formal e nos equipamentos da Secretaria.

### III.2.1. OS PROGRAMAS DA SMAB/CURITIBA

Dezessete programas (Quadro 7) são desenvolvidos pela Smab, a maioria focalizando as condições de acesso da população de baixa renda aos alimentos, com ênfase na qualidade nutricional, buscando incentivar a prática de uma dieta saudável e equilibrada. O Quadro 8 apresenta as parcerias e a clientela de cada programa.

As atividades da Secretaria são objeto de articulações interinstitucionais com outras esferas do setor público, envolvendo inclusive a partilha da responsabilidade de financiamento de alguns projetos, como a merenda escolar (financiada através dos repasses que a União faz à Secretaria de Educação do município), a Farmácia Caseira (contemplada com suplementação orçamentária da Secretaria de Saúde) e o projeto Nutrição (com a participação da Secretaria de Meio Ambiente). Parcerias ocorrem igualmente nos programas Mercado Popular, Armazém da Família, Refeição Solidária, Projeto Lavouras e Projeto Nosso Quintal.

Nos eixos Regulação e Cidadania Alimentar concentra-se a maior parte dos programas da Smab. No entanto, os dois programas carro-chefes eleitos para avaliação nesta pesquisa – Armazém da Família e Mercado Popular – enquadram-se prioritariamente na linha das políticas compensatórias de comercialização subsidiada, possuindo uma ligação secundária com o eixo da regulação sistêmica.

### III.2.2. COMERCIALIZAÇÃO SUBSIDIADA: ARMAZÉM DA FAMÍLIA E MERCADÃO POPULAR

Estes programas têm como principal característica a comercialização pela própria Smab de gêneros alimentícios, de higiene pessoal e limpeza, com pequena margem operacional (subsídio indireto). São focalizados, beneficiando apenas famílias da região metropolitana de Curitiba<sup>3</sup> com renda mensal inferior a três salários mínimos. Considerando-se esse corte de renda, esti-

QUADRO 7  
SÍNTESE DOS PROGRAMAS DA SMAB/CURITIBA

Programa	Descrição
Armazém da Família e Mercado Popular	Programas de comercialização de gêneros alimentícios, de higiene pessoal e de limpeza. A Smab adquire e comercializa os produtos com pequena margem operacional.
Projeto Nutrição	Realização de cursos práticos e teóricos que ensinam como aproveitar o potencial nutritivo dos alimentos.
Lavouras	Produção de culturas de subsistência em terrenos da Prefeitura, ou cedidos por particulares em regime de comodato.
Nosso Quintal	Executado em terrenos menores, tem o mesmo objetivo do Lavouras.
Farmácia Caseira	O programa visa estimular o cultivo de plantas medicinais em hortas caseiras.
Cooperação Nutricional (Coopnutri)	Destina-se ao aproveitamento de frutas e hortaliças consideradas fora dos padrões de comercialização mas adequadas ao consumo.
Refeição Solidária	A Secretaria de Abastecimento procura os doadores e faz a intermediação através de entidades assistenciais.
Varejões	Projeto de comercialização de hortigranjeiros e derivados com preços controlados, com objetivo de aproximação produtor-consumidor.
Feiras	Abastecem grande parte da cidade com hortifrutigranjeiros, pescado e carnes. A Smab fiscaliza e organiza os comerciantes.

*continua* ⇔

Mercado Municipal	Objetiva oferecer um leque variado de produtos de alimentação, inclusive de importados.
Mercado de Produtor	Concebido como um espaço de comercialização atacadista de hortifrutigranjeiros para pequenos produtores. A Secretaria não realiza acompanhamento de preços.
Central de Produção de Alimentos	Responsável pela refeição das crianças que frequentam a rede escolar. A CPA produz integralmente e distribui <i>kits</i> com lanches.
Disque Economia	Sistema informatizado que fornece por telefone os preços de 222 produtos em 12 grandes supermercados da cidade.
Merenda Escolar	A Smab realiza a compra dos alimentos necessários, com verba oriunda da Secretaria de Educação, e elaboram em conjunto um cardápio balanceado.
Cesta Básica	Os produtores que participam desse programa devem vender os alimentos a preços, em média, 30% menores do que a Ccasa.

QUADRO 8  
PARCERIAS E PÚBLICO-ALVO

Financiamento	Tipo de Relacionamento		Público-Alvo
	Parcerias	Articulação inter-institucional	
Recursos de implementação concedidos pelo BNDES. A operacionalização é financiada Faac**	Associações de bairros		População metropolitana de Curitiba com renda familiar de até 3 salários-mínimos
Secretaria do Meio Ambiente* e Smab*		Secretaria do Meio Ambiente	População curitibana de baixa renda
Smab* e pequenos produtores		Emater	População carente
Smab*, proprietários de áreas urbanas, creches, escolas e associações de moradores		Emater	População de baixa renda, sobretudo migrantes
Secretaria de Saúde* e Smab*		Secretaria de Saúde	População municipal para o cultivo de plantas medicinais em casa
Smab*, prefeitura e atacadistas da Ceasa	Atacadistas da Ceasa		Entidades que atendem a pessoas carentes
Smab*, empresas privadas e condomínios residenciais	Empresas e condomínios residenciais		Entidades assistenciais
Smab* e pequenos produtores rurais			População carente
Smab*, produtores e comerciantes			Toda a população
Smab* e comerciantes			Toda a população
Smab* e pequenos produtores rurais		Ceasa	Pequenos produtores
Smab*		Secretaria de Educação	Crianças da rede escolar municipal e compradores dos armazéns de família
Smab*			Toda a população
Secretaria de Educação*		Smab	Crianças da rede escolar municipal
Smab* e comerciantes	Produtores privados		População de baixa renda

\* Recursos orçamentários.

\*\* Fundo de Abastecimento Alimentar de Curitiba.

mativas realizadas a partir da Pnad/IBGE de setembro de 1996 definem como universo potencial deste programa cerca de 130.000 famílias. No final de 1997, a Smab já havia registrado 95.900 famílias, cobrindo, assim, aproximadamente 73% do público-alvo. O credenciamento nos programas é obtido mediante cadastramento pela Smab.<sup>4</sup>

Em 1997, o programa Armazém da Família funcionava através de 47 unidades<sup>5</sup> fixas, instaladas em bairros periféricos da capital. Em paralelo, 76 unidades móveis<sup>6</sup> (ônibus) servem ao Mercado Popular, realizando cada uma delas até quatro visitas mensais.

Ambos os programas oferecem uma pauta de 30 produtos, composta por itens de alimentação, higiene e limpeza (Quadro 9), que podem ser adquiridos individualmente ou numa cesta agregada, respeitando as quantidades máximas e a frequência – no máximo 3 compras mensais – estipuladas pela Smab, cuja orientação é garantir oferta destes bens a preços 30% inferiores à média dos praticados no varejo local, sendo este diferencial obtido sem que haja repasse de recursos públicos (subsídio direto).

QUADRO 9

PAUTA DE PRODUTOS OFERECIDOS NOS PROGRAMAS  
MERCADÃO POPULAR E ARMAZÉM DA FAMÍLIA

Açúcar refinado 5 kg	Aparelho de barbear
Arroz amarelo 5 kg	Creme dental 90 g
Biscoito Maria	Detergente líquido 500 ml
Café 500 g	Esponja lã de aço 8 unid.
Extrato de tomate 1 lata	Fósforo maço 10 cx
Feijão de cor 1 kg	Frango resfriado
Feijão preto 1 kg	Mortadela 1 kg
Gelatina 1cx	Ovos tipo grande 1dz
Leite em pó 400 g	Papel higiênico rolo 40 m
Macarrão espagete comum 1 kg	Sabão em barra 200 g
Margarina 700 g	Sabão em pó 500 g
Óleo de soja 900 ml	Sabonete 90 g
Pó para refresco 100 g	Salame rosa 1 kg
Sal refinado 1 kg	Salsicha tipo viena 1 kg
Sardinha lata 135 g	Shampoo frasco 350 ml

Fonte: Smab/Curitiba.

A verba para implantação dos dois programas em estudo foi concedida, em 1986, pelo BNDES ao Fundo de Abastecimento Alimentar de Curitiba (Faac) constituído exclusivamente para gerenciar os recursos do Mercado Popular e do Armazém da Família. A partir de 1987, no entanto, os programas passaram a ser custeados por duas fontes apenas: receita gerada pela comercialização de produtos e repasses da prefeitura. Em 1992, a prefeitura suspendeu seu aporte orçamentário, tendo início então uma fase de auto-financiamento, vigente pelo menos até fins da década de 1990.

Na avaliação do desempenho deste programa, privilegiamos três dimensões: o desempenho financeiro, considerando-se a importância do aporte orçamentário para a comercialização subsidiada de alimentos; os indicadores técnicos de atendimento; e o seu impacto na clientela focalizada pelo programa, isto é, o benefício repassado à população na forma da manutenção de diferenciais de preços mais baixos que os de mercado.

### III.2.3. A *PERFORMANCE* FINANCEIRA

Os dados do balanço financeiro dos programas do Faac para o período 1992-1997 indicam que ele seguiu uma trajetória de expansão acelerada, visto que seu faturamento aumentou mais de quatro vezes e meia nos seis anos analisados. Essa expansão foi acompanhada de equilíbrio financeiro, pois ocorreram superávits operacionais praticamente durante todo este período (Tabelas 16 e 17).

É importante observar que a receita saltou da casa dos R\$ 3,1 milhões anuais em 1992 para quase R\$ 17,5 milhões em 1997, aumentando sobretudo devido ao crescimento das vendas geradas pelos próprios programas (receita extra-orçamentária) e não por aportes orçamentários municipais, que declinam em termos relativos e absolutos de 1995 em diante (Tabela 16). A participação da receita orçamentária na composição da receita total reduziu-se substancialmente, caindo de 11,9% em 1992 para 2,1% em 1997, muito embora em valores constantes tais valores sejam praticamente idênticos (Tabela 17).

A ocorrência de constantes superávits é um bom indicador do grau crescente de sustentabilidade operacional dos programas. A exceção fica por conta de 1996, único ano a apresentar resultado líquido negativo, fruto de uma maior concentração de investimentos (que representaram 89% das despesas orçamentárias) associada a um pequeno déficit de 2,3%. O desempenho de 1997 é excelente: o lucro é 9% da receita de R\$ 17 milhões e, apesar da realização de algum investimento, o saldo é superavitário.

Outro bom indicador do grau de autonomia dos programas (ou seja, de sua capacidade de autofinanciamento operacional) é dado pela relação entre o *saldo líquido anual* (receitas totais menos despesas totais) e as *receitas orçamentárias* oriundas do Tesouro municipal. Nos dois anos de maior crescimento da escala operacional dos programas – 1995 e 1997 –, o valor do *saldo líquido anual* superou, em termos absolutos, o aporte de *receitas orçamentárias* em 195% e 424% respectivamente (Tabela 16).

TABELA 16  
 EVOLUÇÃO ABSOLUTA E COMPOSIÇÃO PERCENTUAL  
 DO DESEMPENHO FINANCEIRO DO FAAC – CURITIBA  
 1992 A 1997 (EM REAIS DE DEZ./1998)

Itens	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Receita orçamentária (subsídio)	367.456	456.023	784.967	417.107	364.663	370.257
Receita extra-orçamentária (faturamento)	2.720.607	2.092.636	6.817.452	6.783.748	12.079.358	17.077.938
Receita total	3.088.064	2.548.660	7.602.420	7.200.855	12.444.021	17.448.195
Despesa total	2.760.723	2.129.932	7.217.118	6.388.033	12.728.474	15.878.594
Investimentos	–	–	–	–	173.895	41.316
Saldo líquido anual	327.340	418.728	385.302	812.822	(284.453)	1.569.601
Receita orçamentária/						
Receita total	11,90%	17,89%	10,33%	5,79%	2,93%	2,12%
Receita/Despesa	111,86%	119,66%	105,34%	112,72%	97,77%	109,89%
Saldo líquido/						
Receita total	10,60%	16,43%	5,07%	11,29%	-2,29%	9,00%
Saldo líquido/						
Receita orçamentária	89,08%	91,82%	49,09%	194,87%	-78,00%	423,92%

Fonte: Smab/Curitiba. Elaboração própria.

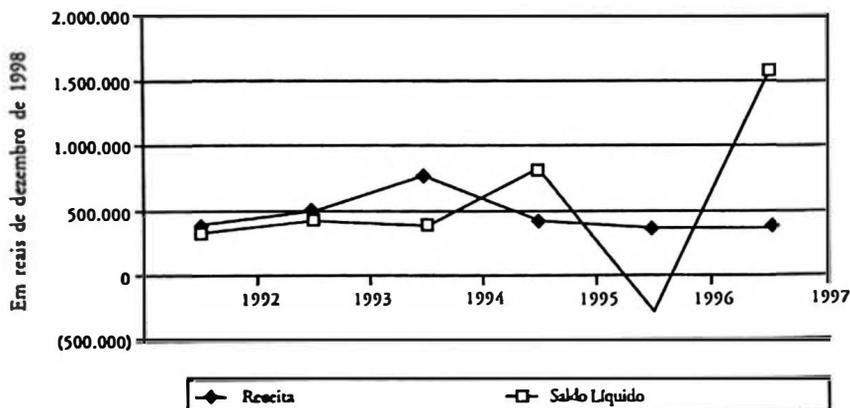
**TABELA 17**  
**EVOLUÇÃO DO DESEMPENHO FINANCEIRO DO FAAC – CURITIBA**  
**1992 A 1997 / 1992 = 100**

Itens	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Receita orçamentária (subsídio)	100	124	214	114	99	101
Receita extra-orçamentária (faturamento)	100	77	251	249	444	628
Receita total	100	83	246	233	403	565
Despesa total	100	77	261	231	461	575
Saldo líquido anual	100	128	118	248	-87	480

Fonte: Smab/Curitiba. Elaboração própria.

O somatório dos saldos líquidos anuais para o período 1992-1997 foi positivo, num valor 17% superior ao somatório do aporte orçamentário municipal nos dois programas neste período. Isto confirma mais uma vez que, no período analisado, os dois programas geraram receitas operacionais em um montante muito superior ao dispêndio do Tesouro municipal (Gráfico 19).

**GRÁFICO 19**  
**EVOLUÇÃO DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA E DO SALDO LÍQUIDO ANUAL DOS PROGRAMAS DO FAAC CURITIBA 1992-1997**



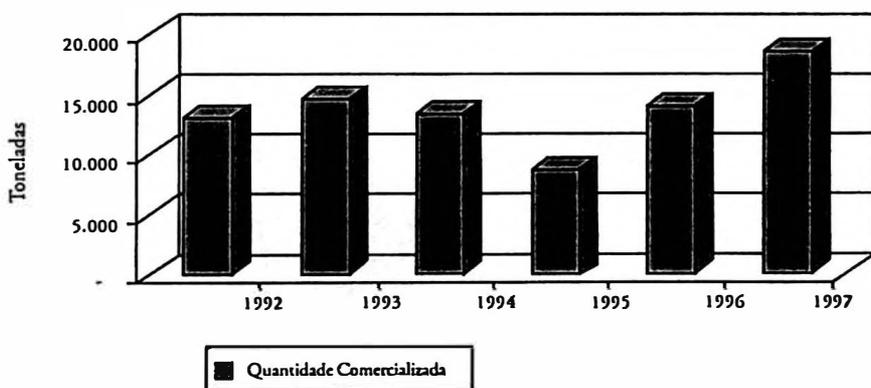
Este resultado positivo foi favoravelmente influenciado pela *performance* do ano de 1997, cujo saldo líquido superou R\$ 1,5 milhão, valor equivalente a 26% do orçamento da Secretaria de Abastecimento. Estes dados sugerem que o grau de auto-sustentabilidade aumentou com a escala do programa.

### III.2.4. COBERTURA DO PROGRAMA

A análise da eficácia do programa baseou-se em dois indicadores inter-relacionados: a evolução da quantidade comercializada e do número de atendimentos. O primeiro indicador qualifica a escala operacional, enquanto o segundo avalia o grau de cobertura do programa *vis-à-vis* seu público-alvo.

O Gráfico 20 apresenta as quantidades totais comercializadas, em toneladas, de 1992 a 1997, considerada a pauta total de gêneros dos dois programas analisados. O primeiro aspecto relevante é a variação da escala operacional dos programas, cuja média no período foi de 13.750 toneladas anuais (mínimo, em 1995, de 8.700 toneladas, e máximo, em 1997, de 18.600 toneladas), mas com *performances* diferenciadas, marcadas pelo forte declínio da quantidade comercializada de 1993 a 1995 em quase 60% e sua recuperação no biênio seguinte.

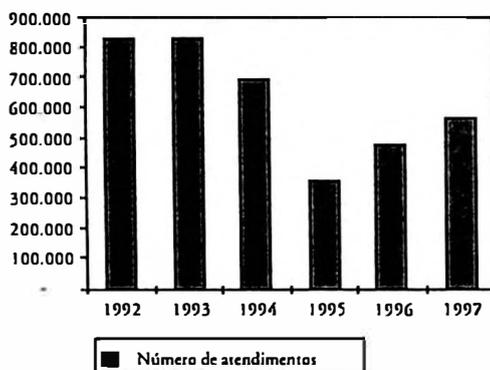
GRÁFICO 20  
QUANTIDADE COMERCIALIZADA PELOS PROGRAMAS ARMAZÉM DA FAMÍLIA E MERCADÃO POPULAR EM TONELADAS 1992-1997



Fonte: Smab/Curitiba. Elaboração própria.

O comportamento do número de atendimentos anuais no período também expressa dois momentos distintos (Gráfico 21). Há um processo evidente de retração do número de atendimentos entre 1992 e 1995, sendo que no último ano o número de atos de compra representou apenas 43% do verificado em 1992. Os anos de 1996 e 1997 sinalizam recuperação do número de atendimentos, mas sem retorno aos patamares de 1992 (em 1997 foram realizados 561,3 mil vendas, 67% do montante de 1992, a saber, 830 mil vendas). Isso se deve essencialmente à abertura de novos pontos de comercialização e à aquisição de unidades móveis para o Mercado Popular.

GRÁFICO 21  
NÚMERO DE ATENDIMENTOS ANUAIS – CURITIBA 1992 A 1997



Fonte: Smab/Curitiba. Elaboração própria.

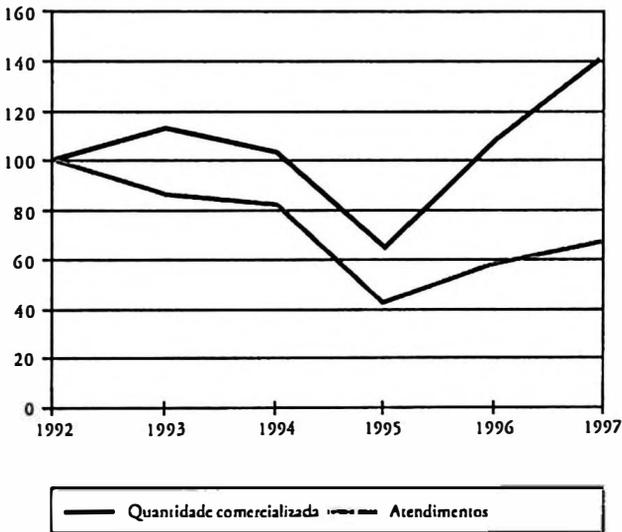
Comparando-se os índices que representam a evolução da quantidade comercializada com o número de atendimentos (Gráfico 22), observa-se que a primeira cresce mais acentuadamente do que o número de atos de compra, implicando elevação da quantidade média de cada aquisição, que aumenta 36% no período 1995/1997, passando de 24,4 kg para 33,1 kg. O aumento da quantidade média das compras não deixa de ser um resultado surpreendente, na medida em que as evidências das análises dos efeitos de estabilização monetária sugerem um comportamento dos consumidores inverso ao verificado nos programas: diminuição da quantidade comprada e aumento da frequência de compras. Isso não reduz, entretanto, a importância do efeito queda do número de atendimentos, cujas razões ainda não foram devidamente esclarecidas.

As hipóteses mais plausíveis para a compreensão deste fato remetem à interpretação dos reflexos da estabilização econômica no direcionamento dos atos de compra do público-alvo. Dois efeitos combinados, desencadeados pelo Plano Real, ditam este comportamento: o efeito renda e o efeito preço.

Em relação ao primeiro, é notória a melhoria da renda da população carente nos primeiros meses que sucederam o real. Com isto, parte das famílias cadastradas ampliou suas compras em outros pontos de oferta, antes menos atrativos por apresentarem diferenciais de preços desvantajosos com relação à Faac. Concomitantemente, essa redução da frequência é compensada por um incremento da quantidade média comercializada, refletindo, mais uma vez, a melhoria da renda.

**GRÁFICO 22**

**EVOLUÇÃO DA QUANTIDADE COMERCIALIZADA E DO NÚMERO DE ATENDIMENTOS NOS PROGRAMAS DO FAAC CURITIBA 1992-1997**  
1992 = 100



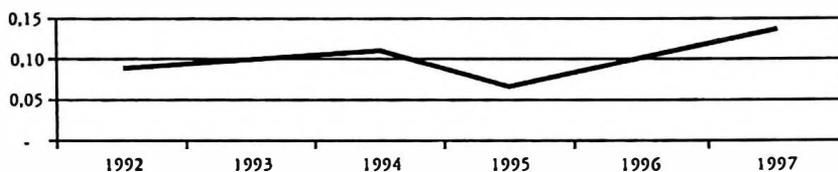
Fonte: Smab/Curitiba. Elaboração própria.

O impacto desse movimento é uma tendência à ampliação do grau de cobertura potencial dos programas em relação ao seu público-alvo. Isto ocorre em virtude da grande redução do número de famílias com renda de até três

salários mínimos na região metropolitana de Curitiba, devido ao sucesso da estabilização econômica. Apesar disto, o Gráfico 23 mostra um movimento surpreendente deste indicador em 1995, que é o pior ano da série, quando a cobertura fica aquém do patamar verificado em 1992. É justamente entre 1994 e 1995, quando o real acaba com o pesado imposto inflacionário sobre as populações mais carentes, elevando sua renda, que o grau de cobertura dos programas teria registrado sua maior queda, declinando de 11% para 8%. (Não temos uma boa explicação para este fenômeno.)

Os anos subsequentes, 1996 e 1997, são de recuperação. Em 1997, o grau de cobertura do Faac foi mais de 40% superior ao de 1992, apesar de o número de atendimentos ter sido cerca de 30% inferior. Assim, as evidências sugerem que a evolução favorável do grau de cobertura, no período em foco, é uma resultante macroeconômica, possível graças à redução em número absoluto do público-alvo mais do que propriamente ao aumento da demanda focalizada, pelos dois programas em questão (Gráfico 23).

GRÁFICO 23  
EVOLUÇÃO DO GRAU DE COBERTURA ANUAL DOS  
PROGRAMAS MERCADÃO POPULAR E ARMAZÉM DA FAMÍLIA



Fonte: Smab de Curitiba.

Elaboração: Projeto Segurança Alimentar e Descentralização: novos rumos para as políticas públicas, Convênio Ipeca-Dipes/Finep.

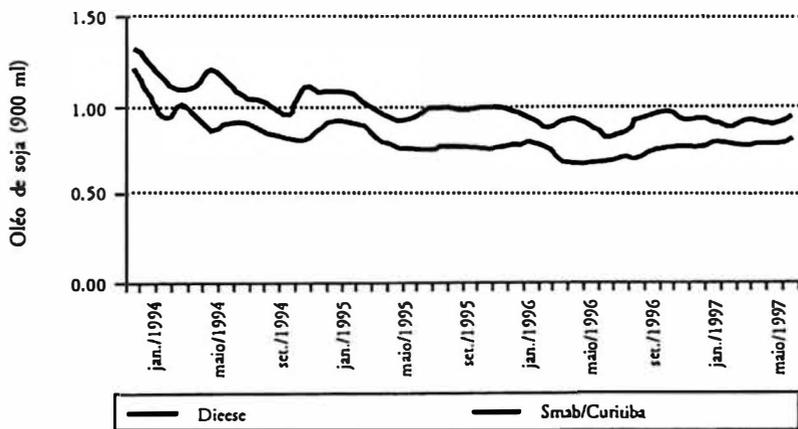
### III.2.5. A PERFORMANCE DOS PREÇOS NOS EQUIPAMENTOS PÚBLICOS DA SMAB/CURITIBA

Para quantificar o efeito preço, calculamos a diferença entre os preços nos programas municipais e os do mercado formal dos cinco produtos alimentares coincidentes no levantamento de preços do Dieese e no da Smab: feijão, arroz, açúcar, café e óleo de soja. Tomaram-se como referência duas

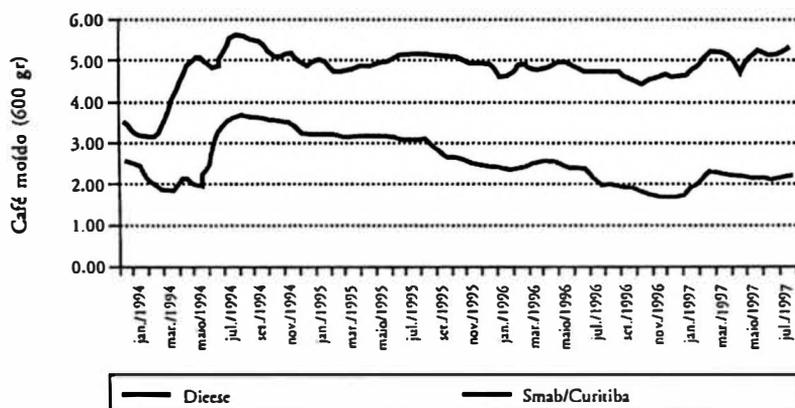
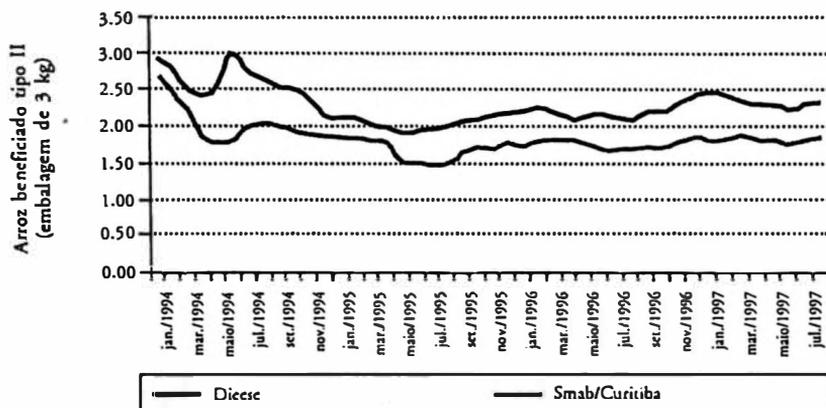
séries de preços: a dos equipamentos municipais, cedida pela Smab de Curitiba, que se inicia em janeiro de 1994 e vai até dezembro de 1997, e a do mercado formal, coletada mensalmente pelo Dieese na capital paranaense, nesse mesmo período.<sup>7</sup> Embora esta análise esteja limitada a uma pequena pauta de produtos, os resultados obtidos são relevantes para traçar um quadro de referência para o desempenho destes programas em relação aos preços finais de seus produtos e de seu papel como programa público de comercialização compensatória.

O Painel 1 retrata a evolução do preço total da “cesta reduzida” colocando em perspectiva os preços dos programas públicos e os de mercado.<sup>8</sup> A constatação mais evidente da leitura dos gráficos que constituem este painel é a tendência simultânea de queda, no período 1994-1997, dos preços de três produtos básicos importantes – feijão, óleo de soja e açúcar – nos dois vares em análise, levando, ao fim da série, a uma grande proximidade dos patamares de preço tanto no mercado quanto no programa compensatório. Ainda assim, qualquer que seja o produto, a Smab registra invariavelmente o menor preço. No caso do arroz, observa-se tendência de ligeira alta de preços comum aos dois sistemas de comercialização, enquanto o café tem dinâmica oposta, pois o seu preço declina nos pontos de venda da Smab e sobe no varejo em geral.<sup>9</sup>

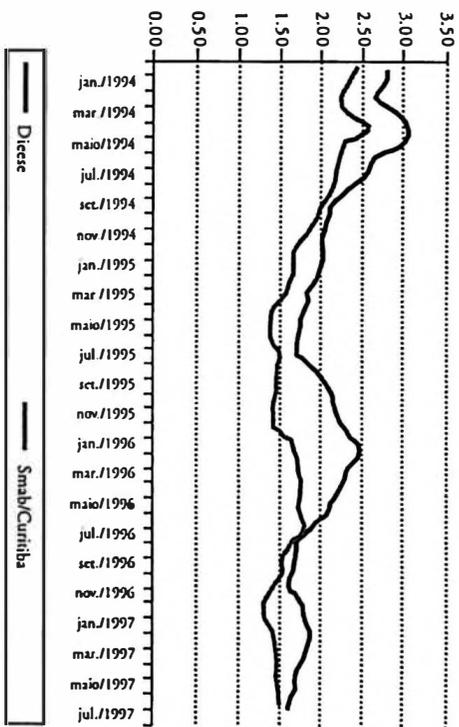
PAINEL 1  
EVOLUÇÃO DOS PREÇOS DOS PRODUTOS DA CESTA  
REDUZIDA PARA A REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA



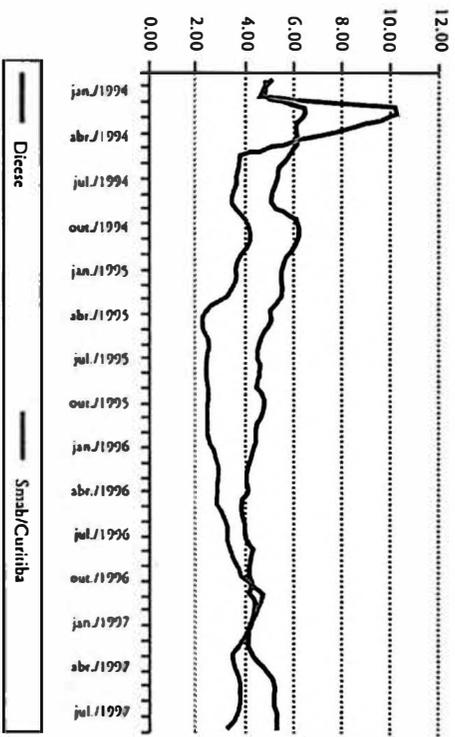
→ PROGRAMAS SOCIAIS DE COMBATE À FOME

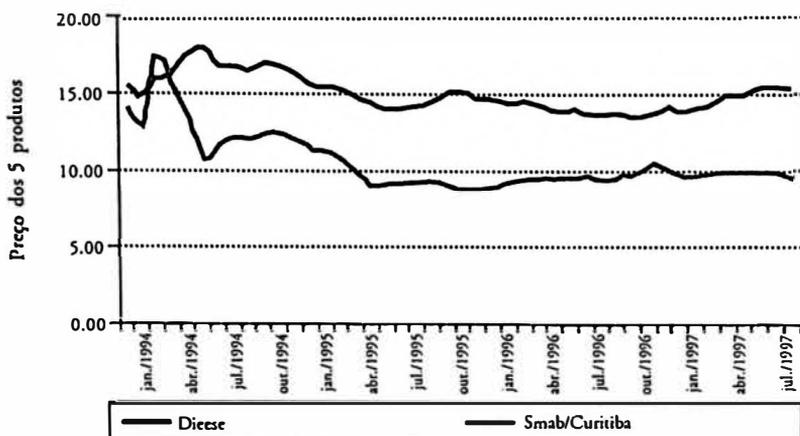


Açúcar (embalagem 3 kg)



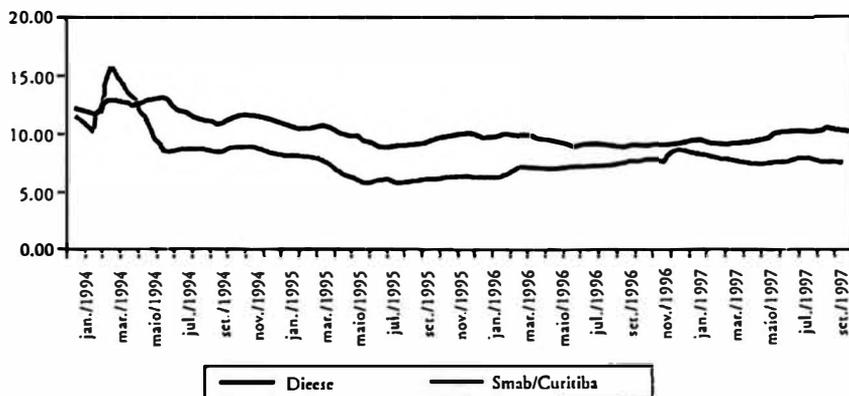
Feijão cariquinho tipo II (4,5 kg)





O Gráfico sintético 24 expressa a evolução dos preços agregados desse grupo de produtos, respeitando-se sua ponderação por quantidade. Mostra que de 1994 a início de 1996 mantém-se praticamente constante o diferencial de preços entre o varejo comercial e o subsidiado. O gráfico – que exclui o café para extirpar a distorção assinalada – indica maior homogeneidade no nível de preços praticados pelos dois varejos entre 1994 e 1997, notadamente nos dois últimos anos da série. Por este exercício, o diferencial de preços reduz-se consideravelmente, caindo quase pela metade. Ainda assim permite poupar nos equipamentos municipais aproximadamente 30% do dispêndio necessário para aquisição desses quatro alimentos básicos a preços de mercado.

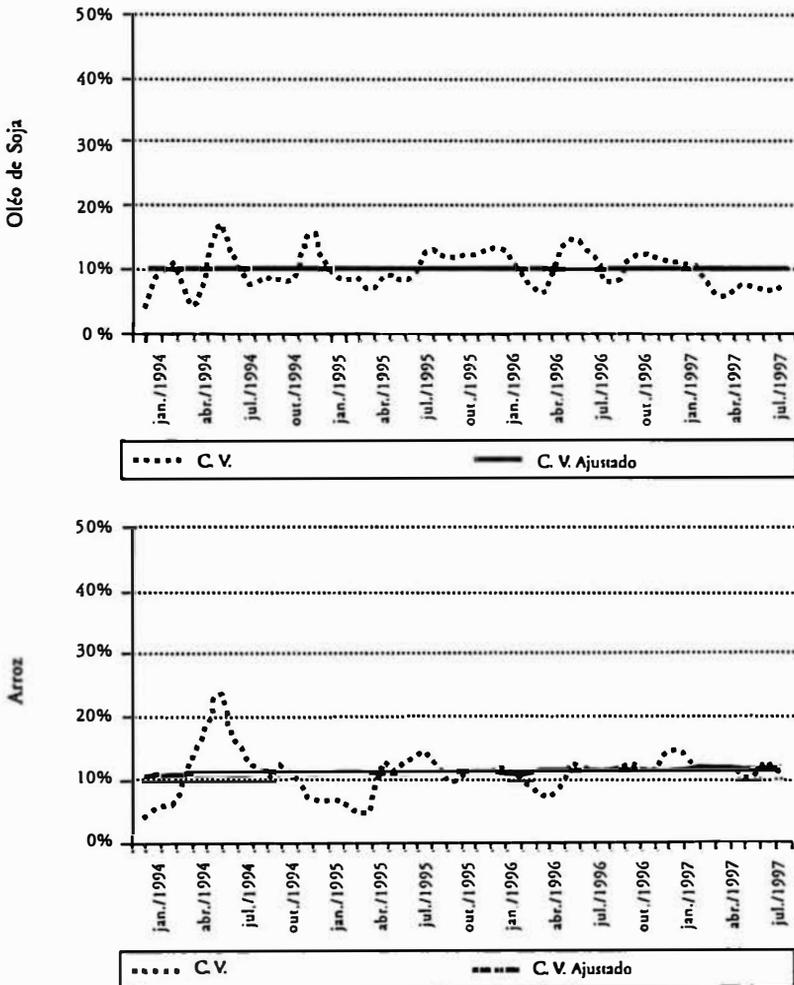
GRÁFICO 24  
PREÇO DA CESTA REDUZIDA (SEM O CAFÉ)



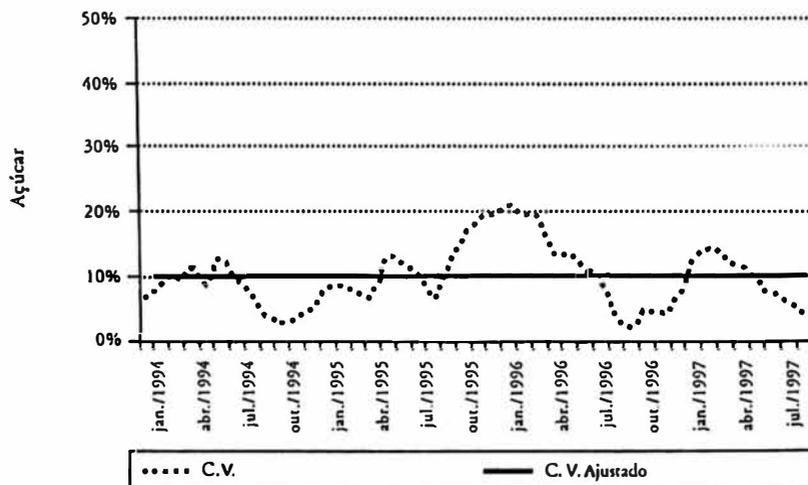
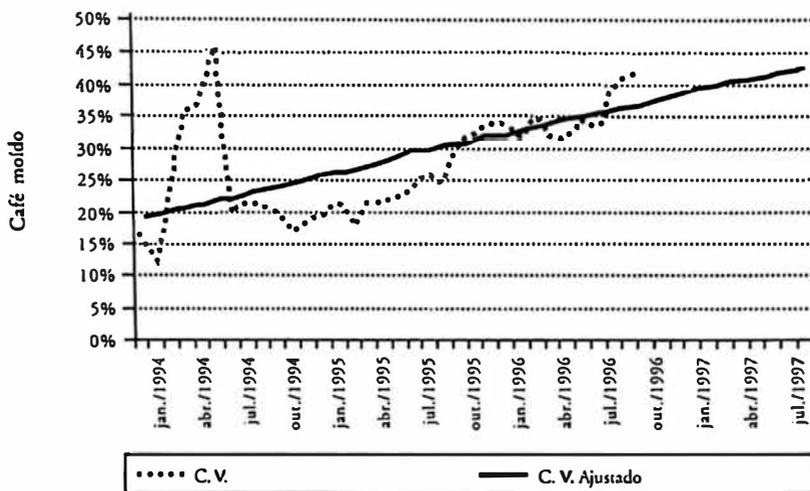
O Painel 2 apresenta a diferença relativa entre os preços dos bens da cesta reduzida calculada com as informações do Dieese e da Smab, bem como o coeficiente ajustado, que aponta mais nitidamente a tendência dessa dispersão. Corrobora as constatações feitas acima, mostrando dispersão nos preços (se considerado o café) e grande estabilidade por toda a série de diferencial de preços da Smab.

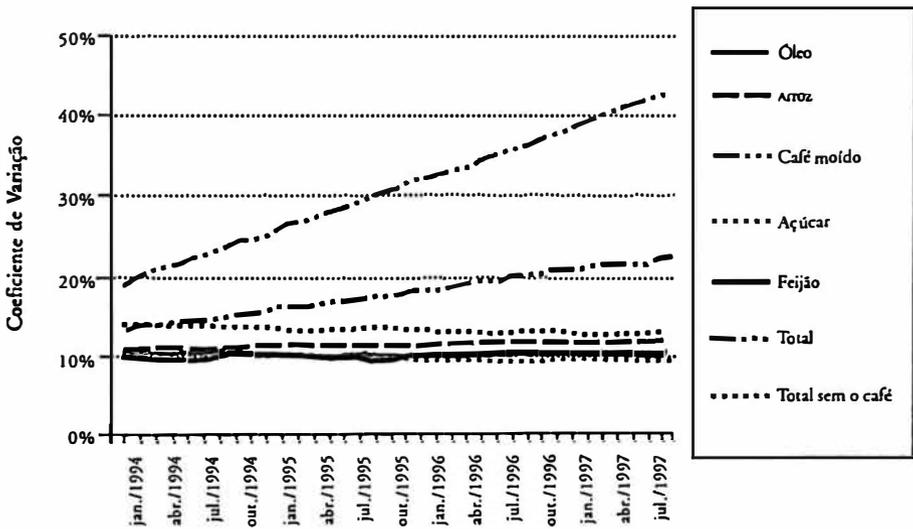
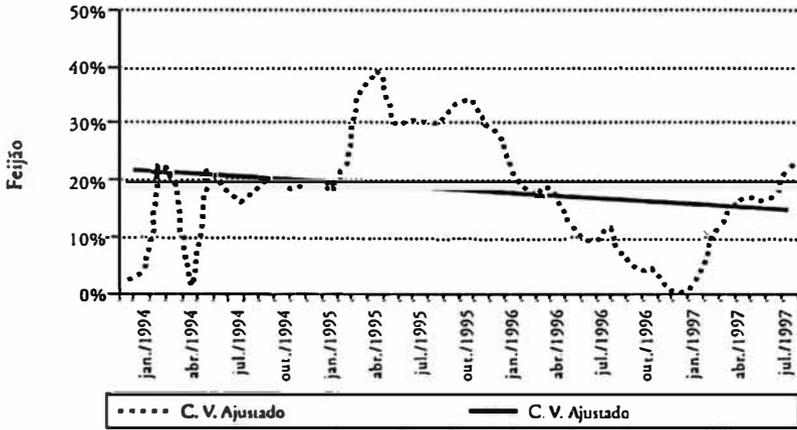
PAINEL 2

COEFICIENTE DE VARIAÇÃO PARA OS PRODUTOS DA “CESTA REDUZIDA”  
(CESTA DO POVO *versus* DIEESE), REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA



→ PROGRAMAS SOCIAIS DE COMBATE À FOME





O estudo de caso da Smab/Curitiba revela um paradoxo interessante. Apesar de terem conseguido manter de modo constante preços menores que os de mercado por quatro anos, permitindo a aquisição de alimentos a preços mais atrativos pelas camadas mais pobres da população, os programas de comercialização compensatória da Secretaria Municipal de Abastecimento de Curitiba sofrem evasão do seu público-alvo. Isto ocorre mesmo na presença de melhoria relativa da renda da população carente constatada nos levantamentos realizados pelo IBGE e diante da trajetória acentuadamente mais declinante dos preços no mercado formal *vis-à-vis* os dos programas municipais depois de julho de 1994.

Uma explicação possível seria uma eventual queda na qualidade dos alimentos ofertados, o que, entretanto, pode ser descartado devido à clara preocupação com a oferta de bens de nível superior de qualidade.<sup>10</sup>

A explicação que acreditamos ser a mais plausível para o fato de os dois programas aqui analisados terem experimentado um índice não desprezível de evasão é o grau crescente de concorrência no varejo de alimentos devido à convergência de preços entre estas duas cadeias de distribuição.

Esta análise evidenciou que os programas de desintermediação conduzidos pela Smab/Curitiba possuem autonomia financeira e são bem pouco dependentes do Tesouro Municipal. Seus superávits permitem subsidiar outros programas afins, que não têm como autofinanciar-se, exigindo repasses financeiros. Em paralelo, os produtos ofertados no Armazém da Família e no Mercado Popular perdem atratividade, apesar de manterem o preço. A pergunta que se coloca, então, é saber se, de fato, tais programas não se tornaram ineficazes, pois sua lógica e seu funcionamento assemelham-se bastante na atualidade aos do varejo comercial. Colocam em questão a vantagem comparativa da intervenção estatal. Preços muito próximos e, na outra ponta, uma demanda focalizada de pouca expressão indicam que, como programa social, há poucas vantagens no varejo subsidiado em relação ao varejo em geral.

Talvez o programa tenha-se tornado progressivamente mais regulatório que compensatório – avaliação essa que escapa aos propósitos dessa pesquisa – e esteja perdendo efetividade. As evidências sugerem que um programa com este desenho mostra-se pouco adequado como instrumento para incrementar o grau de segurança alimentar das camadas carentes cujo déficit de renda as coloca recorrentemente em situação de risco. Seu impacto torna-se marginal.

### III.3. SUBSÍDIO ESTATAL EM GRANDE ESCALA: A REDE BAIANA DO PROGRAMA CESTA DO POVO

Uma proposta diametralmente oposta àquela dominante na Smab é a experiência que há quase vinte anos caracteriza a intervenção do governo do estado da Bahia na área da segurança alimentar. Trata-se do Cesta do Povo, um programa que promove a comercialização direta de gêneros alimentícios e outros produtos a preços subsidiados, indiretamente regulando os preços destes gêneros e facilitando o acesso da população carente a produtos básicos da dieta alimentar. Entretanto, não há focalização específica da sua clientela.

A operacionalização desse programa cabe à Ebal, empresa de economia mista, criada em 1980, vinculada à Secretaria de Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária (Seagri.) Além de operacionalizar o programa Cesta do Povo, a Ebal também executa projetos e outras atividades na área do abastecimento, como a gestão da Ceasa e a armazenagem e desenvolvimento de canais de comercialização de produtos essenciais, no âmbito do estado da Bahia.

#### III.3.1. PROGRAMAS DESENVOLVIDOS PELA EBAL

Se considerarmos as três “vocações” que servem à classificação dos programas de abastecimento e segurança alimentar enunciados na metodologia deste trabalho, dois deles são contemplados pela atuação da Ebal: os compensatórios e os regulatórios, sejam eles de impacto direto ou indireto. O estudo de caso permitiu identificar dois programas de cada tipo.

##### III.3.1.1. Eixo de políticas compensatórias: orientação para a comercialização subsidiada

###### *III.3.1.1.1. Cesta do Povo*

O programa Cesta do Povo foi implantado pelo governo estadual em 1979, com o objetivo de atender à população de baixa renda através da comercialização direta de gêneros alimentícios e outros produtos de higiene e limpeza, vendidos a preços inferiores àqueles praticados pelo mercado. Em sua fase inicial, a comercialização era realizada também através de unidades móveis, desativadas em 1988; atualmente ela é toda feita em lojas fixas. Em 1992, gestão do governador Waldir Pires, o programa foi fechado, sendo reinstituído em 1994, no formato atual.

Nas lojas da rede Cesta do Povo é comercializado um *mix* constituído atualmente por 91 produtos, com larga predominância de gêneros alimentícios não perecíveis (a participação dos perecíveis sendo reduzida e limitada a lojas onde há infra-estrutura física como *freezers*). Além deste *mix*, são comercializados também “produtos de época”, como material escolar, produtos típicos de festas juninas e do Natal.

Existem em operação 409 lojas da rede Cesta do Povo, sendo 64 delas localizadas na Grande Salvador e 345 no interior do estado, cobrindo desta forma a grande maioria dos municípios baianos (341 municípios no total dos 415 municípios do estado). Com este número de pontos de comercialização e abrangência geográfica, o programa garante alta capilaridade enquanto rede de abastecimento alimentar. Estima-se que o programa Cesta do Povo atinja em torno de um milhão de famílias, o que corresponde aproximadamente a 1/3 da população do estado.

Embora concebido para atender à população de baixa renda, o programa dispensou a focalização do público-alvo, sendo aberto à população em geral. Na prática, as características de sua infra-estrutura, a pouca “conveniência” e o *mix* reduzido agem como mecanismo de focalização. Para a implantação das unidades da rede no interior do estado, ocorre, algumas vezes, uma parceria com as prefeituras, que arcam com grande parte dos custos de instalação, como a reforma dos imóveis utilizados. Em alguns casos, a prefeitura concede também isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

Em algumas cidades do interior, o Cesta do Povo assume importância ainda maior que na capital, por representar quase a única opção de grande varejo para compra de gêneros alimentícios e de higiene e limpeza. Nesses municípios prevalece uma estrutura de comercialização pouco diversificada, onde dominam pequenos armazéns que vendem “fiado” ou a crédito, com margens elevadas e juros embutidos, que são, muitas vezes, extorsivos.

### *III.3.1.1.2. Demais programas compensatórios e regulatórios*

No mês de setembro de 1998, foi lançado o projeto Nossa Sopa, à imagem de outras iniciativas semelhantes já em andamento em seis capitais brasileiras, visando à distribuição diária de uma suplementação alimentar a grupos sociais em situação de risco. Para este fim, foi criada uma pequena unidade de produção em Salvador, vizinha à Ceasa, com capacidade para fabricação diária de 2.560 pratos de sopa/dia e 300 latas/dia (peso de 4,1 kg) ou 500 latas/dia (17,5 mil pratos/dia).

O governo do estado da Bahia também desenvolve um conjunto de atividades ligadas a outras formas de suplementação nutricional de grupos carentes através da sua Secretaria de Trabalho e Ação Social, fora, portanto, da alçada da Ebal. Há programas como o Ação Criança, que atende a creches e pré-escolas, e o Projeto Estadual de Atendimento aos Desnutridos e às Gestantes em Risco Nutricional.

Cabe registrar também a existência do Programa Emergencial Frentes Produtivas<sup>2</sup> de combate à seca, que opera em paralelo à ação do Prodea, distribuindo alimentos à população em situação crítica.

Finalmente, vem sendo implementado um novo programa focalizado: o projeto Estadual de Atendimento ao Desnutrido (Pead), idealizado pela Secretaria de Saúde. Consiste na distribuição de cestas de alimentos a famílias com crianças de 6 a 59 meses e a gestantes desnutridas, cuja identificação se fará através do Cartão da Criança ou Gestante, em unidades de saúde de 190 municípios.

No eixo regulatório, a centralidade cabe à Ceasa, que desde 1991 é gerida pela Ebal (são 19 mercados de abastecimento espalhados em todo o estado, administração dos espaços, cobrança de taxas de permissão de uso e seleção dos permissionários) e ao projeto Feiras de Hortifruti (promoção de pequenas feiras livres em frente às lojas da rede Cesta do Povo, em parceria com comerciantes. As barracas são padronizadas e a qualidade e higiene dos produtos oferecidos monitorada).

Os Quadros 10 e 11 permitem uma rápida visualização das metas, fontes de financiamento e público-alvo dos distintos programas em execução, bem como caracterizam o eixo no qual se inserem em razão da sua finalidade.

No âmbito desta pesquisa, vamos limitar nossa análise ao desempenho do programa Cesta do Povo, por inserir-se, segundo a tipologia estabelecida, no eixo dos programas compensatórios que atuam de forma direta ou indireta na comercialização parcialmente subsidiada de gêneros alimentícios, seja ela focalizada ou não, por parte do setor público.

QUADRO 10  
SÍNTESE DOS PROGRAMAS DO ESTADO DA BAHIA NA ÁREA DE SEGURANÇA  
ALIMENTAR – METAS, PÚBLICO-ALVO E FONTE DE FINANCIAMENTO

Programa	Descrição	Financiamento	Tipo de Relacionamento	
			Parcerias	Articulação interinstitucional
Cesta do Povo	Comercialização subsidiada de alimentos e outros produtos, a preços inferiores aos do mercado, em lojas fixas em praticamente todo estado.	Receita própria e subsídio parcial do Governo Estadual	Administração Municipal	Ebal – Seagri
Projeto Nossa Sopa	Distribuição gratuita de sopa concentrada em latas, a partir do aproveitamento de sobras de verduras e legumes.	Governo Estadual	Voluntárias Sociais de Salvador	Ebal – Uneb
Feira de Hortifruti	Feiras instaladas em frente às lojas da rede Cesta do Povo, visando à regularização do comércio ambulante de hortifrutigranjeiros e a aquisição pela população de todos os gêneros num só local.	Infra-estrutura cedida pelo Governo Estadual	Comerciantes de hortifrutigranjeiros	Ebal
Ação Criança	Distribuição de cinco refeições diárias, sob supervisão de um corpo de nutricionistas especializados na área de saúde e educação.	Governos Estadual e Federal		Secretaria de Trabalho e Ação Social
Projeto Estadual de Atendimento aos Desnutridos e às Gestantes em Risco Nutricional	Combate à desnutrição de crianças carentes e gestantes, atendidas em Unidades de Saúde.	Governo Estadual (1/3) e Governo Federal (2/3)		Secretaria de Trabalho e Ação Social
Programa Emergencial de Frentes Produtivas	Combate à seca, distribuindo alimentos para população em situação crítica.	Governo Estadual	Cobal	Secretaria de Trabalho e Ação Social
Projeto Estadual de Atendimento ao Desnutrido	Distribuição de tickets-alimentação aos beneficiários	Governo Estadual		Secretaria de Saúde

QUADRO 11

APLICAÇÃO DA TIPOLOGIA DOS PROGRAMAS PARA O CASO DA BAHIA

Programas	Políticas Regulatórias			Políticas Compensatórias	
	Sistêmica	Competitiva	Normativa	Emergencial	Comercialização Subsidiada
Cesta do Povo		Secundário			Principal
Projeto Nossa Sopa				Principal	
Feira de Hortifruti		Principal	Secundário		
Ação Criança				Principal	
Projeto Estadual de Atendimento aos Desnutridos e às Gestantes em Risco Nutricional				Principal	
Programa Emergencial de Frentes Produtivas				Principal	
Projeto Estadual de Atendimento ao Desnutrido				Principal	

Fonte: Ebal/Curitiba.

### III.3.2. CESTA DO POVO: UM COMPENSATÓRIO COM ÊNFASE REGULATÓRIA

Os 91 itens comercializados pelo programa Cesta do Povo são adquiridos de forma centralizada pela Diretoria Administrativa da Ebal por intermédio do seu Comitê Comercial de Produtos. A empresa não precisa se ater às exigências de licitação da Lei 8.666, mas normalmente compra o produto mais barato ou o segundo colocado na seleção, caso ele seja mais adequado à demanda local. Entretanto, a qualidade dos produtos adquiridos é controlada, e dentre os 91 ofertados há grandes marcas nacionais, sendo de pouca expressão as marcas regionais. A exceção da farinha de mandioca, adquirida com produtores e casas de farinha tradicionais do interior, a grande escala de compras (média de R\$16 milhões/mês) permite significativa redução dos custos de aquisição dos produtos.

Os preços de venda no varejo são igualmente estabelecidos pela administração central. Até agosto de 1998, cada produto tinha preço único em todas as lojas, não se levando em consideração os diferenciais de custo operacional entre elas. Desde então, como uma estratégia para a elevação das vendas, os preços de alguns produtos variam entre as lojas da capital e do interior do estado, sendo mais elevados nas primeiras.

Para garantir a manutenção dos estoques das suas lojas, a Ebal possui uma estrutura própria de armazenamento, com nove centrais no estado (regionais de distribuição).

As vendas na rede Cesta do Povo são exclusivamente à vista e em dinheiro, não se aceitando cartões, nem tampouco cheques. Os ríquetes alimentação ou restaurante são todos aceitos. Segundo a Direção de Operações da Ebal, este procedimento se justifica por ser o programa destinado à população de menor poder aquisitivo, que não possui conta bancária. Na realidade, esta estratégia diminui o risco do negócio, além de representar uma forma de financiamento, uma vez que os fornecedores são pagos a prazo.

A implantação do Chequebal Eletrônico, a partir de 1997, em parceria com o Banco do Estado da Bahia (Baneb), amplia a clientela potencial do programa, hoje em retração. O objetivo é possibilitar aos funcionários públicos<sup>12</sup> do estado da Bahia a aquisição dos produtos oferecidos pelo Cesta do Povo, através de crédito rotativo, com desconto em folha de pagamento.

Nas lojas da rede Cesta do Povo, as compras não são embaladas nem empacotadas, com o objetivo de reduzir os custos de operação. Isso reduz o grau de conveniência das lojas e restringe possivelmente a clientela, excluindo

a mais abastada. No sentido de restringir as quantidades adquiridas e inibir o pequeno comércio varejista a abastecer-se na rede, anulando o subsídio público no repasse ao consumidor, é vedada a venda em caixas fechadas ou embalagens de fábrica.

O Programa Cesta do Povo possui uma estratégia de *marketing* própria, que busca ampliar o atendimento e o faturamento da empresa, bem como uma política de recursos humanos. No período de 1995/1996 esta estratégia de *marketing* foi totalmente reestruturada através de uma mudança no *lay out* das lojas, na ampliação do *mix* de produtos oferecidos pela rede de lojas e através da realização de parcerias com alguns fornecedores, para a garantia do fornecimento de estoque *just in time*. Como resultado desta reestruturação, o faturamento bruto da Ebal apresentou em 1995/1996 um crescimento de 37,8% e, no período seguinte, de 19,3%. O número de atendimentos cresceu 3,3% no período 1995/1996 e, no período seguinte, 8,04%. O faturamento médio por atendimento variou, para os mesmos períodos, de 10,4% para 33,4%, respectivamente.

A estrutura das lojas é a mesma na capital e no interior, seguindo um mesmo padrão de exposição das mercadorias e apresentando boas condições de higiene.

O Cesta do Povo participa como fornecedor em licitações para compra de gêneros alimentícios realizada por outros órgãos do governo estadual. Seu papel, neste caso, é atuar como regulador de preços e garantir a qualidade dos produtos ofertados. A participação nos processos licitatórios iniciou-se a partir da experiência com vendas para o Programa de Merenda Escolar, gerenciado pela Secretaria Estadual de Educação e se dá diretamente através das lojas e através das Centrais Regionais de Distribuição. A participação das Centrais se dá, geralmente, por ocasião da comercialização de volumes maiores de produtos ou quando é exigida nota fiscal.<sup>13</sup>

As vendas institucionais respondem, no entanto, por apenas 2% do faturamento total do Cesta do Povo.

### III.3.2.1. O perfil da oferta

Dos 91 produtos comercializados na rede Cesta do Povo, a maioria é de alimentos (56). Há 10 itens de higiene pessoal, 14 de limpeza e 11 outros, distribuídos entre utensílios domésticos e de uso pessoal (Quadro 12). Não há oferta de gêneros perecíveis como hortaliças, legumes e frutas. Esse *mix* sofre alguma variação, principalmente nas lojas do interior do estado, em função dos hábitos de consumo locais.

Apesar da amplitude desse *mix*, pouco comum em programas públicos de segurança alimentar,<sup>14</sup> 2/3 das vendas da rede estão concentradas em apenas 10 produtos. O frango representa sozinho mais de 10% desse total. Além dele, compõem o *ranking* dos mais vendidos em ordem decrescente: o açúcar, o arroz, o óleo de soja, o biscoito, o feijão, o café, o detergente em pó, o leite em pó e o creme dental. Segundo a área de comercialização da Ebal, esse *ranking* manteve-se inalterado ao longo de 1998. Os 30 itens de maior comercialização responderam por 90% das vendas.

Em relação a esses números, algumas curiosidades merecem ser apontadas:

1) Oito produtos representam mais de 50% do faturamento em 1998 – frango, arroz, óleo, açúcar, biscoito, feijão, leite em pó, café –, sendo que cinco deles pertencem à composição da cesta básica do Decreto-Lei 399/98 (a saber: açúcar, arroz, óleo de soja, feijão e café).

2) Estes cinco produtos básicos (açúcar, arroz, óleo de soja, feijão e café) representam um terço do faturamento acumulado no ano de 1998.

3) O primeiro colocado no *ranking* é a fonte de proteína animal – o frango.

4) Em geral, os produtos alimentares que figuram entre os trinta mais vendidos (Quadro 13) são alimentos básicos, de baixo valor agregado e pouco conteúdo industrial. À exceção do leite condensado, todos eles figuram na composição de cestas básicas específicas, normativas ou não, sejam elas da Smab/Belo Horizonte, do Estudo Multicêntrico da Unicamp ou do Procom/Dieese. Podemos, assim, identificá-los como produtos populares.

QUADRO 12

Mix de produtos ofertados na rede Cesta do Povo					
Alimentos e bebidas (56)			Higiene pessoal (10)	Limpeza (14)	Outros (11)
achocolatado	creme de leite	macarrão/espaguete	absorvente	alvejante	bacia plástica
açúcar	margarina	maionese	aparelho de barbear	cera em pasta	balde plástico
vinagre	ervilha lata	manteiga	creme capilar	desinfetante	canecão
alho	extrato de tomate	massa de sopa	creme dental	detergente líquido	conjunto de mantimentos
almôndegas	farinha de mandioca	milho de pipoca	deo colônia	detergente em pó	filtro de papel
amido de milho	farinha de trigo	milho verde lata	desodorante	esponja dupla face	pilha
arroz	feijão	mistura para sopa	escova dental	esponja lâ de aço	porta-filtro
aveia em flocos	fermento em pó	óleo	papel higiênico	fósforo	pote multiuso
azeite de oliva	flocos de milho	ovos	sabonete	sabão em barra	saladeira/sopeira
azeite de dendê	frango/cortes	peixe congelado	<i>shampoo</i>	sabão em pasta	sandália de borracha
bacalhau	fubá de milho	queijo		vassoura náilon	rigela de mantimentos
bananada	goiabada poly	refresco em pó		vassoura piaçava	
bebida láctea	iogurte	refrigerante <i>pet</i>		vela	
biscoito	<i>ketchup</i>	sal		água sanitária	
bombom chocolate	leite condensado	salgadinho de milho			
café	leite em pó	salsicha			
caramelo recheado	leite longa vida	sardinha			
charque	leite de coco	suco de frutas			
chocolate em pó	lingüiça				

Fonte: Ebal, Relatório de Diretoria.

QUADRO 13  
 RELAÇÃO DOS TRINTA PRODUTOS MAIS  
 VENDIDOS PELA REDE CESTA DO POVO

<i>Rank</i>	Produto	Participação (%)
1	Frango	12,27
2	Arroz	8,15
3	Açúcar	7,94
4	Óleo	7,24
5	Biscoito	5,64
6	Feijão	5,47
7	Café	4,80
8	Leite em pó	3,39
9	Detergente em pó	3,22
10	Creme dental	3,21
11	Margarina	2,85
12	Macarrão	2,59
13	Papel higiênico	2,46
14	Refrigerante	1,97
15	Sabão em barra	1,86
16	Extrato de tomate	1,56
17	Água Sanitária	1,52
18	Farinha de trigo	1,47
19	Sabonere	1,45
20	Flocos de milho	1,44
21	Peixe	1,41
22	Espanja lã de aço	1,33
23	Fósforo	0,88
24	Detergente líquido	0,87
25	Desodorante	0,81
26	Leite condensado	0,68
27	Leite de coco	0,67
28	Absorvente higiênico	0,63
29	Leite líquido	0,61
30	Desinfetante	0,61
	Mais vendidos	88,39
	Outros	11,61
	Total	100,00

Fonte: Relatório Mensal. Ebal. Acumulado jan./dez. 1998.

No entanto, essas informações não são suficientes para traçarmos o perfil do consumidor da rede Cesta do Povo, mesmo porque esta rede não estabeleceu critérios de elegibilidade para seleção do público-alvo que deveria ter acesso a suas lojas, como acontece com programas similares desenvolvidos em Belo Horizonte e Curitiba, onde a limitação de renda (três salários mínimos) é o elemento balizador para o cadastramento. Assim, somente por meio de consulta direta aos consumidores da rede é que se poderia traçar o perfil da sua clientela. Esse intuito foi parcialmente alcançado com uma pesquisa solicitada pela Ebal ao Instituto de Pesquisa e Análise Social e Econômica Ltda,<sup>15</sup> cujos resultados principais encontram-se tabulados no Quadro 14 e na Tabela 18.

**QUADRO 14**

**PERFIL SOCIOECONÔMICO DO CLIENTE DA REDE CESTA DO POVO<sup>16</sup>**

<b>Sexo</b>	70,5% mulheres 29,5% homens
<b>Idade</b>	23% de 15 a 25 anos 77% de 26 a 60 anos
<b>Escolaridade</b>	36,79% analfabeto ou primário incompleto 28,00% primário completo ou ginásial incompleto 18,02% ginásial completo ou colegial incompleto 16,19% com colegial completo ou mais.
<b>Ocupação</b>	31,36% donas-de-casa 21,85% autônomos e profissionais liberais 18,40% assalariados 27,59% outros

Fonte: Estudo de Mercado para Empresa Pública, Relatório de Pesquisa. Instituto de Pesquisa e Análise Social e Econômica Ltda.

O consumidor típico da rede Cesta do Povo é do sexo feminino, inativo (dona-de-casa), com idade superior a 26 anos e baixo grau de instrução (em média quatro anos de estudo).<sup>17</sup> Os clientes da rede freqüentam suas instalações em média há mais de cinco anos, e realizam cerca de quatro compras ao mês nas lojas mais próximas da sua residência. A grande maioria com-

plementa suas compras em outros estabelecimentos comerciais tais como açougues, supermercados, padarias e feiras livres, sobretudo em função das limitações existentes no *mix* oferecido nos armazéns da rede. Esse é um dos pontos objeto de insatisfação por parte da clientela: o baixo grau de diversificação das ofertas. No tocante à renda, a leitura da Tabela 18, relativa à participação das famílias nas vendas do Cesta do Povo, segundo sua classe de renda, parece confirmar a eficiência dos mecanismos de focalização indireta. Conforme consta da tabela III. 3, 57% dos atos de compra são realizados por famílias com renda inferior a 3 salários mínimos, sendo que mais da metade deles não ultrapassa o valor unitário de R\$ 10,00. Isso significa, na melhor das hipóteses, uma renda familiar *per capita* mensal de R\$ 70,00, tomando-se como padrão uma família composta por 5 membros (o número médio de pessoas na família costuma variar nas camadas populares de baixa renda do Nordeste entre 5 e 7 pessoas). Logo, trata-se na sua grande maioria de famílias muito pobres, próximas à indigência, pois, segundo estimativas recentes,<sup>18</sup> a linha de pobreza para Salvador situa-se em R\$ 119,40 mensais *per capita*.

TABELA 18  
DISTRIBUIÇÃO DE GASTOS SEGUNDO A RENDA DAS FAMÍLIAS\*

	Até 1 SM	De 1 a 2 SM	De 2 a 3 SM	De 3 a 5 SM	De 5 a 10 SM	De 10 a 20 SM	Mais de 20 SM
Até R\$ 6,00	44,07%	47,37%	37,80%	36,90%	33,33%	0,00%	60,00%
De R\$ 7,00 a R\$ 10,00	22,03%	15,79%	24,39%	21,13	17,54%	50,00%	0,00%
De R\$ 11,00 a R\$ 20,00	18,64%	17,89%	15,85%	19,05%	8,77%	20,00%	0,00%
Mais de R\$ 20,00	13,57%	18,95%	20,74%	22,92%	36,84%	30,00%	40,00%
Foram pesquisar preços	1,69%	0,00%	1,22%	0,00%	3,52%	0,00%	0,00%
Frequência das famílias	15,78%	25,40%	16,58%	22,46%	15,24%	3,21%	1,34%

Fonte: A&P, Pesquisa com consumidores da rede Cesta do Povo, dezembro de 1998.

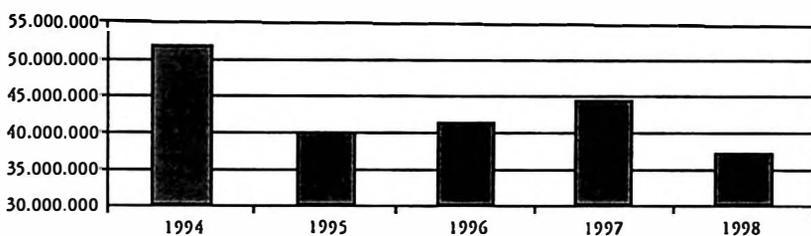
\* Renda medida em salários mínimos de dezembro de 1998 (R\$ 130,00).

### III.3.2.2. Impacto da estabilização econômica sobre o programa

Apesar de presente em grande parte do território baiano, o número de atendimentos da rede Cesta do Povo vem caindo desde 1994, como demonstra o Gráfico 25.

GRÁFICO 25

EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE ATENDIMENTOS  
REALIZADOS PELA REDE CESTA DO POVO



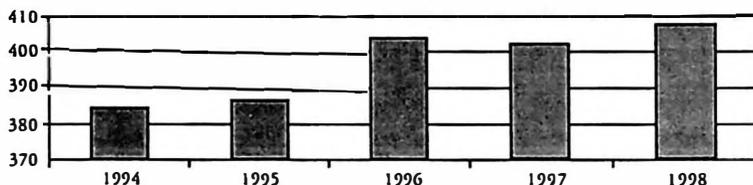
Fonte: Relatório Anual da Diretoria da Ebal S.A.

Em 1994, o *check out* das lojas da rede Cesta do Povo registrou mais de 52 milhões de atendimentos. Ora, considerando que cada pessoa frequenta em média quatro vezes por mês a rede, podemos supor, por aproximação, que 1,3 milhões de famílias compraram mensalmente nas suas lojas, beneficiando um universo de perto de 5 milhões de pessoas, levando-se em conta a composição de uma família padrão constituída por quatro pessoas (dois adultos, uma criança do sexo masculino e um adolescente do sexo feminino).

Pelo Gráfico 25, podemos ver que o patamar alcançado em 1994, entretanto, não se mantém. Registra-se forte redução do número de atendimentos no ano de 1995 – uma queda de mais de 20%. Já 1996 e 1997 são anos marcados por uma pequena recuperação, fruto talvez da grande expansão do número de lojas em 1996 e 1998 (Gráfico 26). Mesmo assim, essa recuperação é insuficiente para retomar o patamar de 1994. O balanço referente a 1998 indica nova queda. Conforme o mesmo gráfico, o número de atendimentos caiu neste ano abaixo daquele registrado em 1995 (37 milhões contra 39 milhões), apesar de o número de pontos de vendas ter-se ampliado de 385 para 409. No período 1994-1998, registra-se taxa de crescimento negativa dos atendimentos de 8,5% atendimento ao ano.

Uma hipótese explicativa desse comportamento acentuado de queda pode residir na estabilização, cujos efeitos positivos de grande impacto na virada 1994/1995 disseminaram-se por toda a economia, propiciando redução e convergência dos preços, sobretudo das *commodities*. Com isso, lojas que praticam preços subsidiados perderam parte do seu atrativo, levando a uma emigração da clientela e à queda da sua assiduidade.

GRÁFICO 26  
EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE PONTOS DE  
ATENDIMENTOS DA REDE CESTA DO POVO



Fonte: Relatório Anual da Diretoria da Ebal S.A.

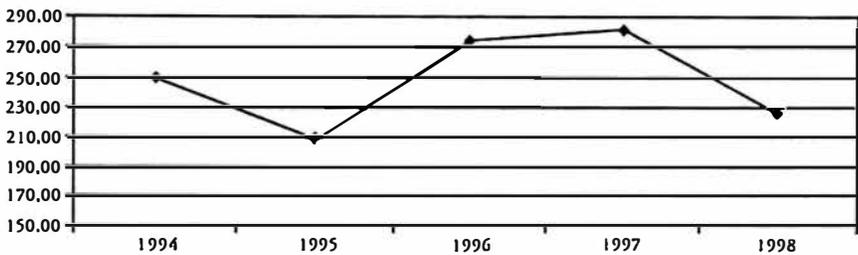
Por outro lado, o número de lojas passou de 384 em 1994 a 409 em 1998, um resultado líquido de 25 novos pontos de atendimento. A taxa média de crescimento anual dos pontos de atendimento foi da ordem de 1,5%. Isso reflete a expansão da rede em mais cidades do interior, que amplia o nível de cobertura geográfica do programa. Esses números sugerem, ainda, que a abertura de novas lojas é provavelmente uma decisão de caráter estratégico no sentido de aumentar a concorrência entre empresas do varejo alimentar. Estratégia essa fortalecida pela meta de levar até 1999 o programa Cesta do Povo a cada município baiano, muito embora o número de atendimentos por loja esteja em declínio desde 1994 (135,5 mil em 1994 contra 91 mil em 1998).

Em paralelo com a evolução desfavorável dos indicadores de atendimento, o que ocorre com os gastos dos consumidores nas lojas da rede Cesta do Povo? Teriam também acompanhado a tendência de retração ou, pelo contrário, cresceram em valor?

A expansão geográfica do programa é consistente com a expansão das vendas no período, contra-arrestando a aparente tendência ao esvaziamento

indicada pela redução da frequência. Como indica o Gráfico 27, entre 1994 e 1997 assiste-se a um crescimento do faturamento da rede, que passa de R\$ 250 milhões para quase R\$ 280 milhões, crescendo a uma taxa de 2,87% ao ano. Na passagem de 1997 para 1998, registra-se, todavia, retração do faturamento, da ordem de 24%.

GRÁFICO 27  
EVOLUÇÃO DO FATURAMENTO DA REDE CESTA  
DO POVO EM MILHÕES DE REAIS DE DEZ./1998



Fonte: Relatório Anual da Diretoria da Ebal S.A.

Assim, se o gasto médio por atendimento passou de R\$ 4,81 em 1994 para R\$ 6,59 em 1996 – porque crescia a receita e diminuíam os atendimentos – a manutenção da tendência ao declínio em 1997 (queda para R\$ 6,36) é mera decorrência de um aumento do número de atendimentos maior do que o da receita. Segundo Campino e Cyrillo (1990), na frequência das pessoas aos supermercados há uma correlação inversa com o incremento de preços. Pesquisas realizadas pela Associação Brasileira de Supermercados (Abras) corroboram essa observação, pois apontam o crescimento da frequência aos supermercados após a estabilização econômica, o que faz sentido na medida em que, não havendo variação na oferta nem no preço, não é necessário antecipar a demanda e é possível manter estoques menores.

Dentro dessa perspectiva, podemos especular sobre a possibilidade de os consumidores da rede estarem, cada vez mais, concentrando seus atos de compra em determinados períodos do mês e, por isso mesmo, diminuindo o número de idas às lojas em razão da estabilização. Isso poderia explicar a queda do número de atendimentos nos armazéns da Cesta e o crescimento simultâneo do faturamento.

No entanto, ocorre uma reviravolta em 1998, quando o faturamento cai proporcionalmente mais que o número de atendimentos, levando, portanto, ao declínio da razão entre eles. Isso sugere que pode estar acontecendo na Bahia o mesmo fenômeno ocorrido em Curitiba: um esvaziamento dos equipamentos públicos da Secretaria Municipal de Abastecimento que vendiam alimentos subsidiados. Esse esvaziamento poderia estar sendo provocado pela convergência de preços no varejo alimentar em geral, em decorrência da estabilização. Para verificar essa hipótese, vamos inicialmente acompanhar a evolução dos preços da rede estadual *vis-à-vis* os de mercado.

### III.3.2.3. Diferencial de preços: Cesta do Povo versus mercado varejista

A observação da evolução dos preços dos produtos comercializados na rede, *vis-à-vis* aqueles levantados pelo Dieese, pode esclarecer esta questão. Com esse intuito, vamos analisar séries mensais de preços e quantidades de produtos de grande representatividade no faturamento da Rede Cesta do Povo.

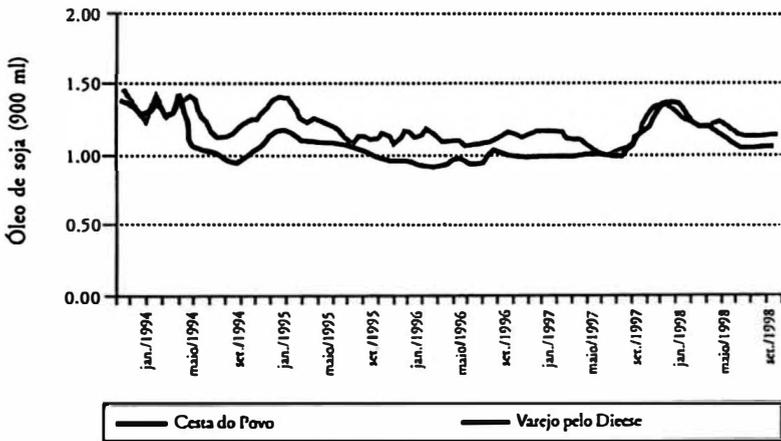
O Painel 3 apresenta a evolução dos preços de cinco produtos para a região metropolitana de Salvador coletados pelo Dieese e o preço médio destes no programa Cesta do Povo/Ebal. As quantidades, como nos exercícios anteriores (Curitiba), foram definidas a partir da composição da cesta básica do Decreto-Lei 399/38. Com base nesta composição, foi construída uma “cesta reduzida”, composta por cinco produtos alimentares que puderam ser identificados como comparáveis nos dois levantamentos de preços, no período de janeiro de 1994 a dezembro de 1998: feijão, arroz, açúcar, café e óleo de soja.

Ainda no Painel 3, observa-se que os preços para todos os produtos são, em geral, menores nas lojas da Cesta que no mercado varejista da região metropolitana de Salvador, em todo o período de análise. Os mesmos gráficos permitem uma segunda constatação: os preços tendem a se aproximar nos dois varejos ao longo do período, atenuando significativamente a diferença do preço praticado pela rede Cesta do Povo e o de mercado. De 1994 a meados de 1997, a deflação incide mais fortemente sobre os preços de mercado. Tal como em Curitiba, três produtos destacam-se por evidenciarem aproximação dos preços relativos, e são os mesmos: açúcar cristal, óleo de soja e feijão. Eles, entretanto, tiveram uma elevação de preços a partir do segundo semestre de 1997 que praticamente anula o diferencial compensatório existente entre o programa Cesta do Povo e o varejo.

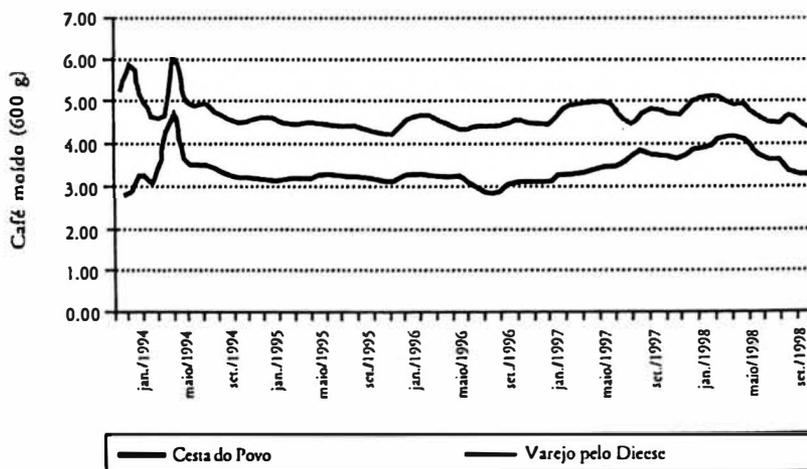
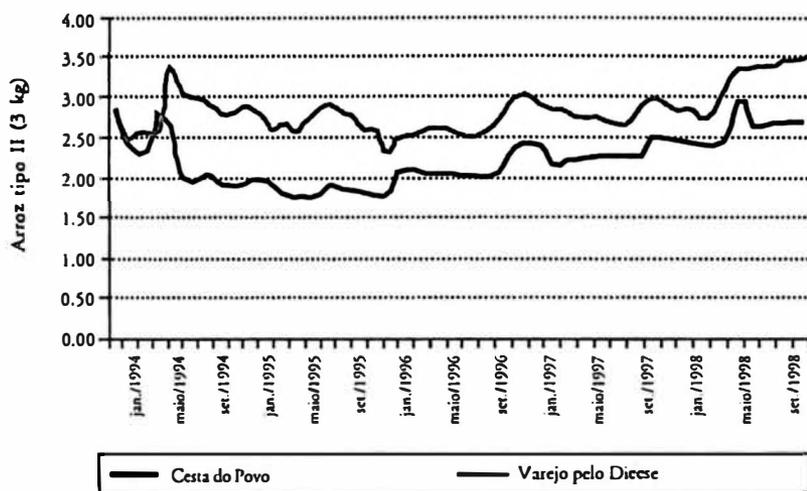
No último ano da série (1998), o preço de todos os produtos aumentou, sendo que, no caso do arroz, aquela alta se iniciou em 1996. Neste ano, à imagem do gráfico síntese do comportamento dos cinco produtos (o último na parte inferior direita do painel III. 3), os preços relativos mostraram-se quase idênticos nas duas séries, revelando ter-se anulado a vantagem existente no equipamento subsidiado.

Para checar essa tendência procedemos como em Curitiba, calculando o diferencial de preços e sua curva ajustada. Esses resultados são apresentados no Painel 4. O diferencial entre preços relativos diminui em todos os produtos, evidenciando o impacto da estabilização. Confirma-se, assim, em Salvador, tendência de convergência de preços das *commodities* entre o mercado e o programa público, levando a uma clara perda de atratividade da rede pública.

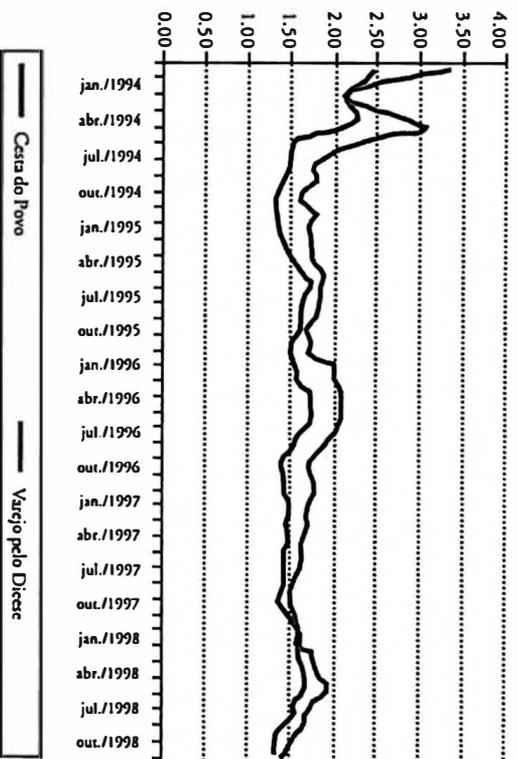
PAINEL 3  
EVOLUÇÃO DOS PREÇOS DOS PRODUTOS DA CESTA  
REDUZIDA PARA A REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR



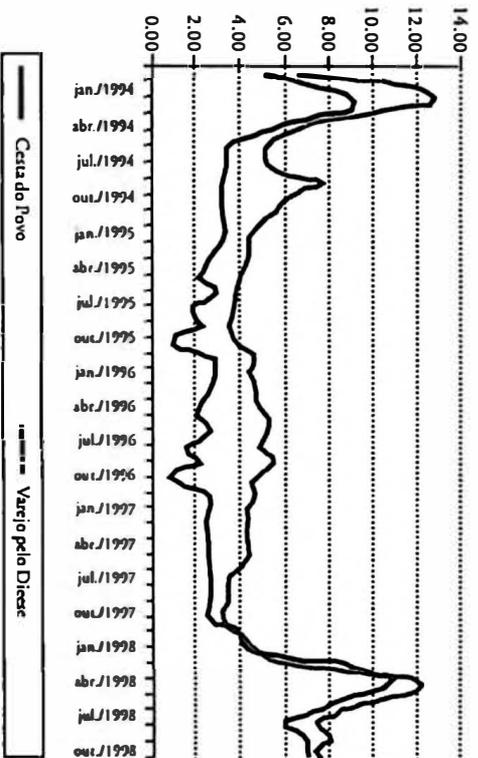
→ PROGRAMAS SOCIAIS DE COMBATE À FOME



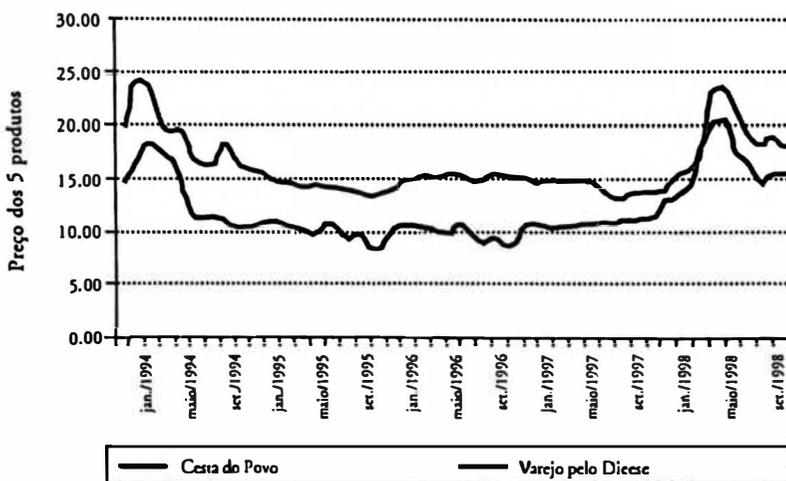
Açúcar cristal  
(embalagem 3 kg)



Feijão cariquinha tipo II (4,5 kg)



→ PROGRAMAS SOCIAIS DE COMBATE À FOME

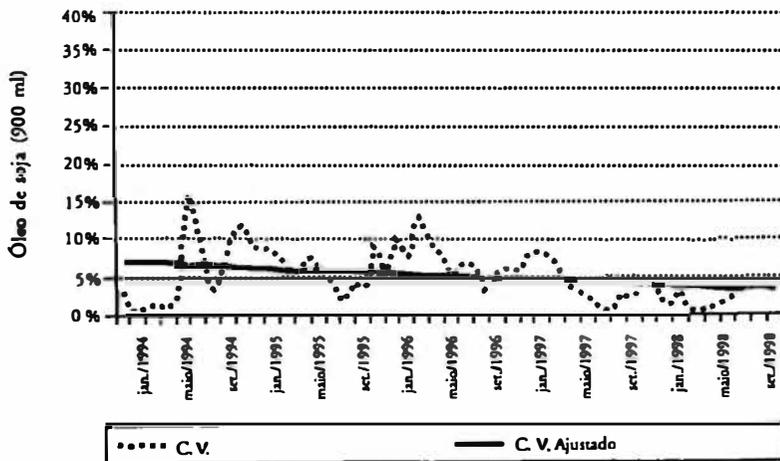


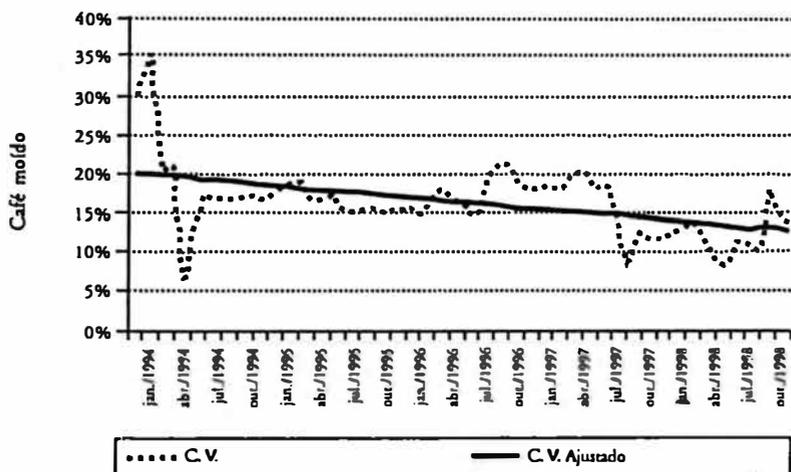
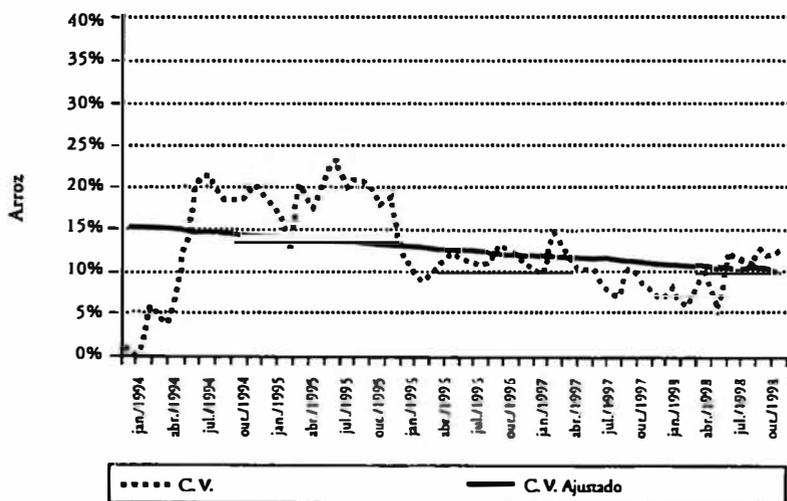
Fonte: Ebal e Dieese.

Nota: Valores deflacionados para dezembro de 1998.

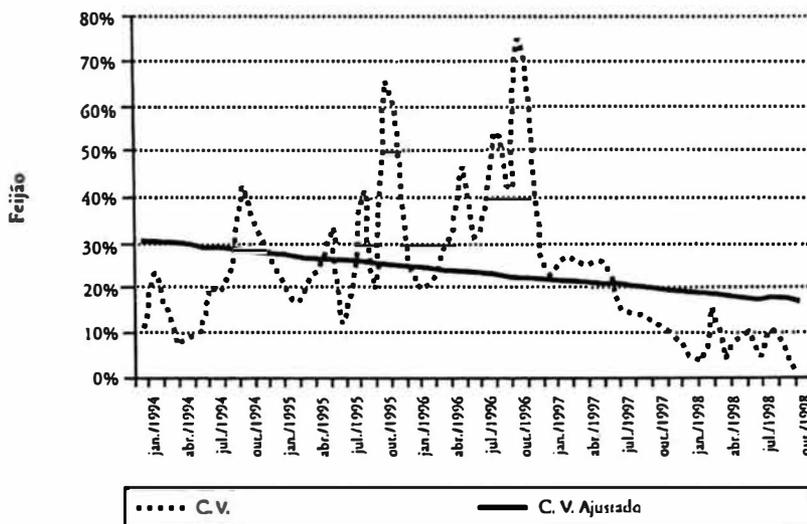
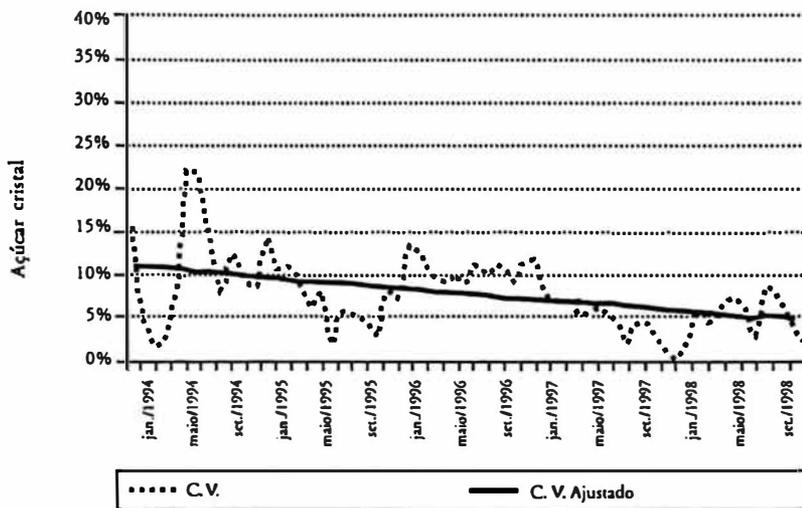
PAINEL 4

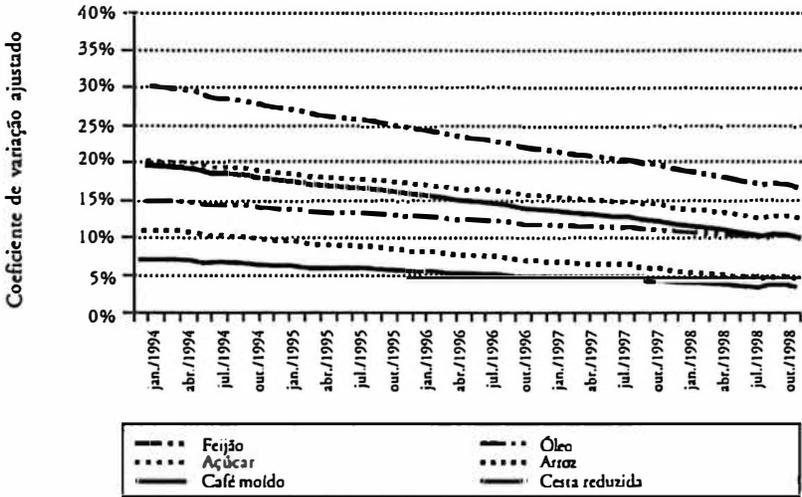
COEFICIENTE DE VARIAÇÃO PARA OS PRODUTOS DA  
"CESTA REDUZIDA" (CESTA DO POVO *VERSUS* DIEESE),  
REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR





→ PROGRAMAS SOCIAIS DE COMBATE À FOME





Para uma análise mais detalhada de como o preço de cada produto afeta o preço final da cesta reduzida, apresentamos a distribuição específica dos gastos. Evidencia-se assim, pelos Gráficos 28 e 29, que a alta no preço do feijão foi responsável pela elevação do preço da cesta no período de fevereiro a junho de 1998, quando ele chega a representar mais de 50% dos gastos. Da mesma forma, no varejo de Salvador, o feijão foi o produto de maior peso na composição dos gastos (Gráfico 29). Observa-se neste mesmo gráfico que os pesos relativos de cada produto são mais estáveis no varejo em geral que na Cesta do Povo.

GRÁFICO 28

EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DE CADA PRODUTO NO PREÇO FINAL DA CESTA BÁSICA A PREÇOS DA REDE CESTA DO POVO

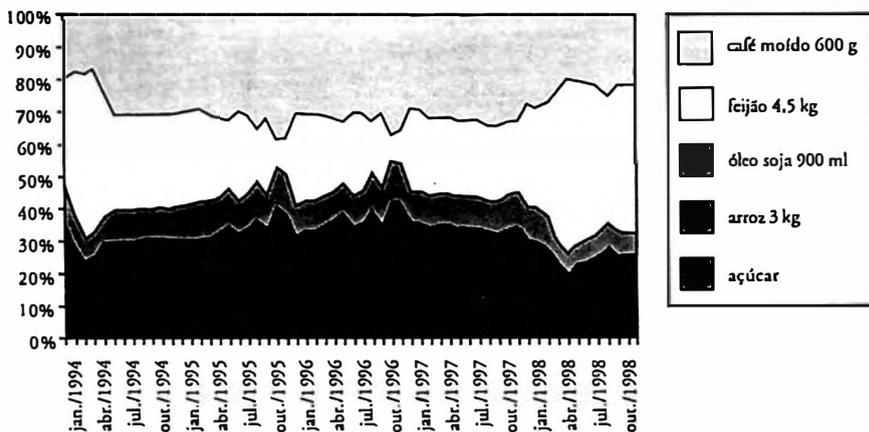
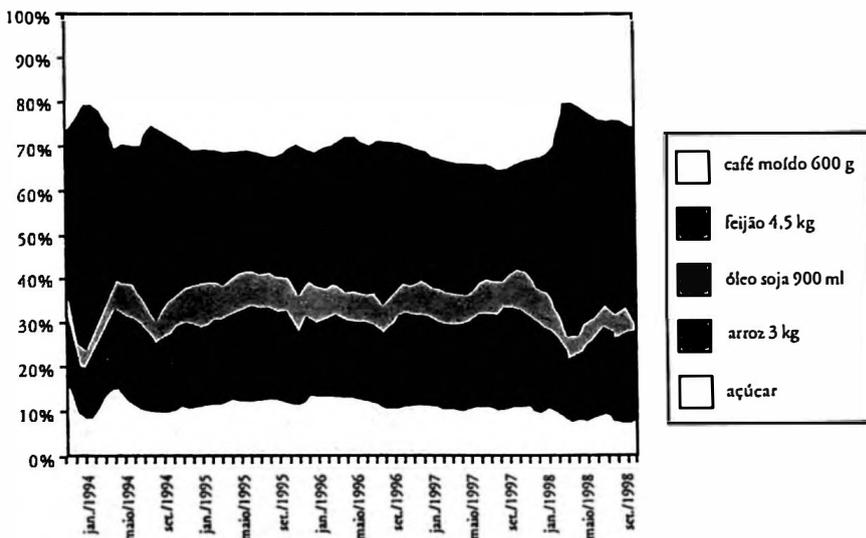


GRÁFICO 29

EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DE CADA PRODUTO NO PREÇO FINAL DA CESTA BÁSICA A PREÇOS DE VAREJO PELO DIEESE



O fato é que, embora o Cesta do Povo tenha conseguido por um período garantir um patamar de preços mais acessível para os produtos básicos, tais vantagens são decrescentes, sobretudo no último ano da série. Estar-se-ia verificando tendência semelhante para outros produtos de maior nível de diferenciação, cuja participação, ainda que marginal na alimentação dos mais pobres, vem aumentando?

O painel III. 5 (a, b, c) vem responder a esta pergunta, pois coteja as tendências de comportamento dos preços dos cinco produtos já analisados com as tendências de preço de outros mais industrializados cujo peso é crescente na composição alimentar das camadas mais pobres da população. São eles: frango, leite condensado, biscoito salgado, biscoito doce, extrato de tomate, macarrão comum sem ovos, leite em pó e leite longa vida.

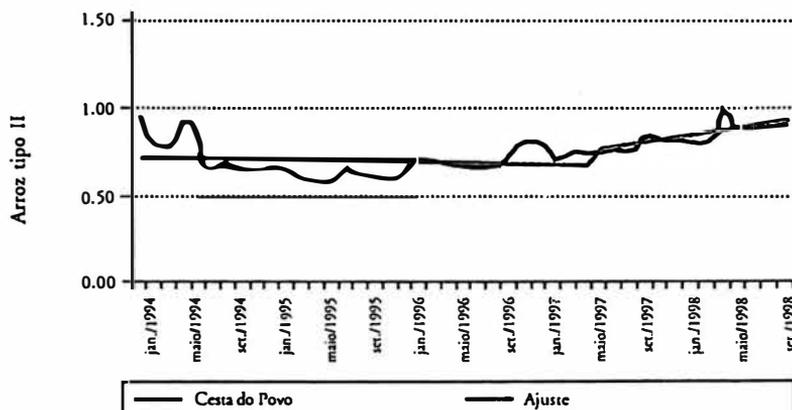
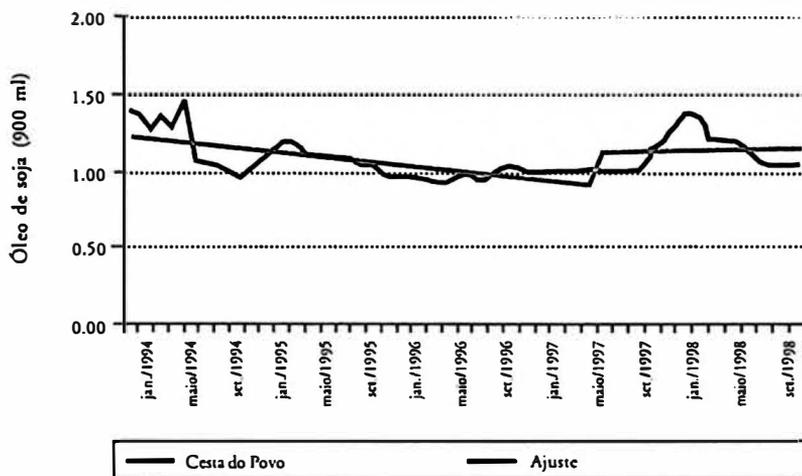
Quanto à evolução dos preços das *commodities*, observam-se duas fases claramente distintas: na primeira, que vai de janeiro de 1994 a 1997, prevalece tendência de queda; na segunda, final da série, esta tendência se inverte. O frango mostra comportamento estável. Apesar de não dispormos de dados completos para os demais produtos, pode-se notar, a partir dos dados disponíveis para os dois últimos anos – e que são, sem dúvida, os de maior relevância para responder à questão colocada – que há forte redução dos preços do leite condensado, do biscoito salgado, do biscoito doce, do leite longa vida, numa clara inversão da dinâmica de preços das *commodities*.

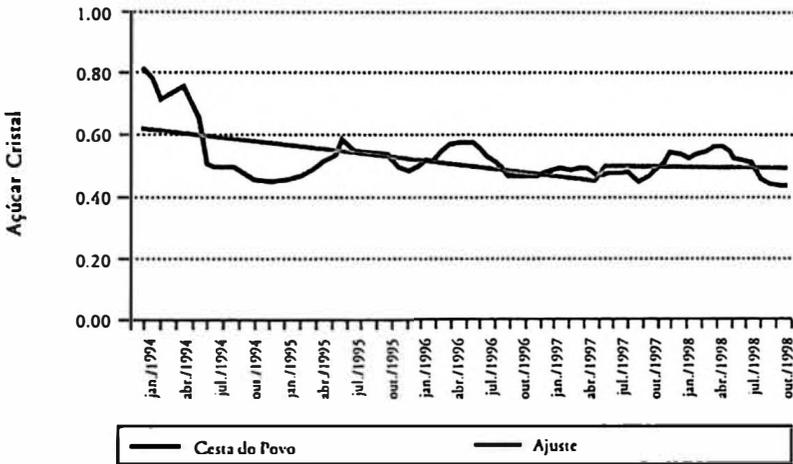
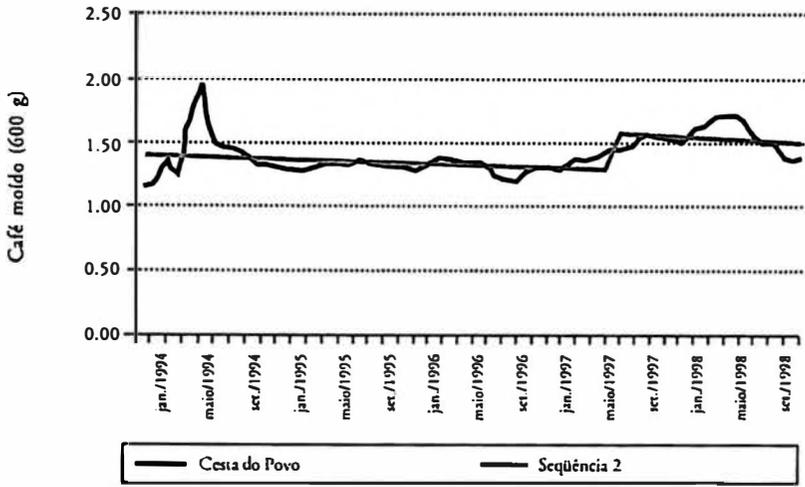
Isso significa que em vez de redução absoluta do benefício, este estaria sendo realocado em outros produtos que não os básicos. Para corroborar este redirecionamento, temos o fato de as curvas de outros produtos industrializados de maior demanda pela população carente, como o macarrão comum (que integra a pauta da cesta básica do Decreto-Lei 399/38), apontarem inflexão de tendência, tal como ocorre para o grupo de *commodities*.

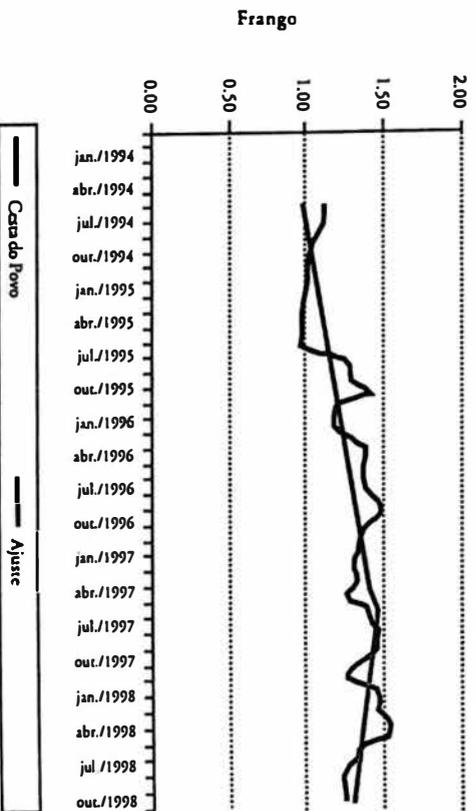
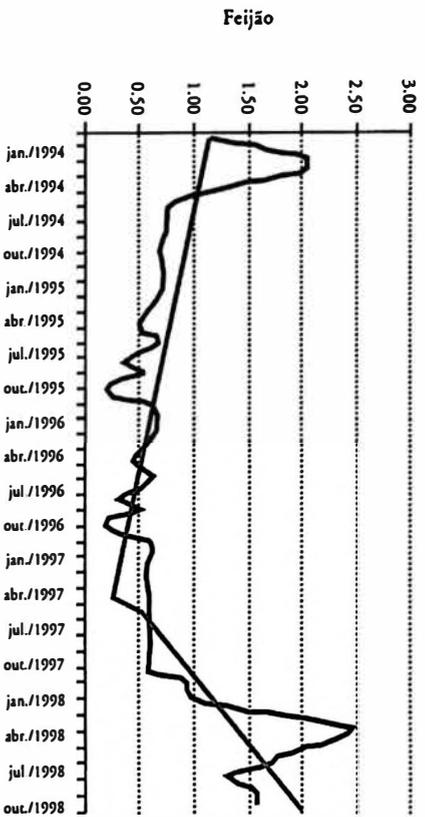
Em síntese, os gráficos sugerem que no período mais recente, de meados de 1997 em diante, o Cesta do Povo teria reduzido seu diferencial compensatório nos produtos básicos, maior fonte calórica da população pobre, redirecionando-os para produtos de maior diversificação e diferenciação, cujo aporte é menos relevante na segurança alimentar.

Resta saber se este comportamento é igualmente observado nas regiões mais carentes do estado da Bahia (semi-árido em particular), onde o comércio varejista é menos estruturado. Lá, os efeitos positivos do real na redução do patamar dos preços dos alimentos poderiam ser marginais ou até mesmo inexistentes devido às elevadas margens de comercialização.

PAINEL 5A  
EVOLUÇÃO DOS PREÇOS DOS PRODUTOS  
VENDIDOS NA REDE CESTA DO POVO



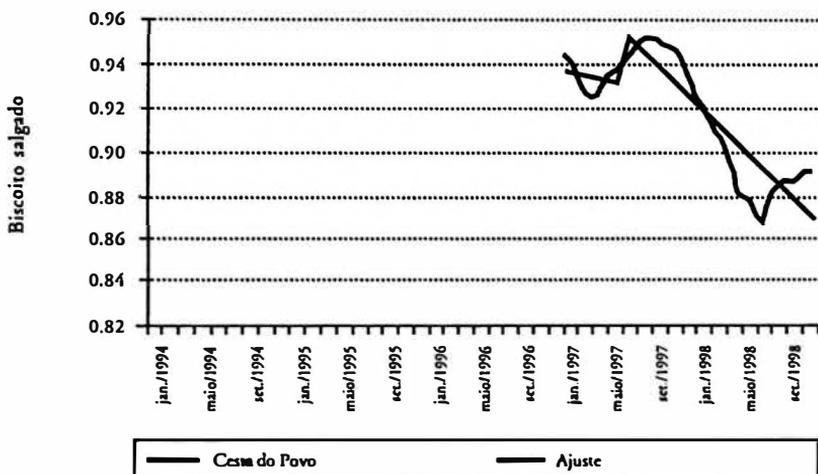
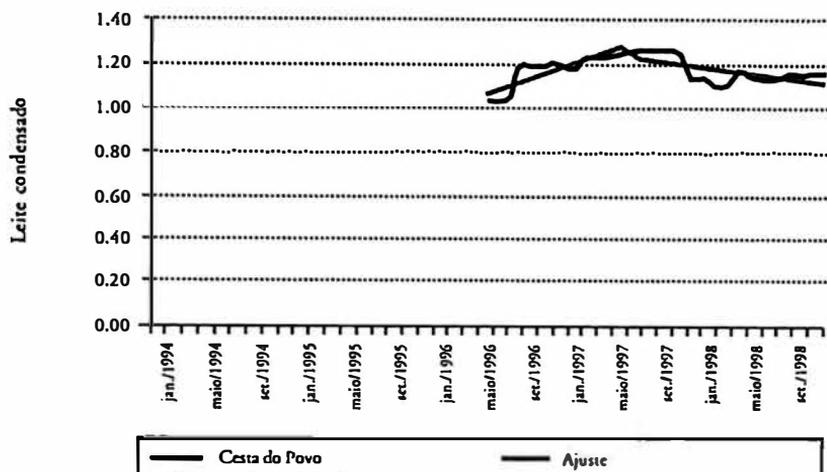


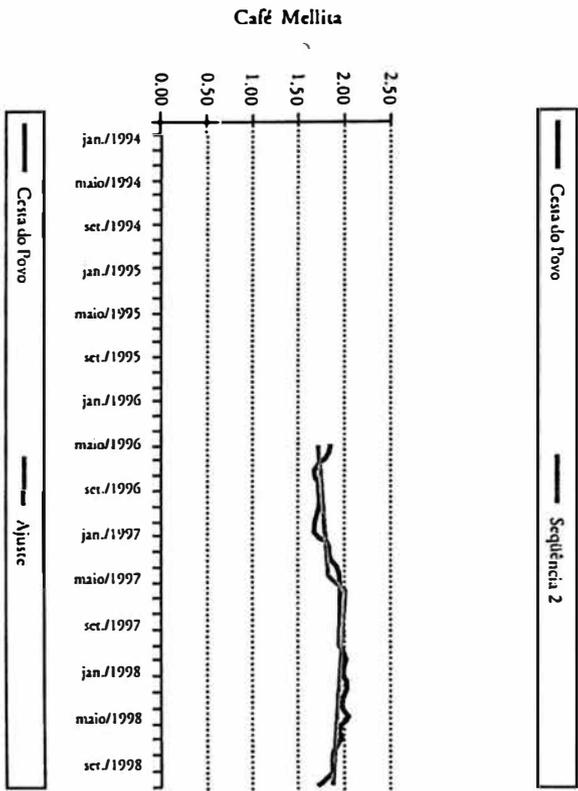
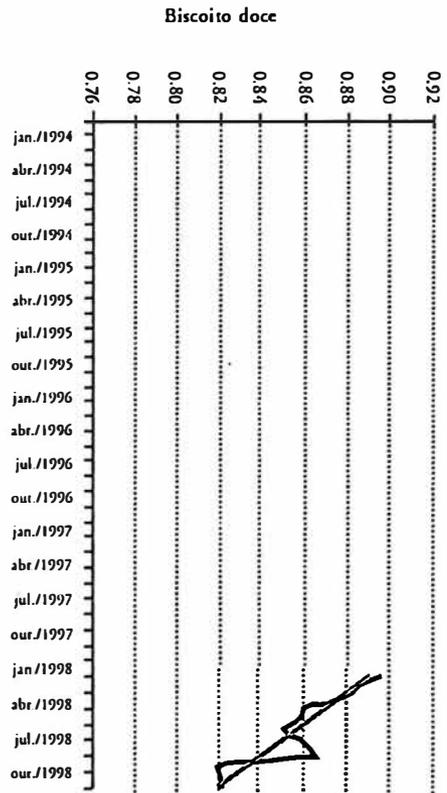


Fonte: Ebal.

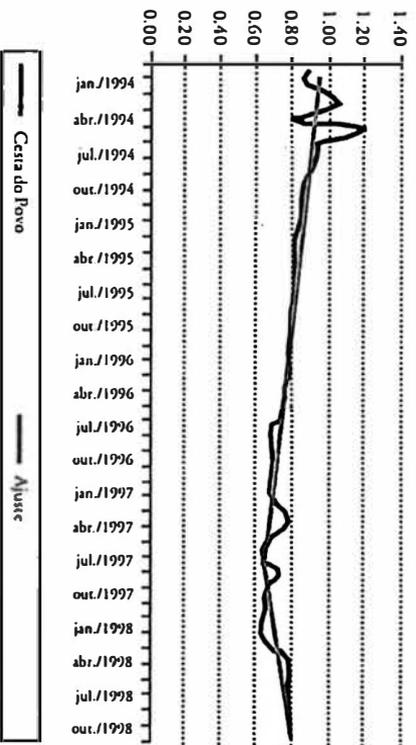
Nota: Valores deflacionados para dezembro de 1998.

**PAINEL 5B**  
**EVOLUÇÃO DOS PREÇOS DOS PRODUTOS**  
**VENDIDOS NA REDE CESTA DO POVO**

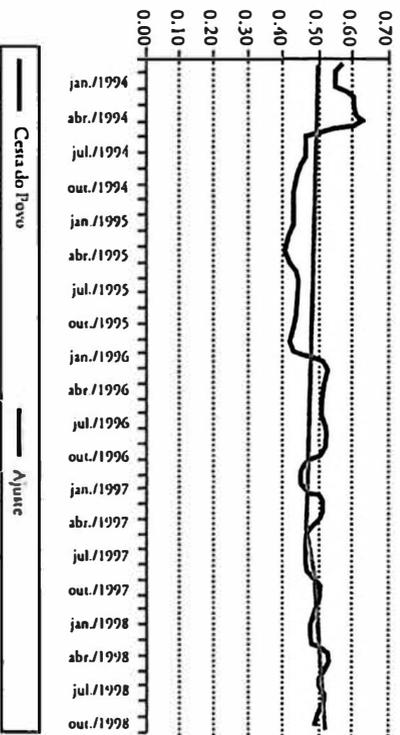




Extrato de tomate



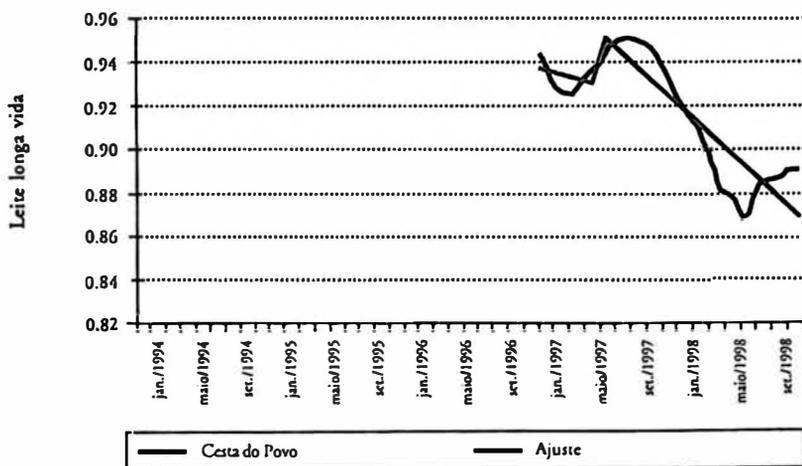
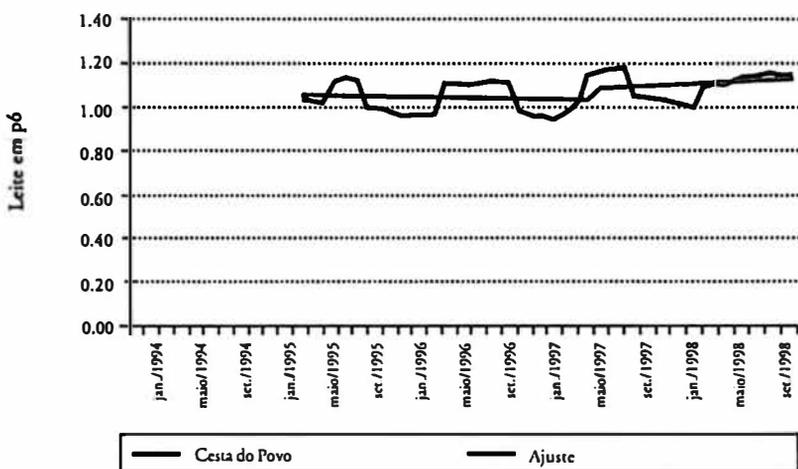
Macarrão comum sem ovos



Fonte: Ebal.

Nota: Valores deflacionados para dezembro de 1998.

PAINEL 5C  
EVOLUÇÃO DOS PREÇOS DOS PRODUTOS  
VENDIDOS NA REDE CESTA DO POVO



Fonte: Ebal.

Nota: Valores deflacionados para dezembro de 1998.

### III.3.2.4. Diferenciais no espaço econômico: efeitos regulatórios das políticas compensatórias

Para melhor identificar as funções regulatória e/ou compensatória do programa Cesta do Povo, avaliando seu impacto e efetividade como programa de segurança alimentar, optou-se por uma pesquisa de campo que permitisse inferir as externalidades decorrentes desse tipo de programa no âmbito do varejo local no interior do estado, interpretando seu alcance redistributivo. Em paralelo, e a título de ilustração, procedeu-se, nos mesmos municípios em questão, a um levantamento do funcionamento (implementação e execução) do Prodea, visto tratar-se de um programa de caráter exclusivamente assistencial e focalizado.

De modo a checar a eventual relevância do papel regulatório do programa Cesta do Povo em municípios pequenos, onde a estrutura do varejo é ainda incipiente, favorecendo, por isso mesmo, diferenciais de preços mais acentuados, foram selecionados municípios de pequeno porte, com população variando entre 6.000 e 30.000 pessoas.<sup>19</sup> Para tanto, foram escolhidos cinco municípios baianos localizados na região semi-árida do estado, sob influência de pelo menos um dos dois programas em estudo. São eles: Banzaê, Cansanção, Quijingue, Nordestina e Caldeirão Grande,<sup>20</sup> distantes mais de 600 Km de Salvador. Em todos eles, é significativo o percentual de famílias com renda familiar *per capita* inferior a meio salário mínimo da época. Os Quadros 15 e 16 informam o perfil socioeconômico e as principais características dos programas sociais de segurança alimentar em execução nos municípios que integraram nossa amostra. Como se pode constatar, nem todos registram simultaneamente ambos os programas sob investigação, o que permitiu que se verificasse *par défaut* o impacto de um e de outro.

O Quadro 15 revela que os municípios visitados, predominantemente rurais, integram o rol dos mais pobres, apresentando indicadores sociais muito abaixo da média estadual, esta também aquém da nacional. Em geral, a esperança de vida ao nascer é inferior a 57 anos, as taxas de mortalidade infantil são elevadas, a pobreza expressiva (seu peso variando entre 2/3 e 4/5 das famílias). O que apresenta indicadores mais desfavoráveis é Quijingue, que tem renda familiar *per capita* média de R\$ 35,00 (dado de 1991, expresso em valores de dezembro de 1998) e uma grande proporção de famílias pobres (83%).

Nos municípios selecionados, o levantamento de preços realizado nas lojas da rede Cesta do Povo e nos outros estabelecimentos do varejo local seguiu a metodologia adotada pelo Dieese, pesquisando 3 marcas de um

mesmo produto, sendo uma delas alternativa. Em cada município, o levantamento de preços foi efetuado na loja da rede e em três outros estabelecimentos, à exceção de Cansanção (onde os preços foram coletados em apenas dois estabelecimentos) e Caldeirão Grande (onde a coleta foi realizada em quatro estabelecimentos). O levantamento de preços foi realizado tanto em pequenos supermercados quanto em armazéns, com tamanho variando entre 300 e 500 itens do *mix*.

Foram coletados preços de 18 produtos alimentares, selecionados em função da sua primazia no topo das vendas da rede e da composição da cesta básica do Decreto-Lei 399/98. Assim, dos produtos selecionados, nove integram a cesta básica (açúcar, arroz, creme vegetal, farinha de mandioca, feijão, leite em pó, macarrão, óleo de soja e café), enquanto os demais, que tiveram seus preços coletados devido à sua importância nas vendas, foram o biscoito doce e salgado, o creme de leite, o extrato de tomate, a farinha de trigo, o frango, a goiabada, o leite condensado e refrigerantes.

Além da coleta de preços, foram realizadas também entrevistas com os gerentes de todos os estabelecimentos visitados, buscando captar como os comerciantes do varejo local percebiam o impacto do programa Cesta do Povo e da distribuição de alimentos realizada pelo Prodea. A forma de operacionalização do Prodea no nível local foi investigada também através de visita à Comissão Municipal responsável pela distribuição das cestas nos municípios. Finalmente, foram ainda entrevistadas três famílias em cada município onde atua o Prodea, com o objetivo de obter alguma informação acerca do *modus operandi* desse programa.

O Quadro 16 resume as características do varejo local de alimentos e menciona os programas sociais em execução nos municípios visitados.

Todos os municípios estudados registram a presença do programa Cesta do Povo. Já com relação aos outros programas sociais, optamos por classificá-los segundo suas características. Dentro dos programas de Segurança Alimentar, há os de distribuição de cestas, presentes em todas as cidades, e os de distribuição de leite, citado apenas em Nordestina. Há dois programas de transferência de renda em execução em duas cidades, respectivamente Nordestina e Cansanção. Tanto o programa de alfabetização federal quanto o estadual atuam nos municípios visitados.

Partindo para a caracterização do varejo local, encontramos diferenças significativas ao contrapô-lo com a rede Cesta do Povo. O tamanho dos estabelecimentos desta empresa estadual é em geral maior que o dos privados. Somente em dois municípios (Caldeirão Grande e Cansanção), a área do

## QUADRO 15

### CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS SEGUNDO CONDIÇÕES DE VIDA E CAPACIDADE DE ARRECADAÇÃO

	Municípios					Estado	Brasil
	Banzaê	Caldeirão	Cansanção	Nordestina	Quijingue	Bahia	
<i>Indicadores de Condições</i>							
<i>Índices sintéticos</i>							
Índice Municipal de Desenvolvimento Humano (IDH-M)	0,357	0,375	0,333	0,318	0,29	0,53	0,742
Índice de Condições de Vida (ICV)	0,435	0,47	0,448	0,422	0,385	0,586	0,723
<i>Indicadores de longevidade</i>							
Esperança de vida ao nascer	57,1	55,2	52,1	55,08	55,08	61	63,3
Taxa de mortalidade infantil (por mil)	88,4	100,7	123,6	101,85	101,85	64,2	49,5
Taxa de analfabetismo	52,92%	42,32%	47,34%	54,67%	66,23%	35,34%	20,51%
<i>Indicadores populacionais</i>							
População	11.165	15.622	30.024	8.235	22.349	11.867.334	146.815
Total de famílias residentes no município	2.581	2.920	6.699	1.908	4.851		
Proporção da população em área urbana	8,20%	30,70%	22,20%	13,90%	14,00%	59,00%	75,60%
<i>Indicadores de renda</i>							
Proporção de famílias pobres*	64,59%	70,54%	75,34%	79,57%	83,20%	53,44%	29,81%
Renda familiar <i>per capita</i> média	50,84	50,74	68,24	37,07	35,1	113,14	214,53
<i>Indicadores de Receita (R\$)</i>							
Receita tributária <i>per capita</i> **	148,99	51,99	92,04	52,39	53,16	114,41	200,67
Receita corrente <i>per capita</i>	148,99	55,60	94,61	53,50	73,47	120,39	261,40
FPM <i>per capita</i>	106,90	43,00	71,82	43,69	38,12	44,74	46,89
FPM / Receita corrente	71,75%	77,34%	75,91%	81,65%	51,89%	37,16%	17,94%
ICMS / Receita corrente	26,90%	13,54%	19,77%	12,80%	18,63%	37,17%	30,88%

Nota: Informações referentes a setembro de 1991.

\* % de famílias com renda familiar *per capita* inferior ao meio salário mínimo de setembro de 1991.

\*\* Corresponde à receita de impostos e taxas mais transferências constitucionais.

Fonte: Atlas do Desenvolvimento no Brasil (Prud/Ipca/Fj/IBGE-1996), Censo Demográfico 1991 (IBGE) e Secretaria do Tesouro Nacional.

QUADRO 16

CARACTERÍSTICAS DOS PROGRAMAS SOCIAIS E DOS VAREJOS NOS MUNICÍPIOS VISITADOS (VALORES DE JANEIRO DE 1999)

	Municípios				
	Banzaê	Quijingue	Nordestina	Caldeirão Grande	Cansanção
<b>1. Programas</b>					
1.1. Cesta do Povo	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
1.2. Outros Programas					
1.2.1. De Alfabetização					
i) Alfabetização Solidária <sup>1</sup>	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
ii) Aja Bahia <sup>2</sup>	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
1.2.2. De Segurança Alimentar					
i) Cesta Básica <sup>3</sup>	Sim	Não	Não	Não	Não
ii) Prodea <sup>4</sup>	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
iii) Distribuição do Leite <sup>5</sup>	Não	Não	Sim	Não	Não
1.2.3. De Renda					
i) Bolsa Escola <sup>6</sup>	Não	Não	Sim	Não	Não
ii) Frentes de Trabalho <sup>7</sup>	Não	Sim	Não	Não	Sim
<b>2. Nº Lojas Varejo Consultadas</b>	3	2	3	4	3
<b>3. Área Estabelecimentos (m<sup>2</sup>)</b>					
3.1. Cesta do Povo	200	300	160	48	120
3.2. Varejo (cada loja em média)	150	130	93	108	145
<b>4. Mix de Produtos</b>					
4.1. Cesta do Povo	85	80	85	85	90
4.2. Varejo	200	350	166	300	600
<b>5. Nº Empregados</b>					
5.1. Cesta do Povo	7	5	7	5	7
5.2. Varejo	2	5	2	3	5
<b>6. Remuneração Média (R\$) Empregados</b>					
6.1. Cesta do Povo	325,00	376,00	338,00	336,00	396,00
6.2. Varejo	80,00	130,00	110,00	110,00	130,00

continua ⇨

7. Faturamento Médio Anual Aproximado					
7.1. Cesta do Povo	15.000	20.000	18.000	25.000	45.000
7.2. Varejo	7.500	15.000	13.733	18.125	40.000
8. Forma de Pagamento					
8.1. Cesta do Povo	À vista/ tíquetes				
8.2. Varejo	À vista/ a prazo				
8.2.1. Taxa de Juros Mensal	6,5%	10%	10%	10%	0%

<sup>1</sup> Programa voltado para a alfabetização de jovens e adultos, desenvolvido pelo governo federal e prefeitura através do Comunidade Solidária.

<sup>2</sup> O Aja Bahia tem o mesmo objetivo do Alfabetização Solidária, apesar de ter como órgãos implementadores o Governo Estadual e o poder local.

<sup>3</sup> Distribuição emergencial de cestas de alimentos nos períodos de agravamento da seca.

<sup>4</sup> Distribuição regular de cestas de alimentos, através de parceria do município com o poder federal, por iniciativa do Comunidade Solidária.

<sup>5</sup> Distribuição regular de leite em pó para crianças e gestantes, realizada pela Secretaria de Saúde do município, com recursos federais.

<sup>6</sup> Programa da Unicef de distribuição de recursos para famílias com crianças de 7 a 14 anos que trabalhem ou tenham um dos seus pais trabalhando no sisal. O valor repassado é de R\$ 50,00 por aluno, sendo que 50% dessa quantia fica com a família e 50% com a escola.

<sup>7</sup> Desenvolvido pelo Governo Federal, para compensar os efeitos negativos da seca sobre a renda das famílias. É oferecido um salário de R\$ 80,00/mês.

equipamento da Ebal tem dimensão inferior à do comércio local. Apesar de o *mix* de produtos da rede ser bem mais reduzido, o seu faturamento é significativamente maior que o do varejo não-estatal, pois trabalha em grande escala, ficando o resto do comércio com as funções de diversificação e diferenciação de produtos. Isto é, suas vendas visam à complementação da oferta da rede baiana, tendo, portanto, demanda mais restrita em razão do baixo nível de renda da região.

É importante destacar, ainda, as diferenças com relação ao número de empregados e remuneração média dos funcionários. No varejo, além de o número de funcionários ser mais reduzido, o valor da remuneração é inferior a um salário mínimo, nunca ultrapassando esse patamar. Já na Cesta do Povo, cada loja tem quase sempre o dobro de empregados, recebendo cada um em média três salários. Algumas indicações para preenchimento de vaga no quadro de funcionários da loja são de competência da esfera municipal.

Uma distinção relevante entre essas duas formas de varejo é o modo de pagamento das compras. Na rede Cesta do Povo, é sempre à vista ou na forma de tíquetes-alimentação, porque a capitalização imediata é necessária para a prática de preços subsidiados. Já nos demais estabelecimentos, ela é feita, principalmente, a prazo, de modo a atrair clientes de baixa renda, que, com exceção dos de Cansanção, costumam pagar juros de 6,5% a 10% ao mês. A estimativa do varejo não-estatal é que perto de 50% do seu faturamento tenha origem em vendas a prazo.

No Quadro 17, são comparados os preços médios da rede Cesta do Povo com os do varejo para produtos similares,<sup>21</sup> nas mesmas datas em que foi feita a pesquisa de campo. O diferencial do somatório dos preços favorável à rede é de 14%, e pode ser considerado significativo, uma vez que tais produtos compõem mais de 50% do consumo diário da população e que ele corresponde aproximadamente à margem de lucro dos estabelecimentos privados.

QUADRO 17  
COMPARAÇÃO DOS PREÇOS MÉDIOS DA REDE  
CESTA DO POVO COM OS DOS VAREJOS

Grupo Alimentar	Quant.	Preço Médio Cesta do Povo (A)	Preço Médio Varejo (B)	Diferencial Varejo/ Cesta do Povo (C)-(B-A)/(A)	% Grupos nas vendas do Cesta do Povo	Diferencial Ponderado Varejo/ Cesta do Povo
<b>1. Açúcares e Derivados</b>						
1.1. Açúcar cristal <sup>1</sup>	1 kg	0,39	0,41	5%		
1.2. Goiabada	600 g	1,15	1,20	4%		
<i>Total Grupo 1</i>		<i>1,54</i>	<i>1,61</i>	<i>5%</i>	<i>7,5</i>	
<b>2. Aves e Ovos</b>						
2.1 Frango	1 kg	1,27	1,55	22%		
<i>Total Grupo 2</i>		<i>1,27</i>	<i>1,55</i>	<i>22%</i>	<i>11,7</i>	
<b>3. Bebidas</b>						
3.1. Refrigerante Coca-cola	21	1,72	2,10	22%		
3.2. Refrigerante Antártica	21	1,39	1,52	9%		
<i>Total Grupo 3</i>		<i>3,11</i>	<i>3,62</i>	<i>16%</i>	<i>1,95</i>	

*continua* ⇨

<b>4. Cereais e Leguminosas</b>					
4.1. Arroz tipo I	1 kg	1,05	1,19	13%	
4.2. Arroz tipo II	1 kg	0,9	1,02	13%	
4.3. Feijão		1,55	1,49	-4%	
<i>Total Grupo 4</i>		<i>3,5</i>	<i>3,70</i>	<i>6%</i>	<i>14,24</i>
<b>5. Farinhas, Féculas e Massas</b>					
5.1. Farinha de trigo <sup>2</sup>	1 kg	0,72	0,84	17%	
5.2. Macarrão normal	500 g	0,49	0,56	14%	
5.3. Macarrão (c/ semolina)	500 g	0,51	0,65	27%	
<i>Total Grupo 5</i>		<i>1,72</i>	<i>2,05</i>	<i>19%</i>	<i>4,22</i>
<b>6. Laticínios</b>					
6.1. Leite em pó lata <sup>2</sup>	400 g	3,09	3,33	8%	
6.2. Leite em pó pcte	200 g	1,03	1,14	11%	
6.3. Leite condensado	370 g	1,15	1,38	20%	
<i>Total Grupo 6</i>		<i>5,27</i>	<i>5,85</i>	<i>11%</i>	<i>5,72</i>
<b>7. Oleaginosas</b>					
7.1. Óleo de soja	1l	1,05	1,13	8%	
7.2. Creme vegetal	250 g	0,47	0,67	43%	
<i>Total Grupo 7</i>		<i>1,52</i>	<i>1,80</i>	<i>18%</i>	<i>10,69</i>
<b>8. Panificação</b>					
8.1. Biscoito doce	500 g	0,82	1,13	38%	
8.2. Biscoito salgado	500 g	0,92	1,11	21%	
<i>Total Grupo 8</i>		<i>1,74</i>	<i>2,24</i>	<i>29%</i>	<i>5,78</i>
<b>9. Sal e Condimentos</b>					
9.1. Extrato de tomate lata	370 g	0,78	0,88	13%	
9.2. Extrato de tomate copo	190 g	0,62	0,68	10%	
<i>Total Grupo 9</i>		<i>1,4</i>	<i>1,56</i>	<i>11%</i>	<i>1,59</i>
<b>Total</b>		<b>21,07</b>	<b>23,98</b>	<b>14%</b>	<b>63,39 14,68%</b>

<sup>1</sup> Na maioria dos estabelecimentos o açúcar que teve seu preço coletado estava sendo vendido em embalagem própria.

<sup>2</sup> O leite em pó (Nestlé) e a farinha de trigo (Sarandi e/ou Dona Benta) foram os únicos produtos em que a comparabilidade foi absoluta. Isto é, além da qualidade, embalagem e quantidade seguiram as marcas na coleta de preços.

Há ainda que destacar no Quadro 17 a expressiva variabilidade nos diferenciais de preços levantados, que variam de -4% (feijão) a 43% (creme vegetal). Entretanto, esse intervalo se estreita quando se analisam os grupos

alimentares. O grupo de panificação é o que apresenta diferencial mais elevado (29%) e o de açúcares e derivados (5%), o mais baixo. A redução média de preços no conjunto de bens que reúne os grupos de bebidas, oleaginosas e farinhas, apresentam diferenciais de 16%, 18% e 19%, respectivamente. Açúcares e derivados, cereais e leguminosas apresentam baixo diferencial (5% e 6%).

Para uma melhor visualização do impacto desses diferenciais no faturamento total do Cesta do Povo, decidimos ponderá-los pelo peso de cada grupo de alimentos. Vale destacar que os grupos somam um valor menor que 100% (63,39%), porque nem todos os produtos ofertados na rede Cesta do Povo (91 itens no *mix*) tiveram seus preços pesquisados nesse trabalho. Assim, estimou-se que a rede oferece para este conjunto específico de itens preços 14,68% mais baratos.

Para uma melhor comparação entre os preços encontrados na rede Cesta do Povo e os coletados nos varejos das cidades visitadas,<sup>22</sup> calculamos os desvios médios dos últimos com relação aos primeiros<sup>23</sup> para 13 produtos anteriormente selecionados (Tabela 19). Como podemos notar, há – reforçando

TABELA 19  
DESVIOS MÉDIOS DOS PREÇOS NOS VAREJOS  
EM RELAÇÃO AOS DA REDE CESTA DO POVO

Produtos	Desvio
Leite em pó	1%
Açúcar	9%
Óleo	9%
Extrato de tomate (copo)	13%
Feijão	16%
Macarrão	18%
Leite condensado	20%
Extrato de tomate (lata)	21%
Arroz	22%
Frango	23%
Coca-cola	24%
Biscoito salgado	26%
Biscoito doce	42%
Total ponderado	19%

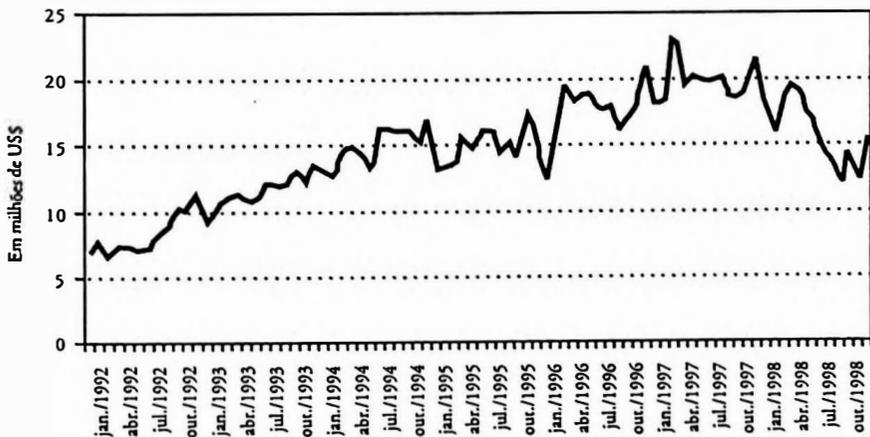
a conclusão anterior – um amplo intervalo entre o menor e o maior desvio, e esses diferenciais não guardam relação com o fato de os produtos pertencerem ou não à cesta básica. O leite em pó (1%), o açúcar (9%) e o óleo (9%) apresentam percentuais relativamente baixos, aquém de 10%. Os biscoitos, por sua vez, produtos fortemente diversificados, são os que apresentam percentuais mais elevados (26%, o doce e 42%, o salgado). Podemos destacar, ainda, os desvios elevados presentes em produtos como frango (23%) e arroz (22%), de grande peso na alimentação das camadas mais pobres.

### III.3.3. EVOLUÇÃO DO SUBSÍDIO E TRANSFERÊNCIA DE RENDA

O Gráfico 30 apresenta a evolução do faturamento da rede Cesta do Povo em dólar de dezembro de 1998, mostrando a queda em valores absolutos do faturamento de meados de 1997 em diante.

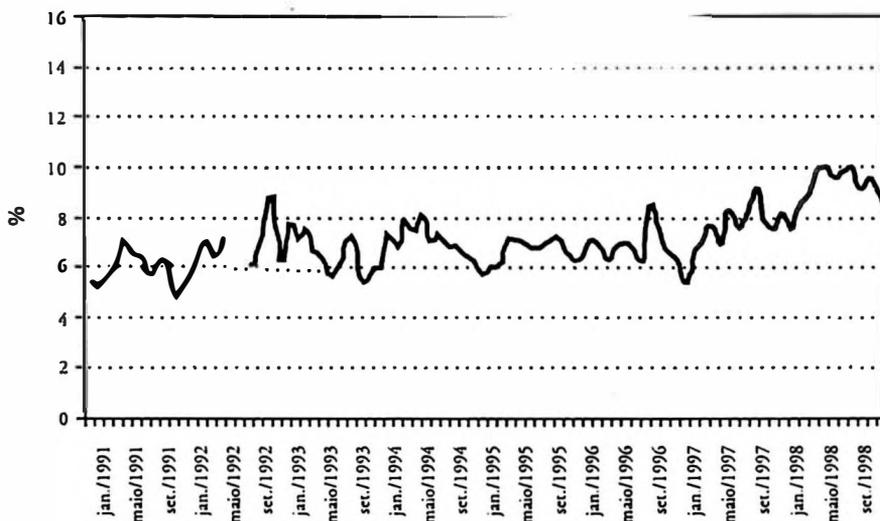
A Ebal atribui parte do mau desempenho registrado em 1998 aos efeitos perversos e conjugados do significativo aumento do desemprego na região metropolitana de Salvador e da seca na parte setentrional do estado. Esses efeitos, sem dúvida, podem ter contribuído para um desempenho medíocre do programa, na medida em que a redução da renda das camadas mais pobres compromete a sua demanda.

GRÁFICO 30  
FATURAMENTO EM DOLÁRES



O Gráfico 31 apresenta a taxa de desemprego para a população de 15 a 64 anos, para a região metropolitana de Salvador. Levando em consideração o público-alvo deste tipo de programa, calculamos também a taxa de desemprego dos 40% mais pobres segundo a distribuição da renda domiciliar *per capita*<sup>24</sup> (Gráfico 32).

GRÁFICO 31  
TAXA DE DESEMPREGO (15 A 64 ANOS)



Fonte: PME.

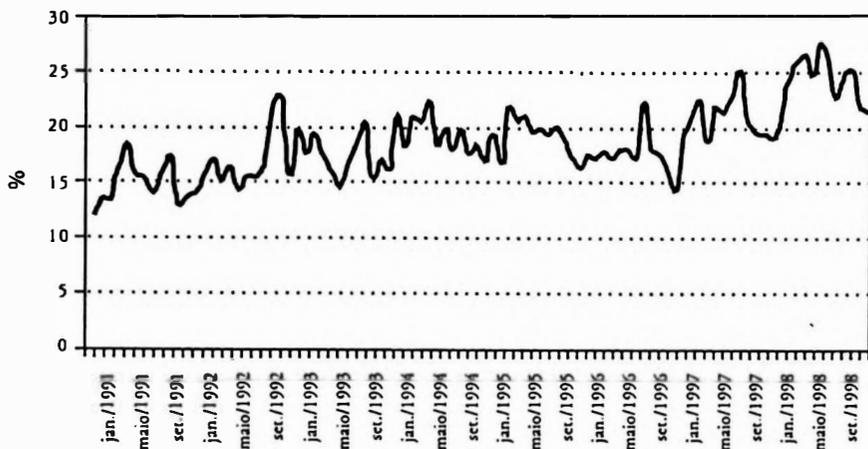
A observação direta desses três gráficos sugere que o aumento de desemprego é pequeno quando comparado à queda do faturamento, o que nos leva a descartar a hipótese de que é o desemprego o fator determinante nesta queda. Investigamos, através da estimação de um modelo de regressão linear, esta relação, e os resultados encontrados confirmaram que o desemprego possui pouco poder na explicação da queda do faturamento.<sup>25</sup>

Por outro lado, quando há secas, a carência da população tende a ser mitigada pela distribuição gratuita de alimentos pelos governos federal e estadual, reduzindo a demanda no varejo alimentar em geral e também na rede Cesta do Povo.

Alternativamente, podemos pensar que o desempenho financeiro do comércio está diretamente ligado ao montante de renda circulando e, neste caso

GRÁFICO 32

TAXA DE DESEMPREGO DOS 40% MAIS POBRES DA POPULAÇÃO  
SEGUNDO A DISTRIBUIÇÃO DA RENDA DOMICILIAR *PER CAPITA*



Fonte: PME.

em particular, a diferenças de preços relativos entre o equipamento público e o mercado varejista. Resolvemos, então, correlacionar variáveis<sup>26</sup> de renda, preço da cesta básica do Decreto-Lei 399/38, diferencial de preços entre varejo e Cesta do Povo, com a evolução do faturamento da rede Cesta do Povo.

Nosso objetivo, com este exercício, é duplo:

- a) identificar qual a variável explicativa de maior significância no desempenho financeiro da rede;
- b) deduzir destas correlações se a função regulatória e/ou compensatória do programa Cesta do Povo mantém-se no período pós-estabilização ou se perde relevância.

Estamos assim retomando e verificando uma vez mais conclusões apresentadas anteriormente e que dão centralidade à renda na compreensão do grau maior ou menor de acessibilidade alimentar. Da mesma maneira, estamos questionando se esse desempenho insatisfatório não estaria escondendo, de fato, uma disfunção do programa, crescentemente inadequado nos seus propósitos por causa da estabilização macroeconômica. Os resultados apresentados a seguir (Tabela 20) nos permitem perceber que, depois da renda (aqui representada pelo PIB), é a variação no diferencial de preços relativos a variável com maior poder explicativo.

TABELA 20

VARIÁVEL DEPENDENTE: FATURAMENTO MENSAL EM DÓLARES

Variáveis	Estimativa			
	Coefficiente	t Estimativa	p-value	R <sup>2</sup>
Constante	706896,73	0,0855	0,9321	0,34
PIB mensal	130249,06	4,1125	0,0001	
Diferencial Cesta/Diocese	302620862,25	2,9577	0,0045	
Preço da cesta básica Diocese	-68115,38	-1,0586	0,2941	

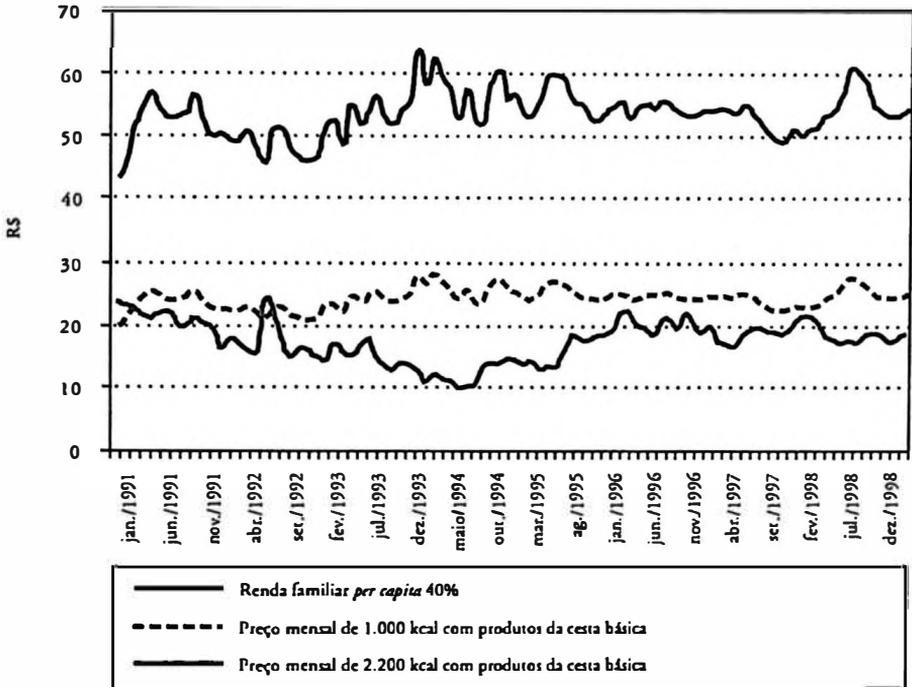
Fonte: Ebal, IBGE e Diocese.

Este resultado é interessante, pois demonstra que, quanto maior o diferencial de preços relativos dos produtos básicos entre a rede Cesta do Povo e o mercado varejista, maior o faturamento do Ebal.

Portanto – e em concordância com a hipótese inicialmente formulada – a queda do faturamento é consequência do esvaziamento do programa, que, por sua vez, é resultado da perda de atratividade da rede Cesta do Povo para a população mais pobre. O programa Cesta do Povo, ao oferecer os bens básicos a preços quase iguais aos de mercado, perde vantagem comparativa por abandonar sua função compensatória. Ele sequer consegue contra-arrestar tal perda com ganhos de conveniência, amplitude de *mix* etc., sobre os quais se realiza a competição no comércio varejista em geral, porque não consegue enfrentar a concorrência nestes aspectos.

Não se pode afirmar com total certeza que tal esvaziamento significa automaticamente que a demanda por alimentos da população mais pobre esteja sendo atendida pelo varejo em geral. Isso é possível, bem como é também plausível supor que parte dela deixa tão-somente de ser atendida, dado o déficit de renda extremamente elevado daqueles que se situam no extremo inferior da distribuição, o que aumenta o risco de insegurança alimentar. O Gráfico 33 evidencia quão crítica é a situação dos 40% mais pobres, permanentemente expostos a déficits nutricionais e calóricos, pois sua renda *per capita* mensal<sup>27</sup> é absolutamente insuficiente para garantir a aquisição do requerimento mínimo, cujo valor, estimado com base nos 13 produtos que compõem a cesta básica do Decreto-Lei 399/38, é duas vezes o da renda domiciliar.

**GRÁFICO 33**  
**EVOLUÇÃO DA RENDA DOMICILIAR *PER CAPITA*\***  
**DOS 40% MAIS POBRES DA POPULAÇÃO**



Fonte: PME.

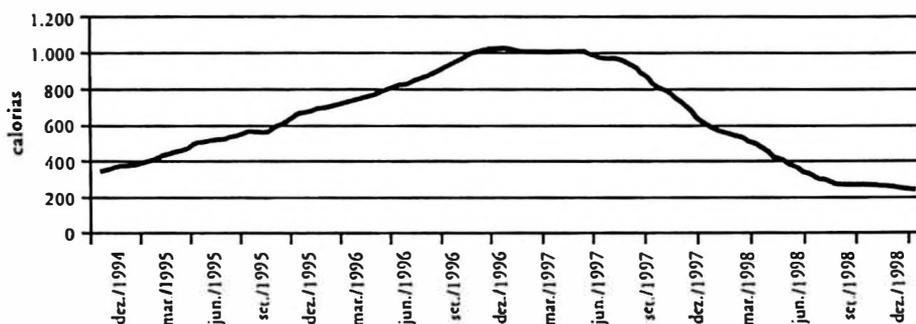
\* A PME coleta somente informações sobre o rendimento do trabalho, não incluindo outros rendimentos.

De modo a mensurar qual o ganho calórico que o programa Cesta do Povo oferece a sua clientela através da venda de cinco produtos básicos subsidiados, estimamos também a evolução do valor do diferencial de preços expressos em kcal. O Gráfico 34 mostra que entre 1994 e 1996 o incremento calórico oferecido através do subsídio aos básicos foi multiplicado por 2,5, transferindo assim um benefício crescente e importante à parcela da população-

alvo do programa compensatório. Nos dois anos seguintes, todavia, deteriora-se essa vantagem, tornando-se tal benefício ainda menor do que em 1994, pois cai para 200 kcal. Ou seja, os mais pobres – cuja renda domiciliar *per capita* mensal permite adquirir cerca de metade dos requerimentos calóricos necessários com base no valor da cesta básica do Decreto-Lei 399/38 (conforme Gráfico 34) – deixam de contar com uma transferência de renda significativa, que dobrava seu grau de acessibilidade alimentar, permitindo-lhes alcançar um patamar calórico quase padrão.

### GRÁFICO 34

EVOLUÇÃO DO APORTE CALÓRICO PROPORCIONADO PELO PROGRAMA CESTA DO POVO DE ACORDO COM A RENDA DOMICILIAR *PER CAPITA* DOS 40% MAIS POBRES DA PME – MÉDIA MÓVEL PARA 12 MESES



Fonte: Dieese e Ebal.

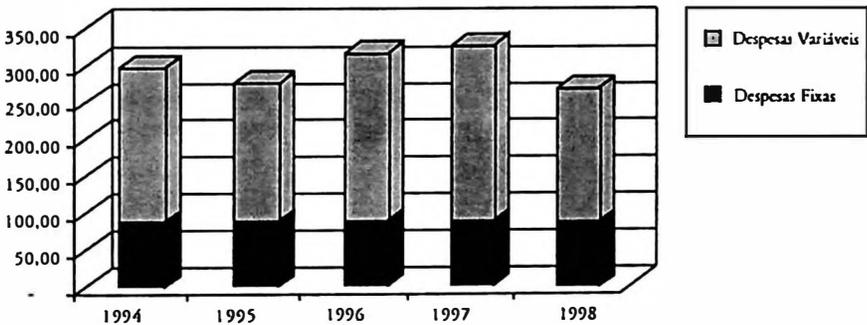
O que explica uma reversão tão forte no desempenho de um programa até então relativamente bem-sucedido nos seus propósitos? Teria havido retração do subsídio, logo redução do efeito compensatório do programa que deixa de transferir renda via comercialização subsidiada? Como evoluiu nos anos recentes o aporte de recursos públicos ao programa? O que teria determinado redução tão importante do benefício social gerado? Para responder a esta pergunta, vamos analisar dados financeiros do Cesta do Povo, que nos foram fornecidos pela Ebal, de modo a captar o peso do subsídio no total do faturamento da rede e sua alocação prioritária.

Os Gráficos 35 e 36 trazem os valores de despesa e receita da rede Cesta do Povo.<sup>28</sup> Evidenciam terem sido 1995 e 1998 anos em que a *performance* financeira da rede foi mais desfavorável. Em comparação com os demais anos

da série, estes registraram faturamento menor e queda das despesas variáveis, fruto da diminuição na aquisição de alimentos para comercialização. Havendo redução da comercialização, é de se esperar que as despesas fixas onerem mais o custo médio da rede, o que acaba exercendo pressões altistas nas margens de comercialização do programa. Com isso, sobem os preços no varejo.

Devemos considerar, porém, o fato de a rede Cesta do Povo ser um equipamento público estatal, que aútere por essa razão importante vantagem comparativa: cerca de 80% das suas despesas fixas são cobertas por repasses (subsídio) do governo estadual. Isso fica claro através da leitura conjunta dos Gráficos 35 e 36, onde os valores dos repasses e das despesas fixas são, para todos os anos da série, quase equivalentes. Isso permite que sejam amenizadas tendências de alta existentes, impedindo o repasse à clientela dos aumentos que anulariam o efeito compensatório do programa. O subsídio é um poderoso instrumento na manutenção de diferenciais de preços favoráveis ao Cesta do Povo, além de garantir menor oscilação nas margens de comercialização da rede. É dessa forma que a rede consegue conferir à sua clientela benefícios na forma de maior acessibilidade aos produtos da sua pauta, pois seus preços são inferiores aos do comércio baiano. Caso contrário, estar-se-ia equiparando a atuação da rede com a do mercado em geral, o que levaria à anulação completa da sua função.

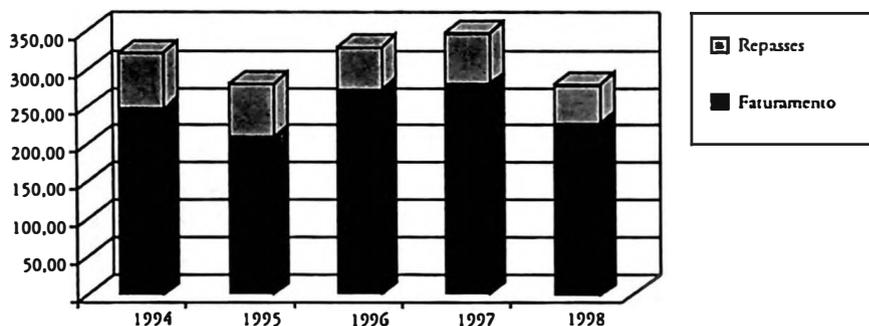
**GRÁFICO 35**  
 EVOLUÇÃO DAS DESPESAS FIXAS E VARIÁVEIS DO PROGRAMA CESTA DO POVO – VALORES EM MILHÕES DE REAIS DE DEZEMBRO DE 1998



Fonte: Ebal.

### GRÁFICO 36

EVOLUÇÃO DOS REPASSES DO GOVERNO ESTADUAL PARA O PROGRAMA CESTA DO POVO E DO SEU FATURAMENTO – VALORES EM MILHÕES DE REAIS DE DEZEMBRO DE 1998



Fonte: Ebal.

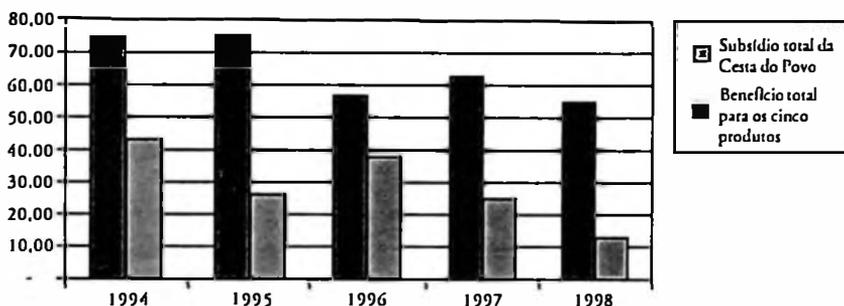
Se a variação maior ou menor do benefício que chega ao cliente pode ser estimada ao longo dos cinco anos em questão, cabe agora quantificar o valor do subsídio transferido, para averiguar se teria também ele variado, impondo ao benefício o comportamento observado.

No Gráfico 37, encontram-se plotados os dados relativos ao subsídio total conferido ao programa Cesta do Povo, bem como o valor estimado do benefício transferido pela rede à sua clientela, através da comercialização subsidiada de cinco produtos básicos (açúcar, feijão, arroz, óleo de soja e café). Vale ressaltar que, juntos, esses produtos respondem por aproximadamente 35% do faturamento da rede, em todos os anos focalizados, e ainda correspondem a quase 50% das calorias diárias contidas na cesta básica do Decreto-Lei 399/38. Isto comprova quão relevantes são na dieta alimentar das camadas mais pobres da população.

O mesmo Gráfico 37 denuncia inequivocamente retração bem mais acentuada do valor do benefício que do subsídio, sobretudo nos três últimos anos da série. Assim, verifica-se em 1998 a pior relação benefício/subsídio do período, indicando que, do total dos repasses efetuados pelo governo do estado ao programa, uma parcela menor chega à população sob a forma de barateamento do preço dos cinco produtos em estudo. Em 1998 esse indicador é de 0,25, contra 0,67 em 1996, ano mais favorável do período.

GRÁFICO 37

EVOLUÇÃO DO SUBSÍDIO TOTAL DO PROGRAMA CESTA DO POVO E DO BENEFÍCIO TOTAL AUFERIDO PELOS SEUS CLIENTES NA AQUISIÇÃO DE CINCO PRODUTOS (ARROZ, FEIJÃO, AÇÚCAR, ÓLEO E CAFÉ) – VALORES EM MILHÕES DE REAIS DE DEZEMBRO DE 1998.



Fonte: Ebal e Dieese.

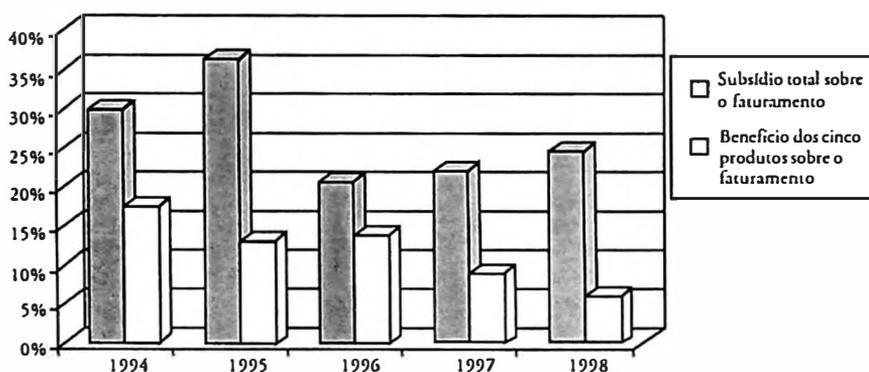
O Gráfico 38 traz os mesmos números do gráfico anterior, agora ponderados pelo faturamento anual da rede. Novamente, não restam dúvidas quanto à magnitude da redução do benefício nos cinco anos em foco. Em 1994, cerca de 15% do valor faturado pelo programa Cesta do Povo eram repassados à sua clientela sob a forma de preços subsidiados. Este percentual declina regularmente, chegando ao patamar de 5% em 1998. Em contrapartida, o subsídio, mais elevado em 1994 e sobretudo em 1995, diminuiu em 1996, numa trajetória de ascensão oposta à do benefício. No Gráfico 38 fica evidente ainda que o subsídio do Cesta do Povo vem mudando seu foco. Este vem cada vez menos sendo canalizado para a promoção de preços mais baixos de produtos básicos, decorrentes da redução dos diferenciais de preços observados entre a rede e o varejo de Salvador.

Mas, se o subsídio deixa de ser canalizado para os produtos básicos e cresce em relação ao faturamento, qual o seu destino? Para onde está sendo direcionado? Pelos exercícios realizados nesta pesquisa, em que acompanhamos a evolução dos preços dos bens básicos e dos demais que compõem o *mix* da rede Cesta do Povo, pode-se concluir que os produtos industrializados foram paulatinamente concentrando a alocação do subsídio em detrimento dos básicos. Isso é uma das razões do esvaziamento da rede: o público-alvo não vê mais atratividade no programa, que cobra um preço pelos produtos essenciais que pouco difere daqueles vigentes no mercado. Como Coca-cola, leite condensado e outros produtos afins têm peso marginal – embora crescente

– na alimentação da população sujeita a risco alimentar, mas são aqueles onde está embutida maior parcela da transferência de renda, acaba por aumentar a evasão da clientela potencial do programa. Isso pode levar, como já foi apontado, a um incremento ainda maior do grau de insegurança alimentar dos grupos sociais mais necessitados.

GRÁFICO 38

EVOLUÇÃO DAS PARTICIPAÇÕES DO SUBSÍDIO TOTAL E DO BENEFÍCIO DE CINCO PRODUTOS NO TOTAL DO FATURAMENTO DA REDE DO PROGRAMA CESTA DO POVO



Fonte: Ebal e Dieese.

A perda de eficácia do programa Cesta do Povo – um benefício de apenas 5% no custo de aquisição dos produtos de primeira necessidade para um subsídio equivalente a  $\frac{1}{4}$  do faturamento da empresa – deve-se em última análise à má alocação do subsídio, que vem favorecendo produtos de pouca relevância para o bem-estar nutricional da população pobre. Por essa razão, sem uma reorientação adequada do subsídio, focalizando-o nos alimentos básicos, não se justifica a manutenção da rede Cesta do Povo. Isto ainda permite, *per se*, uma focalização mais adequada do projeto nos seus beneficiários potenciais mais naturais. Nem mesmo o impacto regulatório tão positivo que certamente tem nas áreas interioranas, onde o mercado é débil, justificaria manter um programa compensatório tão desvirtuado, de *performance* declinante.

Mas teria a análise abstraído a probabilidade de o Cesta do Povo, mesmo tendo perdido parte do seu bom desempenho como programa compensatório, manter seus efeitos regulatórios, de difícil mensuração, levando a uma redução dos preços de mercado?

Uma hipótese não aventada até o momento nesta análise é a possibilidade de o diferencial entre o Cesta do Povo e o mercado em geral estar, na verdade, indicando o grande poder regulatório do varejo subsidiado baiano, comprimindo o preço para baixo.

Poder-se-ia supor que o Cesta do Povo, em vez de ter perdido vantagens comparativas *vis-à-vis* o mercado, nivelando o seu preço com o dele, teria provocado uma queda dos preços de mercado e não o contrário, como sustentado ao longo de toda a análise?

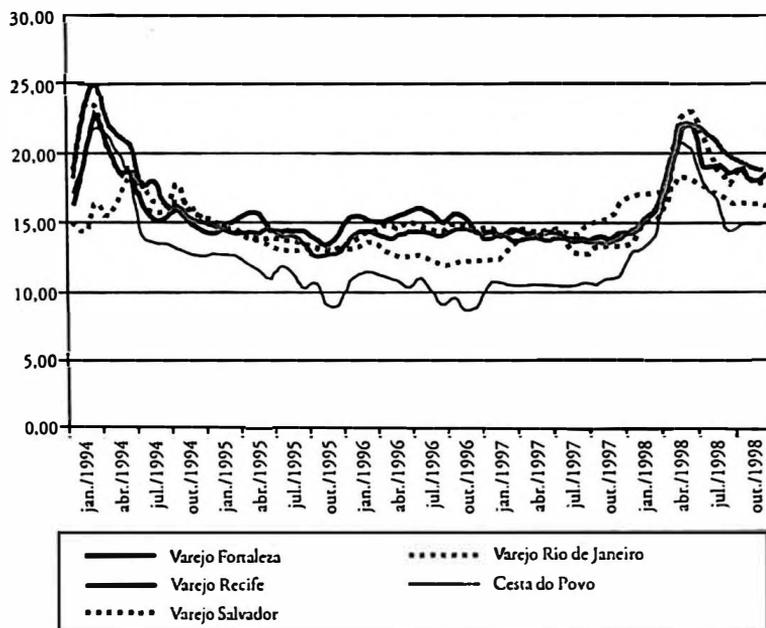
Para demonstrar a evidência de que foi a rede Cesta do Povo que perdeu atratividade, diminuindo, portanto, o benefício transferido à sua clientela, basta observar o Gráfico 39. Nele comparamos a evolução dos preços da cesta reduzida com os do Dieese em outras capitais do Nordeste,<sup>29</sup> e no Rio de Janeiro, por ser esta a capital que revelou, no período analisado (1990/1998), aumento absoluto mais significativo no grau de acessibilidade alimentar (razão entre a renda e os preços dos alimentos), sem a presença de nenhuma forma de intervenção estatal no setor. Para maiores informações acerca das características do mercado de gêneros alimentícios e da evolução do poder de compra da população na cidade, basta referir-se ao anexo. A cidade do Rio de Janeiro é utilizada, neste exercício, como grupo de controle, de modo a nos permitir isolar o efeito responsável pela redução do grau de eficácia da Cesta do Povo na Bahia cujas vantagens tornam-se decrescentes *vis-à-vis* o varejo em geral.

Até o início de 1997, há uma clara tendência de diminuição do preço da cesta reduzida no varejo em todas as capitais focalizadas, bem como na rede pública baiana. Isto é acompanhado por um incremento da dispersão entre as curvas. Assim, gradativamente, os preços da rede baiana tornam-se mais baratos que os do varejo, principalmente os do Nordeste, seu diferencial com o Rio de Janeiro sendo menor.

A partir de meados de 1997, no entanto, as vantagens de se comprar na rede Cesta do Povo começam a ser decrescentes. Constata-se uma aproximação da curva de preços da rede com as demais. Agravante é o fato de isso ocorrer em uma conjuntura generalizada de alta dos preços dos alimentos básicos, onde a rede baiana deveria ter, através de sua grande presença no mercado de Salvador, funcionado como agente amortecedor dos reajustes dos preços. Ao contrário, é justamente no equipamento público que se verificam os maiores aumentos. Paulatinamente a Cesta do Povo cola seus preços aos dos demais mercados do Nordeste, situando-os ainda acima dos do varejo da capital fluminense.

GRÁFICO 39

EVOLUÇÃO DOS PREÇOS DE UMA CESTA REDUZIDA (ARROZ, FEIJÃO, AÇÚCAR, CAFÉ E ÓLEO) NA REDE CESTA DO POVO E NO VAREJO DE CAPITALS SELECIONADAS – VALORES EM REAIS DE DEZEMBRO DE 1998



Fonte: Ebal e Dieese.

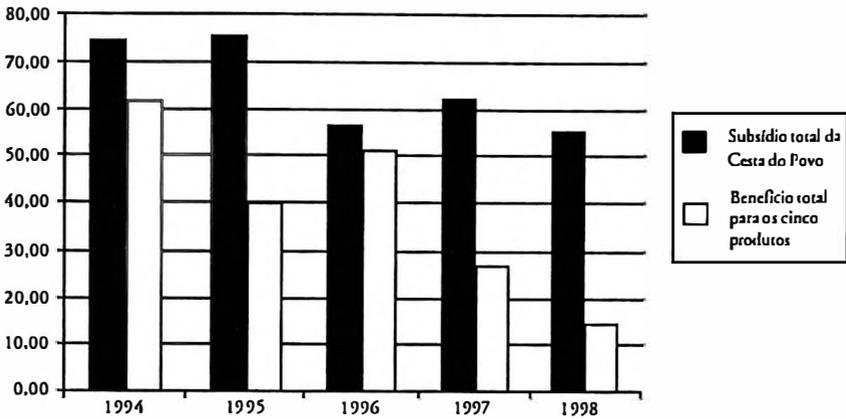
Fica patente que a redução dos diferenciais de preços entre a Cesta do Povo e o varejo de Salvador é fruto do esvaziamento do perfil compensatório do programa, que passa a não mais garantir um melhor nível de acessibilidade alimentar à sua clientela, sobretudo no caso dos alimentos básicos.

Evidencia-se, assim, que a diminuição do benefício direto transferido pelo programa Cesta do Povo ao seu público não tem relação de causalidade direta neste período com perda do seu papel regulatório. O valor total do benefício, bem como seu percentual em relação ao faturamento da rede, são declinantes, mesmo quando a contraposição de preços é realizada em outros mercados, de modo que isolam o seu efeito regulador e o de programas semelhantes. O que ocorre nesta fase é, de fato, uma perda gradual do perfil compensatório do programa, por ter este majorado seus preços, perdendo conseqüentemente seu potencial regulatório sistêmico.

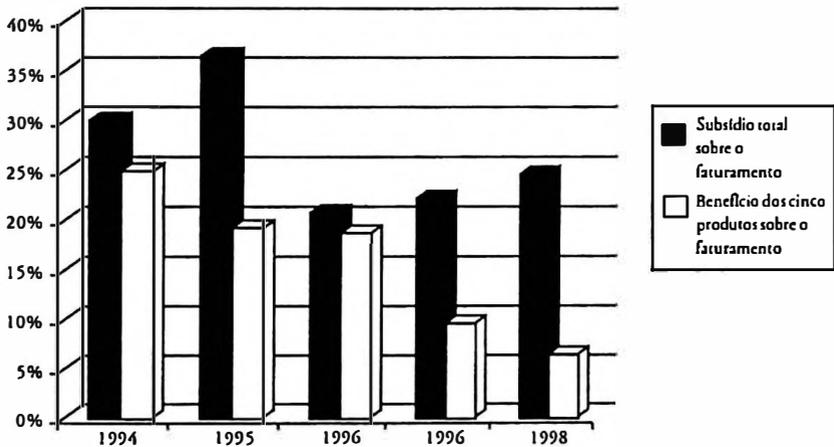
PAINEL 6

EVOLUÇÃO DO SUBSÍDIO DO PROGRAMA CESTA DO POVO  
E DO BENEFÍCIO A PREÇOS DE FORTALEZA E RECIFE

Evolução do subsídio total do programa Cesta do Povo e do benefício total auferido a preços do mercado varejista de Fortaleza para cinco produtos (arroz, feijão, açúcar, óleo e café) - valores em milhões de reais de dezembro de 1998

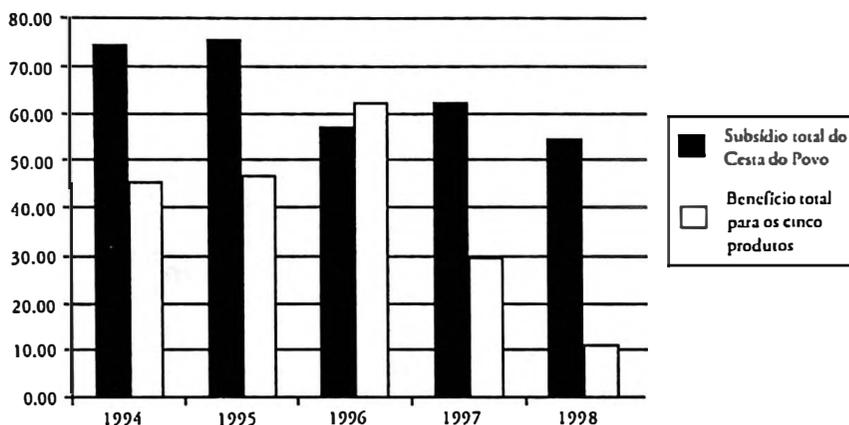


Evolução das participações do subsídio total e do benefício de cinco produtos no total do faturamento da rede Cesta do Povo calculados a preços do mercado varejista de Fortaleza

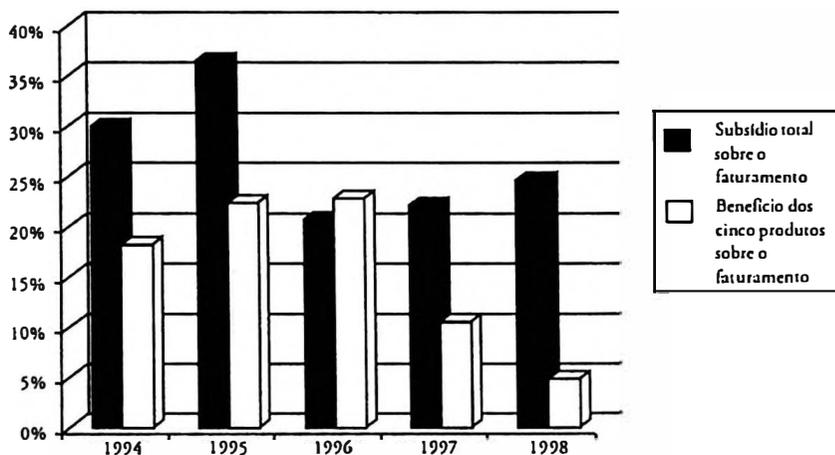


→ PROGRAMAS SOCIAIS DE COMBATE À FOME

Evolução do subsídio total do programa Cesta do Povo e do benefício total auferido a preços do mercado varejista de Recife para cinco produtos (arroz, feijão, açúcar, óleo e café) - valores em milhões de reais de dezembro de 1998



Evolução das participações do subsídio total e do benefício de cinco produtos no total do faturamento da rede Cesta do Povo calculados a preços do mercado varejista de Recife



Fonte: Ebal e Dieese.

### III.4. REVISITANDO O PROGRAMA CESTA DO POVO: AJUSTES E RESULTADOS UM ANO DEPOIS

Esta seção apresenta os resultados da segunda avaliação acerca do impacto regulatório e compensatório do programa Cesta do Povo, após a introdução de um conjunto de modificações no seu escopo, sugeridas pela equipe que coordenou o estudo “Descentralização e Segurança Alimentar: novos rumos para as políticas públicas”.

Como demonstra a seção anterior (subsídio estatal em grande escala: a rede baiana do programa a Cesta do Povo), o programa perdera eficácia com a estabilização econômica na medida em que se verificou uma redução do seu diferencial de preços *vis-à-vis* os dos varejo alimentar. Isto é, registrou-se uma convergência de preços entre os praticados no equipamento público subsidiado e aqueles vigentes no mercado varejista em geral. O programa perde atratividade em razão da forte retração do valor do benefício repassado às famílias carentes, público-alvo do programa, que leva não somente a um esvaziamento progressivo das lojas da rede Cesta do Povo, preteridas pelo grande varejo concorrente, mas também a uma queda expressiva do faturamento. Como vimos anteriormente, “em 1994, cerca de 15% do valor faturado pela rede eram repassados à sua clientela sob a forma de preços subsidiados. Este percentual declina regularmente, chegando ao patamar de apenas 5% em 1998”.<sup>30</sup>

Além da redução do benefício direto, ficou também patente que o subsídio deixou de ser canalizado para os produtos básicos, de maior peso no consumo das classes desfavorecidas da população, a quem se destinava o programa, concentrando-se em produtos industrializados, cuja demanda é marginal junto ao público-alvo. O mais grave, entretanto, foi tal reflexo sobre o grau de acessibilidade calórica da população pobre, já deficiente. Com a alocação equivocada do benefício em produtos não básicos, o ganho calórico compensatório que atenuava o risco alimentar das famílias pobres foi dirimido, comprometendo a efetividade do programa como instrumento de combate à pobreza. O programa perdeu, assim, muito do seu impacto compensatório, embora sua dimensão regulatória mantivesse alguma expressão nas áreas do interior do estado onde a concorrência é bastante débil e a insuficiência de renda dos pobres de tão aguda os leva a adquirir alimentos a prazo, com preços altamente onerados por juros reais elevadíssimos.

Diante de uma situação de forte degradação das metas do programa, e da sua efetividade social como programa compensatório, foram sugeridas algumas modificações no escopo do Cesta do Povo, sintetizadas em dois pontos:

1) redução do *mix* de produtos de 1990 para cerca da metade, de forma a recentrar o subsídio nos produtos de primeira necessidade, cujo peso é grande na alimentação das camadas mais pobres da população;

2) ampliação do diferencial de preços da rede Cesta do Povo nos produtos básicos *vis-à-vis* o varejo em geral, para ampliar o impacto compensatório do programa. Esse custo adicional decorrente da redução das margens de preço praticadas pela Cesta seria compensado pelo aumento do faturamento do programa.

Ao final de 12 meses de implantação do novo escopo do Programa, a Ebal, nos solicitou nova avaliação, desta vez financiada exclusivamente pela própria empresa.

### III.4.1. OBJETIVOS DA NOVA PESQUISA

#### a) Objetivo geral

Avaliar o impacto regulatório e compensatório do programa Cesta do Povo do estado da Bahia, tanto na região metropolitana, quanto no interior, buscando captar o efeito das mudanças introduzidas por ocasião da reorientação do programa, a partir de janeiro de 1999.

#### b) Objetivos específicos

- Analisar a pertinência e impacto da nova focalização do público-alvo com base na redução da pauta de produtos;
- Estimar o grau de cobertura do programa;
- Identificar ganhos na redistribuição do benefício, na sua forma calórica;
- Identificar a possibilidade de introdução de novas formas de gestão do programa em nível municipal, de forma a reduzir o subsídio estatal e aumentar a eficiência do programa;
- Medir o impacto regulatório do programa.

### III.4.2. METODOLOGIA

Com base na experiência anterior de avaliação do programa, procedemos inicialmente a um levantamento dos dados financeiros da Ebal, de modo a analisar o desempenho econômico da empresa ao longo de 1999. Esse conjunto de informações (faturamento por loja, por produto, volume de vendas etc.) foi fornecido pela Ebal, sem restrições.

O impacto regulatório do Cesta do Povo foi avaliado com base em pesquisa de campo realizada em 20 municípios baianos, de distintas áreas. Essencialmente, foram cotejados preços de uma cesta de 30 alimentos (os mais vendidos pela Ebal) no varejo local (3 lojas, além da rede Cesta) e nas lojas da rede. Além disso, tal impacto regulatório foi também estimado através de uma comparação entre preços praticados pelo programa baiano e uma cesta de 13 produtos cujos preços são levantados mensalmente pelo Dieese em Salvador. Em ambos os casos, buscou-se medir o diferencial oferecido pelo Cesta do Povo e sua evolução.

Para estimar o impacto compensatório do programa, trabalhamos com conversões calóricas dos produtos ofertados pela rede Cesta do Povo, medindo seu diferencial, tal como na pesquisa anterior.

#### III.4.2.1 Avaliação de Impacto do programa Cesta do Povo em 1999: sumário dos resultados e das recomendações

A título de informação vamos balizar as conclusões apresentadas em subsídio estatal em grande escala: a rede baiana do programa Cesta do Povo deste livro. A pesquisa realizada em 1994/1998 permitiu concluir que o subsídio transferido notadamente pelo governo estadual estava sendo canalizado para produtos de maior valor agregado que não figuram na pauta de consumo das camadas mais pobres da população. Isso pode ser averiguado através da estimação do percentual do subsídio transferido na forma de benefício pela rede Cesta do Povo à sua clientela, através da comercialização de cinco produtos alimentares básicos: arroz, feijão, açúcar, café e óleo de soja.

Os resultados explicitaram a retração acentuada do valor do benefício em contraponto com a manutenção dos patamares de subsídio, sobretudo nos três últimos anos da série (1996, 1997 e 1998). Assim, verificou-se em 1998 a pior relação benefício/subsídio do período, indicando que, do total dos repasses efetuados pelo governo do estado ao programa, uma parcela cada vez menor chegava à população sob a forma de barateamento do preço dos cinco produtos em estudo.

Isso explica o esvaziamento do programa: o público-alvo passou a não reconhecer mais a sua atratividade, uma vez que os preços dos produtos essenciais pouco diferiam daqueles vigentes no mercado.

No início de 1999, visando corrigir os desvios identificados, a Ebal cortou 46 produtos da pauta de comercialização da rede, e introduziu uma política de contenção de suas margens de comercialização, com vistas à reto-

mada do impacto compensatório que o programa vinha perdendo. Em 1998 eram comercializados 91 produtos nas lojas da rede Cesta do Povo, sendo a grande maioria alimentos (56). Os demais itens estavam distribuídos entre produtos de higiene pessoal, limpeza, utensílios domésticos, roupas e outros. Foram cortados basicamente os três últimos. Dentre os alimentos, somente o creme de leite foi retirado da pauta de comercialização. Nenhum item alimentar foi adicionado ao *mix*, e em 1999 a rede continuou não comercializando produtos perecíveis.

### III.4.3. NOVO EIXO DE INTERVENÇÃO DA EBAL: REDUÇÃO DE MARGENS E VENDA EXCLUSIVA DE ALIMENTOS

#### III.4.3.1. A pauta de produtos

Apesar de ter sido reduzido o escopo da oferta, o *ranking* dos produtos mais vendidos pela rede e sua representatividade no total do faturamento quase não se alteraram entre 1998 e 1999. Isso demonstra que a decisão de enxugar a pauta de comercialização se traduziu, em última instância, numa adequação da oferta da rede à realidade do perfil da sua clientela.

O Quadro 18 ilustra essa constatação. A lista dos cinco produtos mais vendidos em 1998 é idêntica em 1999, com alterações apenas marginais na ordem de classificação dos produtos e nos percentuais de sua participação no total faturado. Juntos, esses produtos responderam por aproximadamente 42% do faturamento da rede em 1999, contra um pouco menos, 41%, em 1998. Se nos detivermos nos 30 produtos mais vendidos, observaremos que somente a partir da 25ª colocação é que surgem mudanças no *ranking* de 1999 *vis-à-vis* 1998. Ao todo, esses 30 produtos representaram quase 84% do faturamento da rede em 1999, contra cerca de 90% em 1998.

O mesmo acontece se agregarmos mais 3 itens de modo a reunir representação da pauta de vendas superior a 50% do faturamento. Os oito produtos mais vendidos respondem por aproximadamente 55% do faturamento da rede em 1998, percentual que se retrai muito pouco em 1999 (53%). Mas estaria essa retração indicando o insucesso da estratégia adotada em 1999, uma vez que mais de 50% das vendas de produtos básicos registrou ligeiro recuo relativo no total do faturamento? O Quadro 19 demonstra que essa hipótese não é verdadeira, uma vez que a redução da participação de itens como feijão (36%), leite em pó (24%), arroz (22%) e biscoito (11%), no faturamento total se dá concomitantemente à expansão das quantidades comercializadas

QUADRO 18  
 RELAÇÃO DOS TRINTA PRODUTOS MAIS VENDIDOS NA CESTA DO POVO

1999		1998		
	Produtos	Participação	Produtos	Participação
1ª	Frango e cortes	15,57%	Frango	11,70%
2ª	Óleo	8,13%	Arroz	8,58%
3ª	Açúcar	6,76%	Óleo	8,00%
4ª	Arroz	6,61%	Açúcar	7,06%
5ª	Biscoito	5,10%	Biscoito	5,78%
	Cinco mais vendidos	42,17%	Cinco mais vendidos	41,12%
6ª	Leite em pó	3,82%	Feijão	5,66%
7ª	Feijão	3,61%	Leite em pó	5,03%
8ª	Café	3,39%	Café	3,28%
	Oito mais vendidos	52,99%	Oito mais vendidos	55,09%
9ª	Creme dental	3,05%	Detergente em pó	3,25%
10ª	Detergente em pó	2,59%	Creme dental	3,24%
11ª	Refrigerante	2,51%	Macarrão	2,74%
12ª	Papel higiênico	2,10%	Creme vegetal	2,69%
13ª	Macarrão	2,10%	Papel higiênico	2,50%
14ª	Creme vegetal	2,07%	Refrigerante	1,95%
15ª	Farinha de trigo	1,89%	Sabão em barra	1,91%
16ª	Sabão em barra	1,72%	Extrato de tomate	1,59%
17ª	Sabonete	1,46%	Água sanitária	1,56%
18ª	Flocos de milho	1,38%	Farinha de trigo	1,48%
19ª	Peixe	1,35%	Flocos de milho	1,48%
20ª	Extrato de tomate	1,29%	Peixe	1,47%
21ª	Esponja de lã de aço	1,16%	Sabonete	1,46%
22ª	Água sanitária	1,06%	Esponja de lã de aço	1,33%
23ª	Farinha de mandioca	0,85%	Fósforo	0,88%
24ª	Fósforo	0,82%	Detergente líquido	0,86%
25ª	Leite de coco	0,72%	Desodorante	0,85%
26ª	Sardinha enlatada	0,65%	Leite condensado	0,69%
27ª	Bacalhau	0,60%	Leite de coco	0,68%
28ª	Detergente líquido	0,60%	Absorvente higiênico	0,65%
29ª	Vinagre	0,40%	Leite líquido	0,65%
30ª	Desodorante	0,39%	Desinfetante	0,63%
	Mais vendidos	83,75%		89,63%
	Outros	16,25%		10,37%
	Total	100,00%		100,00%

Fonte: Relatório anual Ebal. Acumulado de janeiro a dezembro de cada ano.

→ PROGRAMAS SOCIAIS DE COMBATE À FOME

(50%, 5%, 24% e 46% respectivamente). O que efetivamente acontece é a queda relativa da receita com a venda desses produtos, decorrente da diminuição dos seus preços (variação negativa de 49% para o feijão, 14% para o leite em pó, 25% para o arroz e 28% para o biscoito).

QUADRO 19  
COMPARAÇÃO ENTRE PARTICIPAÇÃO NO FATURAMENTO,  
PREÇO E QUANTIDADE ANUAL COMERCIALIZADA

	1998	1999	Variação
Faturamento em reais dez./1999	R\$241.285.783,49	R\$288.880.042,70	19,73%
Participação no faturamento	1998	1999	Variação
açúcar 1 kg	7,06%	6,76%	-4,25%
arroz 1 kg	8,56%	6,61%	-22,78%
óleo soja lata 900 ml	8,00%	8,13%	1,62%
feijão 1 kg	5,66%	3,61%	-36,22%
café moído pacote 250 g	3,28%	3,39%	3,35%
frango congelado 1 kg	11,70%	15,57%	33,08%
biscoito pacote 500 g	5,78%	5,10%	-11,76%
leite em pó pacote 200 g	5,03%	3,82%	-24,06%
Total	55,07%	52,99%	-3,78%
Preço médio anual em reais dez. 1999	1998	1999	Variação
açúcar 1 kg	R\$ 0,48	R\$ 0,52	8,89%
arroz 1 kg	R\$ 0,98	R\$ 0,73	-25,27%
óleo soja lata 900 ml	R\$ 1,14	R\$ 1,14	0,04%
feijão 1 kg	R\$ 1,71	R\$ 0,87	-49,27%
café moído pacote 250 g	R\$ 1,51	R\$ 1,41	-6,54%
frango congelado 1 kg	R\$ 1,27	R\$ 1,27	0,00%
biscoito pacote 500 g	R\$ 0,82	R\$ 0,59	-28,05%
leite em pó pacote 200 g	R\$ 1,09	R\$ 0,94	-13,76%
Total	R\$ 5,82	R\$ 4,67	-19,72%
Quantidade anual comercializada	1998	1999	Variação
açúcar 1 kg	35.671.442,28	37.554.405,55	5,28%
arroz 1 kg	21.144.620,74	26.157.494,28	23,71%
óleo soja lata 900 ml	16.938.280,97	20.601.708,31	21,63%
feijão 1 kg	7.963.940,17	11.986.861,54	50,51%
café moído pacote 250 g	5.245.992,78	6.945.413,79	32,39%
frango congelado 1 kg	22.228.690,29	35.416.238,31	59,33%
biscoito pacote 500 g	17.007.705,23	24.970.986,74	46,82%
leite em pó pacote 200 g	11.134.564,14	11.739.593,22	5,43%

Fonte: Ebal.

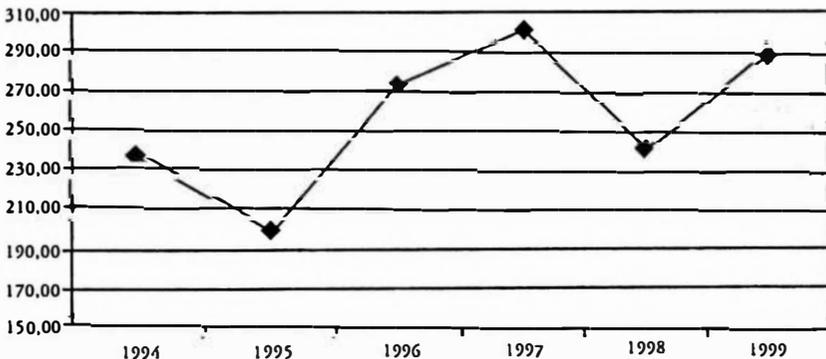
Em 1999, o frango congelado continuou sendo o grande destaque nas vendas da rede, detendo mais de 15% do total faturado, contra 11% em 1998. Vale ressaltar que o preço do frango foi mantido fixo entre 1998 e 1999 no patamar de R\$ 1,27/kg, o que deve ter contribuído para seu excelente desempenho de vendas, sendo o item, entre os oito primeiros, que sofreu a maior variação positiva do volume comercializado. Em 1998 foram vendidas cerca de 22 mil toneladas de frango congelado, volume que atingiu 35 mil toneladas em 1999 (crescimento de 59%).

A elasticidade-renda desse produto é alta para a população de baixa renda, entre outras coisas por se tratar da proteína animal que possui menor preço de mercado. Assim, o incremento substancial verificado nas suas vendas na rede baiana deve estar diretamente relacionado à estabilidade dos seus preços e ao barateamento dos preços dos demais itens alimentares básicos.

#### III.4.3.2. Impacto da nova política comercial sobre o resultado econômico do programa

Os cortes efetuados na pauta dos itens de comercialização da rede Cesta do Povo não impactaram negativamente na receita de suas vendas; ao contrário, esta cresceu cerca de 20% entre 1998 e 1999. Portanto, mostra-se acertada a estratégia de redução do *mix*. No Gráfico 40 percebe-se que as vendas da rede pública passaram de R\$ 240 milhões em 1998 para R\$ 290 milhões em 1999, patamar inferior somente ao verificado em 1997.

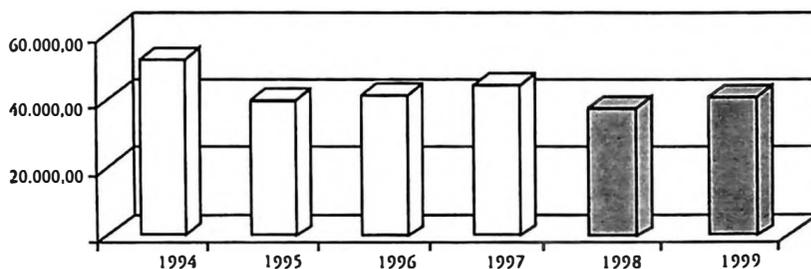
GRÁFICO 40  
FATURAMENTO DA REDE CESTA DO POVO  
EM MILHÕES DE REAIS DE DEZ./1999



Fonte: Relatório Anual da Diretoria. Ebal S.A.

O desempenho positivo das vendas foi acompanhado por um crescimento de cerca de 10% do número de atendimentos (Gráfico 41). Se, em 1998, foram atendidas 38 milhões de pessoas nas lojas da rede Cesta do Povo, em 1999 esse número ultrapassou os 41 milhões. Uma performance melhor que a do ano anterior, mas ainda muito aquém dos quase 50 milhões de atendimentos realizados em 1994, quando o programa mostrava ter papel fundamental na garantia de maior acessibilidade alimentar às camadas em situação de risco e pobreza.

GRÁFICO 41  
NÚMERO DE ATENDIMENTOS – VALORES EM MIL ATENDIMENTOS



Fonte: Relatório Anual da Diretoria. Ebal S.A.

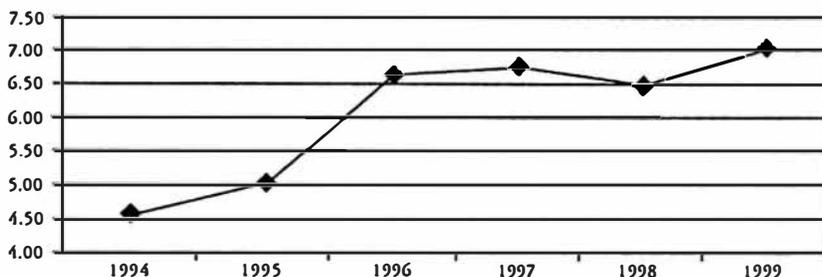
Considerando que cada pessoa freqüente, em média, quatro vezes por mês a rede Cesta do Povo, podemos supor, por aproximação, que 860 mil famílias<sup>31</sup> compraram mensalmente nos armazéns da rede em 1999, beneficiando um universo de perto de 3,5 milhões de pessoas, contra 3,1 milhões em 1998.

O crescimento mais acentuado das vendas (20%) que do número de atendimentos (10%) fez com que em 1999 fosse registrado o mais elevado nível de receita média por ato de compra desde 1994 (R\$ 7,10, conforme o Gráfico 42). Esse valor é cerca de 9% superior ao registrado em 1998.

O incremento da receita média de vendas combinado com a expansão do número de atendimentos demonstra a retomada da atratividade do programa Cesta do Povo em queda desde 1994, quando a estabilização econômica levou à redução do diferencial compensatório da Cesta *vis-à-vis* o mercado varejista.

GRÁFICO 42

RECEITA MÉDIA POR ATENDIMENTO EM REAIS DE DEZEMBRO DE 1999



Fonte: Relatório Anual da Diretoria. Ebal S.A.

Nos primeiros meses de 1999, em decorrência do ajuste cambial ocorrido com a liberação da cotação da moeda americana, verifica-se alta dos custos de importação, desencadeando em todos os ramos da economia nacional um processo de realinhamento de preços, que afetou diretamente os índices de inflação calculados pelos órgãos oficiais. Foi nesse mesmo período que a gestão do Cesta do Povo reestruturou sua política de comercialização, visando ajustar o perfil da sua oferta à demanda da sua clientela e conter o repasse dos custos crescentes de aquisição para os preços finais.

### III.4.3.3. O impacto compensatório da nova política comercial

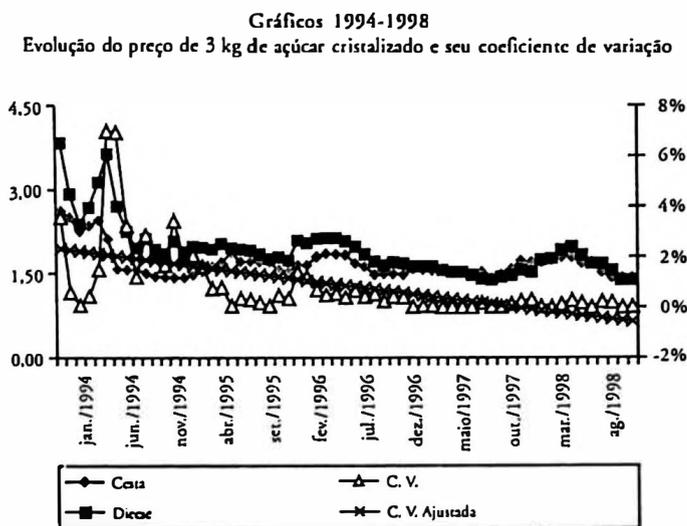
O impacto dessa política sobre os diferenciais de preços calculados entre o mercado varejista e a rede pública pode ser conferido no Painel 7, onde, além da apresentação das informações relativas ao estudo realizado anteriormente, são plotados gráficos que incluem as séries mensais de preços de 1999. Trabalhou-se, como no relatório anterior, com a evolução dos preços de cinco alimentos básicos, comercializados nas lojas da rede Cesta do Povo e coletados pela pesquisa mensal de preços realizada pelo Dieese na região metropolitana de Salvador, e que, sobretudo, compõem a cesta básica do Decreto-Lei 399/38.

Ainda nos gráficos do Painel 7 estão as curvas do coeficiente de variação, calculadas a partir das duas séries, além das suas respectivas curvas ajustadas,

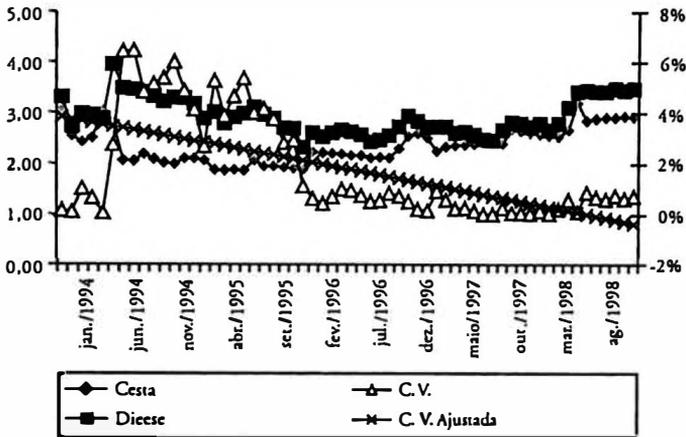
que permitem visualizar a tendência dos diferenciais de preços. As quantidades, como em 1999, foram definidas a partir da composição da cesta básica do Decreto-Lei 399/38. Com base nesta composição, foi construída uma “cesta reduzida” – mesmo procedimento utilizado na pesquisa anterior –, composta por cinco produtos alimentares que puderam ser identificados como comparáveis nos dois levantamentos de preços, no período de janeiro de 1994 a dezembro de 1999: feijão, arroz, açúcar, café e óleo de soja.

Como a finalidade desse estudo é capturar o efeito das mudanças na política de comercialização da rede baiana sobre o seu desempenho compensatório, trabalhou-se distintamente com dois períodos, 1994-1998 e 1994-1999.

PAINEL 7  
ESTUDO DE PREÇOS CESTA DO POVO/DIEESE

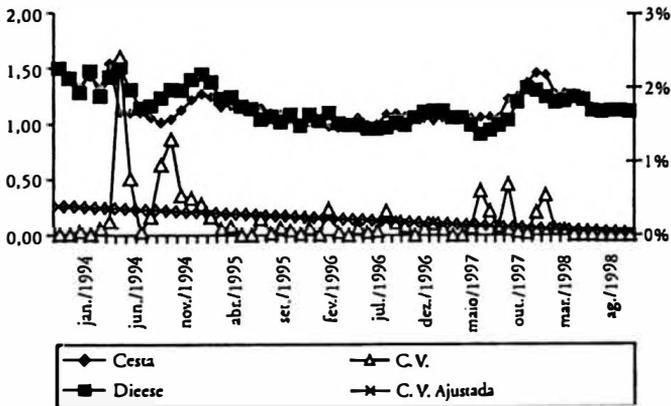


Evolução do preço de 3 kg de arroz beneficiado tipo II e sua curva de variação



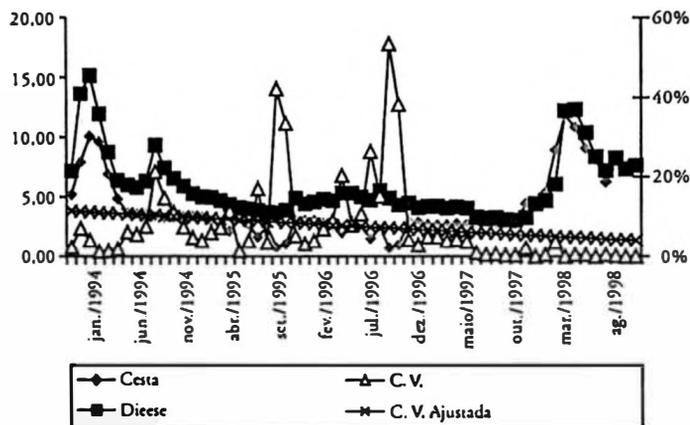
Gráficos 1994-1998

Evolução do preço de 900 ml de óleo de soja e seu coeficiente de variação



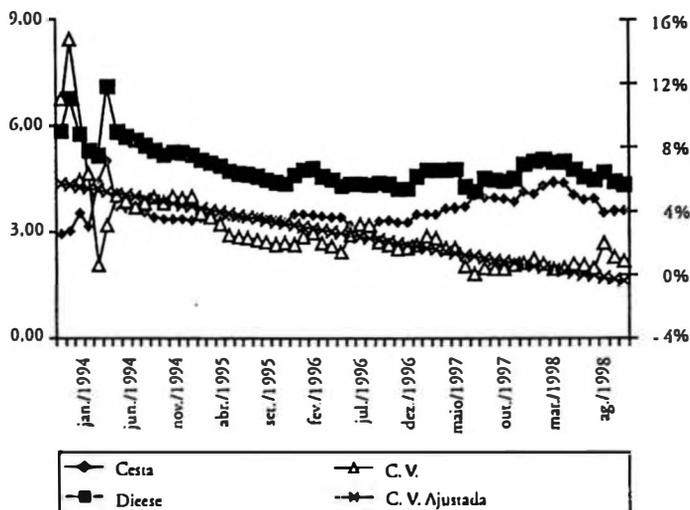
→ PROGRAMAS SOCIAIS DE COMBATE À FOME

Evolução do preço de 4,5 kg de feijão cariquinho tipo II e seu coeficiente de variação



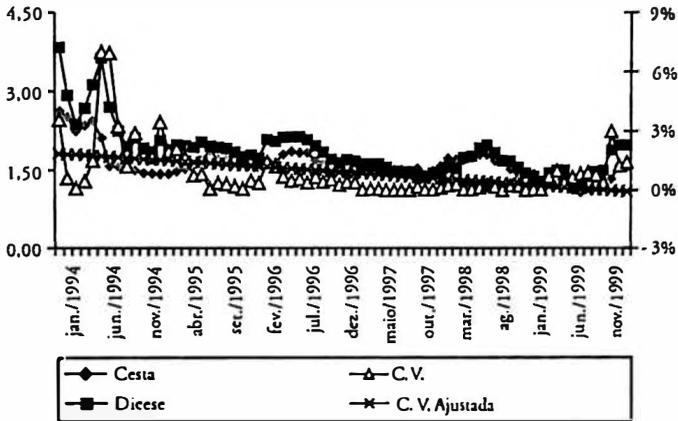
Gráficos 1994-1998

Evolução do preço de 600 g de café moído e seu coeficiente de variação

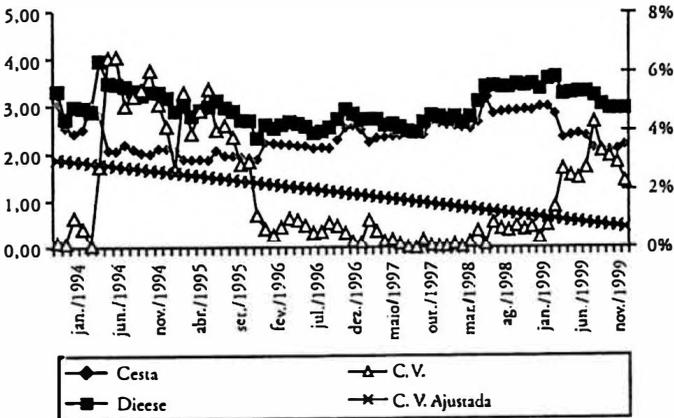


Gráficos 1994-1999

Evolução do preço de 3 kg de açúcar cristalizado e seu coeficiente de variação – 1994-1999

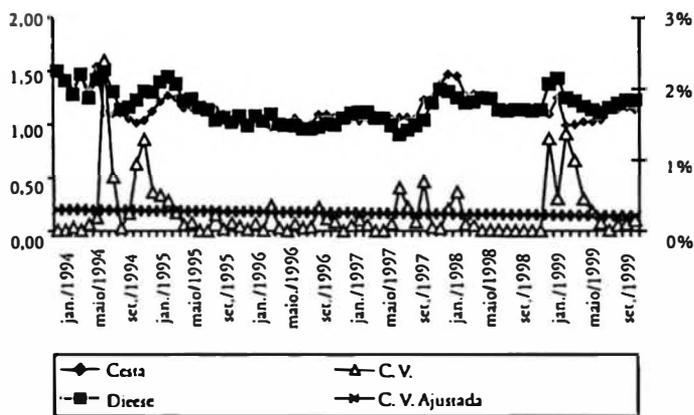


Evolução do preço de 3 kg de arroz beneficiado tipo II e sua curva de variação

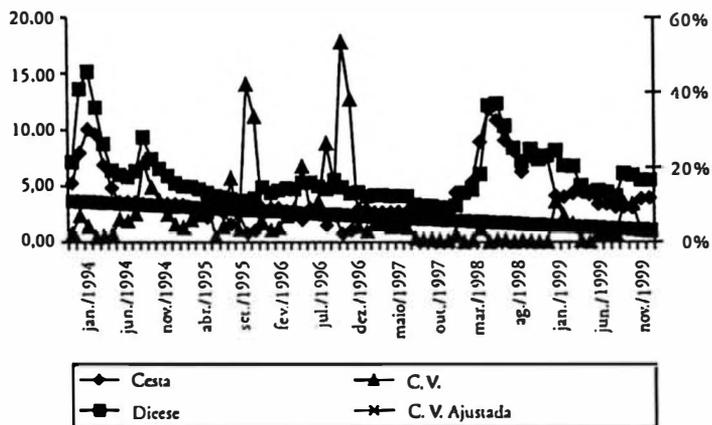


➔ PROGRAMAS SOCIAIS DE COMBATE À FOME

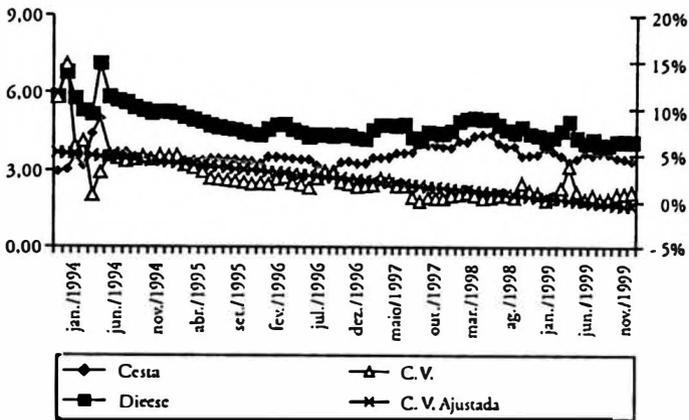
Evolução do preço de 900 ml de óleo de soja e seu coeficiente de variação



Evolução do preço de 4,5 kg de feijão cariquinho tipo II e seu coeficiente de variação



Evolução do preço de 600 g de café moldo e seu coeficiente de variação



A observação das curvas do período 1994/1999 indica um leve afastamento dos preços nas duas fontes, iniciado em janeiro de 1999, sendo o preço mais baixo, de modo geral, o praticado no programa estadual.

Esse comportamento é confirmado pela inclinação das curvas ajustadas do coeficiente de variação, lidas a partir do eixo secundário. Em todos os casos o ângulo é menos negativo no período 1994/1999 que no período 1994/1998. Isso indica que a inclusão do ano de 1999 na série de preços amortece o comportamento convergente, constatado no estudo anterior.

Mesmo sendo favorável, a inclusão do ano de 1999 no cálculo da tendência do coeficiente de variação não foi suficiente para reverter o comportamento histórico de convergência dos preços da rede Cesta do Povo aos do mercado varejista, tendência essa que vem ocorrendo desde 1994, pois o sinal da curva ajustada não se inverteu (permanece negativo).

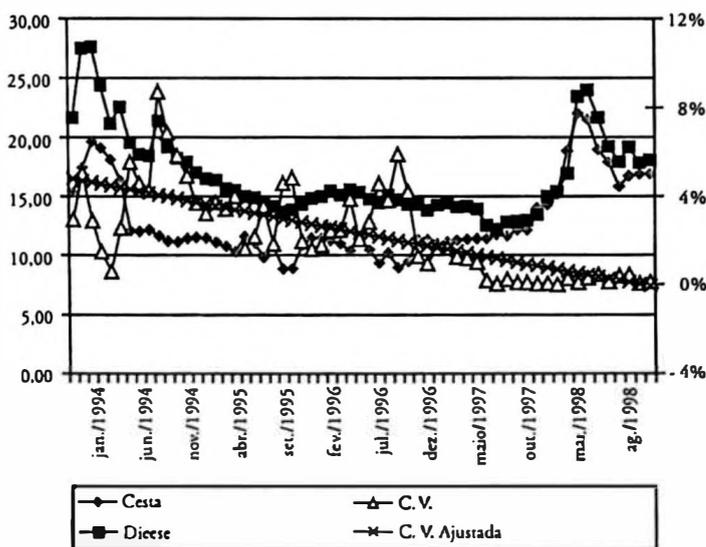
No Painel 8 são repetidos os estudos do Painel 7, mas desta vez para o somatório dos cinco produtos ("cesta reduzida"). Observa-se nitidamente o aumento do diferencial compensatório da Cesta do Povo em 1999, mas,

como era de se esperar, numa intensidade insuficiente para inverter o sinal da curva ajustada, tal como nos casos individuais. Isso significa que, apesar da implementação da decisão política de fortalecer o programa, aumentando a transferência de renda às famílias pobres, sua clientela preferencial, o próprio mercado coloca limites a essa ação deliberada. Há, portanto, um patamar abaixo do qual não será possível reduzir as margens de comercialização. No tempo, o impacto compensatório do programa tende a ser freado.

PAINEL 8  
ESTUDO DE PREÇOS CESTA/DIEESE

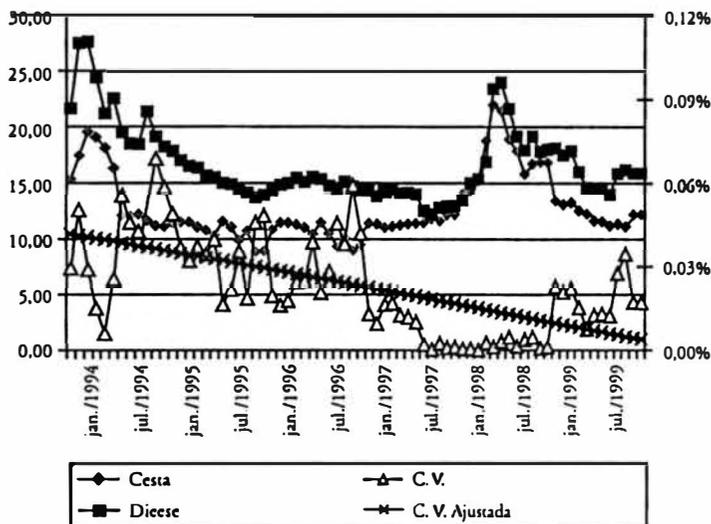
Gráficos 1994-1998

Evolução do preço de 3 kg de açúcar cristalizado, 3 kg de arroz tipo II, 900 ml de óleo de soja, 4,5 kg de feijão cariocinha tipo II, 600 g de café moído e seu coeficiente de variação



Gráficos 1994-1999

Evolução do preço de 3 kg de açúcar cristalizado, 3 kg de arroz tipo II, 900 ml de óleo de soja, 4,5 kg de feijão cariocinha tipo II, 600 g de café moído e seu coeficiente de variação



Fonte: Ebal

Elaboração: L. Lavinias e equipe. Convênio Ebal/Anpec/Ipea, maio/2000.

Nota: Preços eixo principal, C.V. e C.V. ajustada eixo secundário. Valores deflacionados para dez./1999 pelo IPCa do IBGE.

Teriam, então, as mudanças implementadas em 1999 significado não uma reversão na tendência de convergência dos preços entre o varejo e a Cesta do Povo, mas tão-somente uma diminuição momentânea do ritmo de aproximação destes?

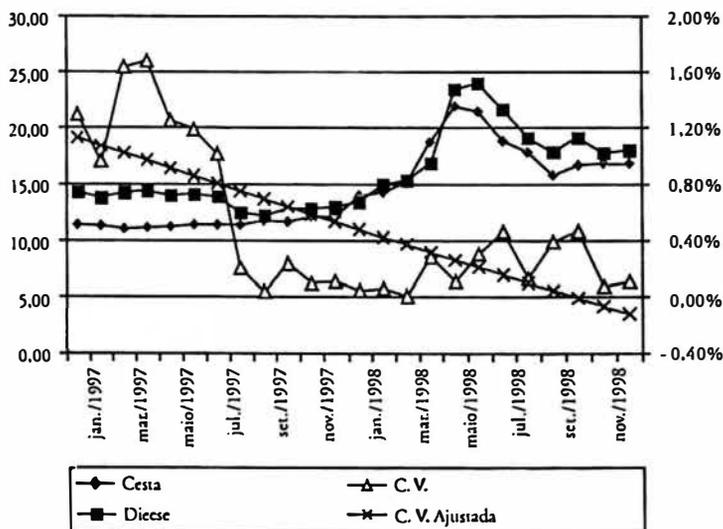
O Painel 9 ajuda a responder essa questão. Nele estão plotados dois gráficos com séries de preços para dois subperíodos, 1997-1998 e 1997-1999. Optou-se por recortar a série em 1997, por considerar-se que neste ano os efeitos do realinhamento dos preços relativos e absolutos de 1994 já haviam se dissipado.

PAINEL 9

ESTUDO DE PREÇOS CESTA DO POVO/DIEESE

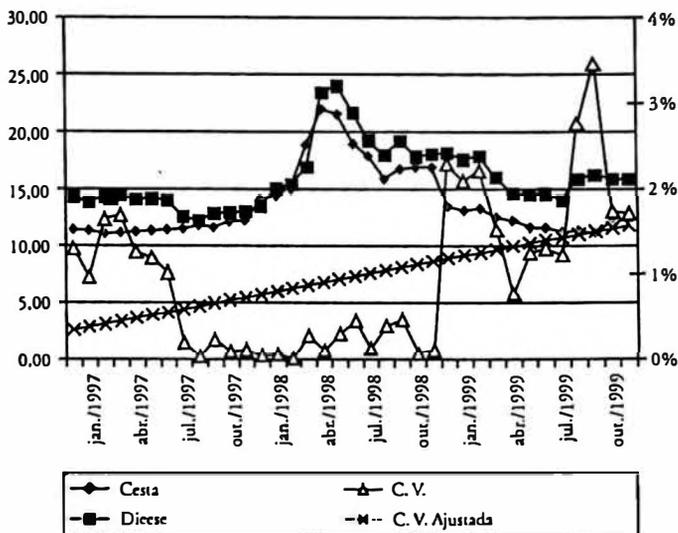
Gráficos 1997-1998

Evolução do preço de 3 kg de açúcar cristalizado, 3 kg de arroz tipo II, 900 ml de óleo de soja, 4,5 kg de feijão carioca tipo II, 600 g de café moído e seu coeficiente de variação



Gráficos 1997-1999

Evolução do preço de 3 kg de açúcar cristalizado, 3 kg de arroz tipo II, 900 ml de óleo de soja, 4,5 kg de feijão carioca tipo II, 600 g de café moído e seu coeficiente de variação



Fonte: Ebal

Elaboração: L. Lavinas e equipe. Convênio Ebal/Anpec/Ipeca, mai/2000.

Nota: Preços eixo principal, C.V. e C.V. ajustada eixo secundário. Valores deflacionados para dez./1999 pelo IPCa do IBGE.

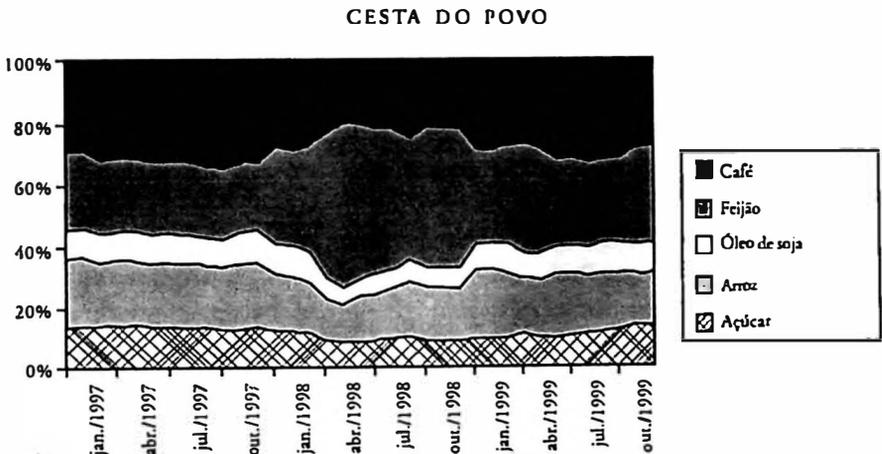
Comparando os dois Gráficos do Painel 9, não restam dúvidas de que a política de redução de margens de comercialização praticada pela rede Cesta do Povo em 1999 surtiu efeito positivo, colocando os seus preços abaixo do patamar de mercado. Isso está expresso nos gráficos do Painel 9, pela inversão do sinal da curva ajustada do coeficiente de variação, ao se incluírem os dados de preços do ano de 1999.

Esse comportamento favorável dos preços na rede pública acarretou o aumento da sua atratividade e explica o retorno da clientela potencial às suas lojas, despendendo um valor monetário médio superior aos dos anos anteriores (por ato de compra).

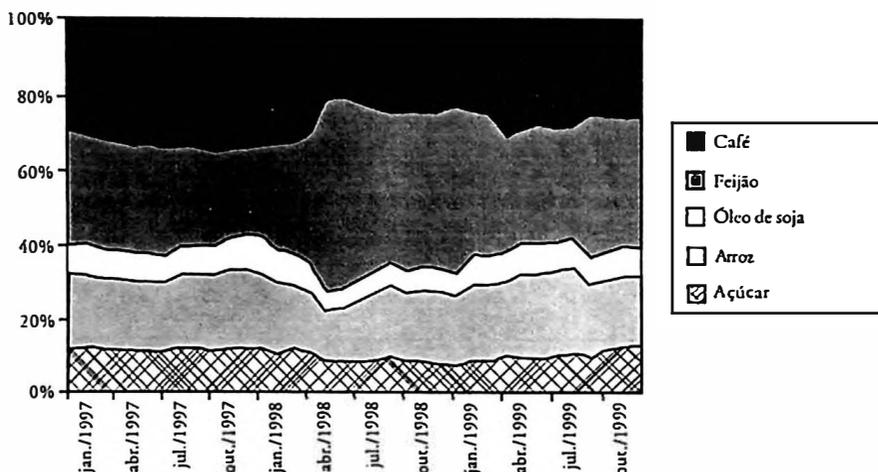
Poder-se-ia cogitar a hipótese de que o comportamento da cesta reduzida está sendo viesado pela dinâmica isolada de um produto, e que a inversão da tendência de convergência dos preços da “cesta reduzida” não seria válida para os cinco produtos tomados isoladamente.

O Painel 10 demonstra que esta hipótese não é válida, pois, em geral, não existem grandes distorções na distribuição da composição do preço final da “cesta reduzida”, a preços do Dieese e da rede pública. Isso comprova que o diferencial crescente verificado a partir do início de 1999, no caso da “cesta reduzida” é fruto de afastamentos individuais verificados nos preços dos cinco produtos que a compõem. Apenas no caso do feijão, observa-se uma dinâmica levemente diferenciada, mas que não invalida o comportamento geral.

PAINEL 10  
COMPOSIÇÃO DO PREÇO TOTAL DA CESTA REDUZIDA



DIEESE



Fonte: Ebal.

Nota: Preços eixo principal, C.V. e C.V. ajustada eixo secundário. Valores deflacionados para dez./1999 pelo IPCA do IBGE.

O fato é que, se até 1998 as vantagens de se comprar na rede Cesta do Povo eram decrescentes em virtude da convergência dos seus preços com os do varejo, essa tendência é revertida em 1999, logo após a implantação à redução das margens de comercialização. Isso somado à redução do *mix* de produtos, no qual os bens de maior valor agregado deixaram de figurar nas prateleiras da rede, provocou a ampliação do efeito compensatório do programa, agora mais concentrado em produtos básicos, maior fonte calórica da população pobre. Todavia, não há como ignorar que essa ação voluntariosa, bem-sucedida no ano em análise, não pode ser ampliada indefinidamente. E possivelmente, em função de maior concorrência no mercado, a dimensão compensatória do programa possa ser atenuada.

### III.4.4. ESTIMAÇÃO DO IMPACTO REGULATÓRIO E COMPENSATÓRIO DA REDE CESTA DO POVO NAS ÁREAS PERIFÉRICAS DA BAHIA

#### III.4.4.1. Metodologia aplicada

Com o objetivo de medir os impactos compensatório e regulatório promovido pelo Cesta do Povo no acesso da população de baixa renda à ali-

mentação, procedeu-se a uma pesquisa de campo, em regiões onde o comércio varejista é menos diversificado.<sup>32</sup> A seleção dos municípios pautou-se no estudo realizado pela Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado da Bahia, que promoveu a classificação dos municípios baianos a partir do Índice de Desenvolvimento Social (IDS), visando sua inclusão no programa estadual de distribuição de cestas de alimentos. A região pesquisada concentra o maior número de municípios pobres segundo a classificação mencionada. Procurou-se cobrir as localidades detentoras dos piores índices sociais. Todas atendem ao critério de pequeno porte, apresentando população variando entre 8.000 e 30.000 habitantes,<sup>33</sup> distância superior a 600 quilômetros de Salvador e alta incidência de pobres (famílias com renda familiar *per capita* inferior a meio salário mínimo).

Além dos cinco municípios já estudados no ano de 1999, a saber, Banzaê, Caldeirão Grande, Cansanção, Quijingue e Nordestina, foram adicionados mais onze com presença do programa Cesta do Povo: Caen, Fátima, Ponto Novo, Saúde, Ibitiara, Itaguaçu da Bahia, Mirangaba, Mulungu do Morro, Novo Horizonte, Ourolândia, Sítio do Mato e outros três sem o equipamento do estado: Muquém do São Francisco, Brotas de Macaúbas, Morpará, incluídos na amostra como grupos de controle, para que fosse possível captar o comportamento de mercados não afetados pela concorrência da rede Cesta do Povo.

Seguindo o mesmo princípio da pesquisa de campo realizada em janeiro de 1999, foram coletados preços de três marcas de um mesmo produto, além de uma alternativa.

A pauta pesquisada abrange todos os produtos alimentícios da composição da cesta básica, Decreto-Lei 399/98, que são comercializados pelo equipamento público e mais alguns itens de relevância, determinados segundo o volume de vendas nas lojas da rede. O número de itens foi aumentado de 22 (em 1999) para 30 (em 2000), como mostra o Quadro 20. Optou-se por excluir itens como creme de leite, macarrão com sêmola, arroz tipo I, extrato de tomate em lata e leite em pó em pacote,<sup>3</sup> além de agrupar os refrigerantes em uma só categoria, visto que estes eram coletados separadamente e apenas para as marcas Antarctica e Coca-cola, deixando-se de captar a influência de marcas alternativas que figuram com maior frequência no consumo das camadas de baixa renda.

Desta forma, foram mantidos 16 itens já pesquisados em 1999: açúcar cristal, arroz tipo II, biscoito doce, biscoito salgado, creme vegetal, extrato

QUADRO 20  
 RELAÇÃO DOS TRINTA PRODUTOS MAIS VENDIDOS NA CESTA DO POVO

Produtos	Municípios	
	1999	2000
1 Açúcar cristal	1 Açúcar cristal	1 Banzaê
2 Arroz tipo II	2 Arroz beneficiado tipo II	2 Cansanção
3 Biscoito doce	3 Biscoito doce	3 Caldeirão Grande
4 Biscoito salgado	4 Biscoito salgado	4 Nordestina
5 Creme vegetal	5 Creme vegetal	5 Quijingue
6 Extrato de tomate lata	6 Extrato de tomate	6 Brotas de Macaúbas
7 Farinha de mandioca	7 Farinha de mandioca	7 Caém
8 Farinha de trigo	8 Farinha de trigo	8 Fátima
9 Feijão	9 Feijão tipo II	9 Ibitiara
10 Frango congelado	10 Frango congelado	10 Itaguaçu da Bahia
11 Goiabada	11 Goiabada	11 Mirangaba
12 Leite condensado	12 Leite condensado	12 Morpará
13 Leite em pó	13 Leite em pó	13 Mulungu do Morro
14 Macarrão	14 Macarrão	14 Muquém do São Francisco
15 Óleo de soja	15 Óleo de soja	15 Novo Horizonte
16 Refrigerante Coca-cola	16 Refrigerante	16 Ourolândia
17 Arroz tipo I	17 Achromatado em pó lata	17 Ponto Novo
18 Creme de leite	18 Amido de milho	18 Salvador
19 Extrato de tomate copo	19 Atum ralado lata	19 Saúde
20 Refrigerante Antártica	20 Café torrado e moído	20 Sítio do Mato
21 Leite pó pacote	21 Flocos de milho	
22 Macarrão c/sem.	22 Fubá	
	23 Ovos	
	24 Sal	
	25 Leite de coco	
	26 Leite longa vida	
	27 Maionese	
	28 Refresco em pó	
	29 Sardinha enlatada	
	30 Vinagre tinto TTO	

Fonte: Pesquisa de campo. Convênio Ipec/Eba/Anpec.

de tomate em copo, farinha de mandioca, farinha de trigo, feijão, frango, goiabada, leite condensado, leite em pó em lata, macarrão normal, óleo de soja, refrigerante, acrescentando-se mais 14: café torrado e moído, amido de milho, ovos, sal, atum em lata, leite de coco, refresco em pó, sardinha enlatada, vinagre tinto, achocolatado em pó, flocos de milho, leite longa vida, fubá e maionese.

Em cada município foram pesquisados preços na rede Cesta do Povo e, em média, em três outros estabelecimentos do varejo, salvo aqueles onde o mercado se constituía, na ocasião, por apenas dois estabelecimentos em funcionamento, como nos casos de Caém, Fátima, Itaguaçu, Novo Horizonte, e Sítio do Mato.

#### III.4.4.2. Cesta *versus* Varejo – Estrutura comercial

Os indicadores médios do varejo nos municípios visitados traduzem uma escala de atuação bem menor do que a da rede Cesta do Povo, como pode ser visto nos Quadros 21 e 22.

Dados como faturamento mensal, salário dos funcionários e área de vendas da rede Cesta chegam a ser quase três vezes maior, em média, aos verificados no varejo do interior. O número de funcionários, embora não guarde a mesma proporção, é quase o dobro nas lojas da rede pública.

A grande exceção é a amplitude da pauta comercializada, mais diversa no pequeno varejo independente das cidades do interior. Enquanto a rede Cesta do Povo trabalha com 45 itens, a média no varejo local é de quase 1.200 produtos. A diversificação da oferta é uma das mais importantes formas de competição do varejo com a rede, como declararam os gerentes das lojas pesquisadas. Os números do comércio varejista dos municípios que não possuem o equipamento estatal ratificam essa afirmação. Neles, o *mix* médio ofertado é de 560 produtos, cerca de 40% do verificado para os municípios que só dispõem da rede como ponto de venda.

As vendas a prazo são outra característica do varejo no interior. Em média, as condições de pagamento estendem-se a 28 dias, em contraponto com as vendas exclusivamente à vista da rede. A cobrança de juros praticada de forma aberta é pouco usual, tendo sido constatada em apenas três municípios.

QUADRO 21  
CARACTERIZAÇÃO DO VAREJO <sup>(1)</sup>

	Município	Funcionários <sup>(2)</sup>	Área/m <sup>2</sup>	Salário
1	Morpará <sup>(4)</sup>	0	42	-
2	Fátima	10	235	178,00
3	Saúde	13	550	188,67
4	Caém	0	150	-
5	Caldeirão Grande	6	200	135,33
6	Mirangaba	3	265	145,00
7	Nordestina	3	173	136,00
8	Cansanção	3	55	80,00
9	Ponto Novo	4	135	136,00
10	Banzaê	3	200	90,00
11	Quijinguc	10	95	136,00
12	Muquém do São Francisco <sup>(4)</sup>	5	17	136,00
13	Itaguaçu da Bahia	2	80	136,00
14	Novo Horizonte	3	95	136,00
15	Ibitiara	1	220	136,00
16	Broras de Macaúbas <sup>(4)</sup>	1	37	136,00
17	Mulungu do Morro	3	90	80,00
18	Sítio do Mato	0	28	-
19	Ourolândia	0	155	-
	Média interior	4	141	104,47
20	Salvador	68	1.847	283,33
	Média Geral	7	233	113,42

Fonte: Pesquisa de campo.

(1) Os valores são médias calculadas a partir do número de pontos de varejo.

(2) Nas lojas com valor 0 (zero), utiliza-se somente mão-de-obra familiar.

(3) Para a definição do perfil da clientela, observou-se o mais freqüente entre os consumidos no equipamento.

(4) Município sem Rede Cesta do Povo.

Faturamento Mensal médio	Tamanho do Mix	Cliente <sup>(3)</sup>	Prazo/dia	Juros
5.000,00	1.033	Produtor rural	30	-
44.000,00	3.500	Produtor rural	30	3
15.000,00	2.620	Produtor rural	30	-
12.000,00	300	Outros	30	-
25.000,00	1.333	Aposentado rural	40	-
10.250,00	1.733	Produtor rural	30	-
8.000,00	367	Produtor rural	30	3
21.000,00	700	Funcionário público	8	-
15.000,00	1.500	Produtor rural	30	-
5.750,00	483	Produtor rural	30	-
12.000,00	550	Produtor rural	26	-
4.150,00	180	Produtor rural	40	-
-	500	Funcionário público	30	-
-	-	Funcionário público	30	-
-	1.500	Aposentado rural	30	-
4.733,33	470	Funcionário público	20	-
30.000,00	2.000	Aposentado rural	30	-
1.000,00	1.000	Produtor rural	30	5
2.000,00	2.000	Produtor rural	30	-
12.680,21	1.193	Produtor rural	28	1
845.333,33	6.000	Outros	20	-
62.365,69	1.462	Produtor rural	29	1

QUADRO 22  
CARACTERIZAÇÃO DO CESTA DO POVO

Lojas	Tamanho do Mix	Data da Inauguração	Faturamento Médio Mensal 1999	Atendimento Médio Mensal 1999	Nº de Funcionários Ebal 1999
Banzaê	45	26/09/92	21.049,23	4.312	6
Caém	45	27/06/92	19.270,09	5.275	5
Caldeirão Grande	45	30/09/92	28.572,74	7.285	5
Cansanção	45	27/07/91	53.860,37	9.431	7
Fátima	45	15/04/94	21.028,73	4.599	7
Ibitiara	45	16/05/92	36.939,39	7.359	6
Mirangaba	45	27/09/92	26.892,29	4.475	5
Mulungu do Morro	45	18/02/94	25.368,80	5.853	5
Nordestina	45	26/09/92	19.102,88	4.545	5
Novo Horizonte	45	17/09/94	21.825,81	4.815	5
Ourolândia**	45	03/01/97	40.751,58	6.979	4
Salvador/Ogunjá	45	27/07/91*	400.084,54	24.657	31
Quijinguc	45	21/09/92	29.301,61	5.836	5
Saúde	45	26/09/92	27.751,60	6.497	5
Sítio do Mato	45	23/09/94	23.273,89	7.230	2
Ponto Novo	45	15/09/94	24.268,58	4.534	5
Itaguaçu da Bahia	45	19/12/93	37.722,64	6.872	6
Média	45		50.415,59	7.091	7

Fonte: Ebal.

Elaboração: Convênio Ebal/Anpec/Ipea, maio/2000.

\* Reinauguração

\*\* Um funcionário da prefeitura.

Aluguel Média 1999	Água e Esgoto Média 1999	Energia Elétrica Média 1999	Telefone Média 1999	Salário Médio	Área		Check- out's
					Vendas	Depósito	
381,03	Pref.	102,39	68,09	250,00	85,26	63,97	3
Pref.	Pref.	Pref.	70,79	250,00	113,02	60,05	3
Pref.	39,86	68,40	53,63	250,00	91,80	65,35	3
314,12	80,35	206,60	86,66	250,00	79,20	37,67	3
Pref.	25,48	72,47	77,96	250,00	89,28	54,80	3
Pref.	29,29	125,58	85,45	250,00	88,00	47,95	4
Pref.	19,59	92,28	52,25	250,00	115,60	85,47	3
Pref.	Pref.	Pref.	87,78	250,00	98,80	63,88	3
Pref.	27,92	42,00	45,15	250,00	141,39	150,37	3
50,15	Pref.	64,03	80,04	250,00	196,53	112,11	2
Pref.	Pref.	Pref.	73,13	250,00	102,22	85,82	2
Pref.	Pref.	1.773,92	122,36	250,00	1.036,92	334,67	14
450,11	18,71	152,58	59,73	250,00	125,50	108,01	3
339,11	17,22	70,26	70,20	250,00	84,42	23,95	3
Pref.	Pref.	Pref.	Pref.	250,00	79,90	56,28	2
15,00	12,62	65,48	87,58	250,00	163,29	96,89	2
Pref.	Pref.	Pref.	54,60	250,00	150,25	70,69	3
91,15	15,94	166,82	69,14	250,00	167,14	89,30	3,47

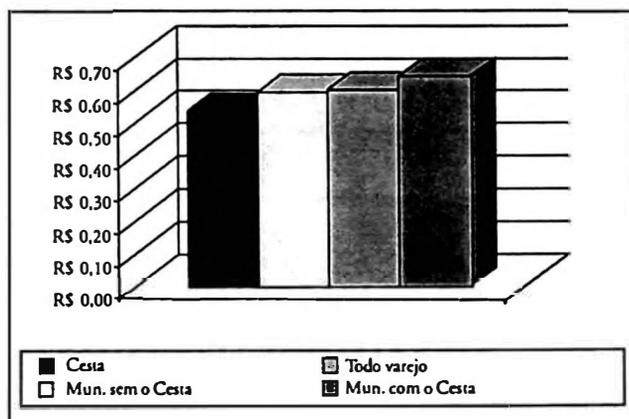
Em suma, depreende-se dos Quadros 21 e 22 a existência de mecanismos de concorrência, utilizados pelos varejistas do interior, para enfrentar as pressões exercidas pela presença do programa Cesta do Povo. Cabe investigar se essa competição se reflete também nos preços do varejo em geral – e não apenas no perfil do *mix* ou nas condições de pagamento –, favorecendo um maior grau de acessibilidade alimentar para a população de baixa renda do interior da Bahia.

### III.4.4.3. A pressão competitiva da rede Cesta do Povo na formação dos preços do varejo alimentar no interior da Bahia

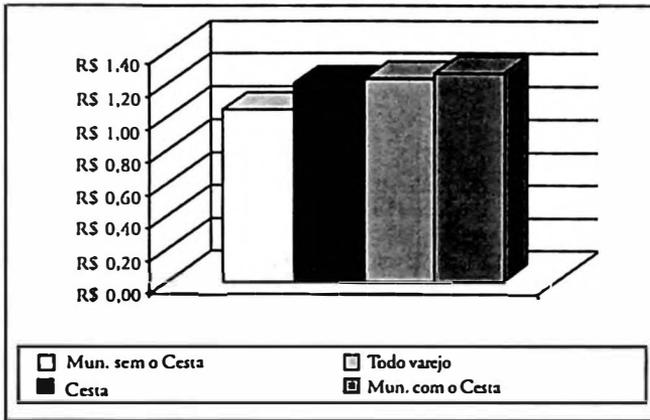
O PAINEL 11 mostra os preços médios coletados para cada produto, nos vários municípios pesquisados. Quatro grupos de barras – com tons de cinza distintos – podem ser identificados em cada gráfico. A barra ■ representa os preços praticados pela rede Cesta do Povo. A barra □ indica os preços do varejo como um todo, ou seja, a média do varejo de todos os municípios. As outras duas barras desagregam a informação presente na barra □: a cor ■ retrata os preços médios do varejo nos municípios que contam com a presença da rede e a cor □, aqueles onde ela ainda não se estabeleceu.

PAINEL 11  
PREÇOS MÉDIOS COLETADOS PARA CADA  
PRODUTO, NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS

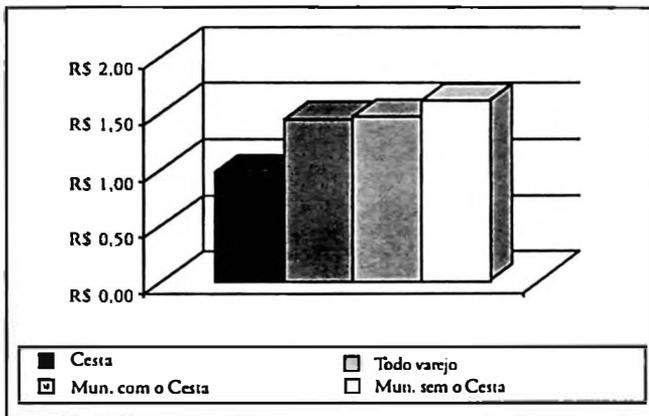
#### AÇÚCAR CRISTAL



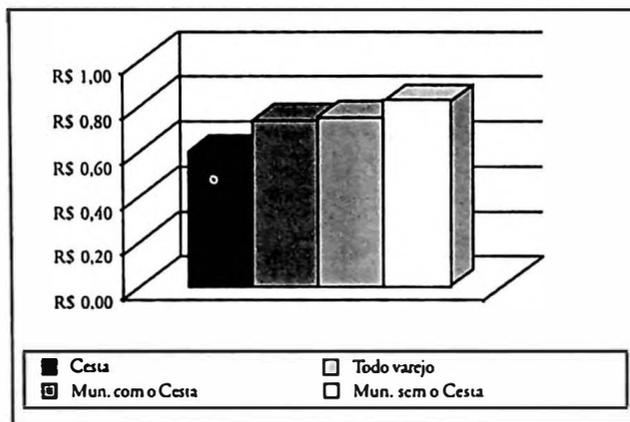
BISCOITO DOCE



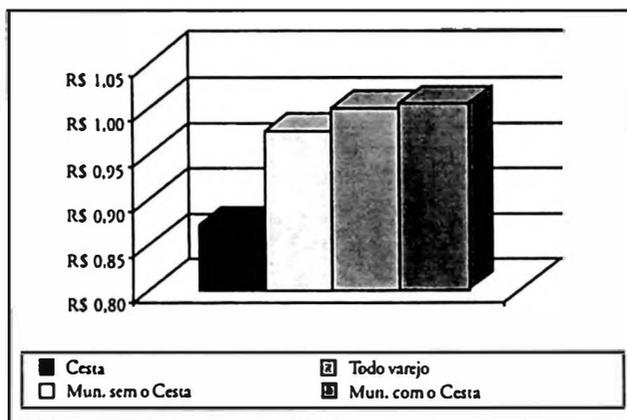
CREME VEGETAL



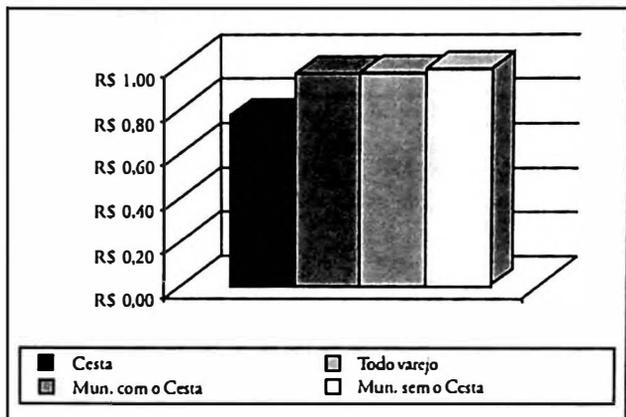
FARINHA DE MANDIOCA



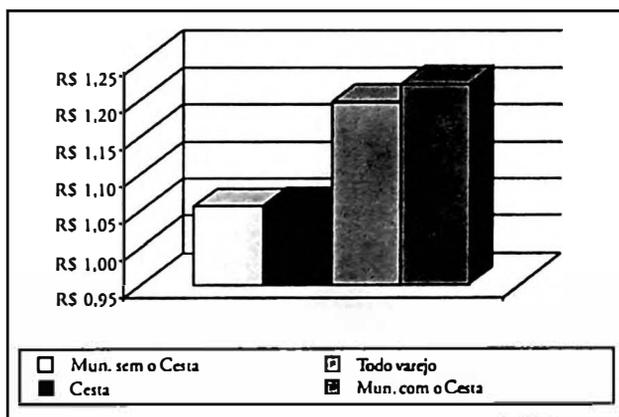
FEIJÃO TIPO II



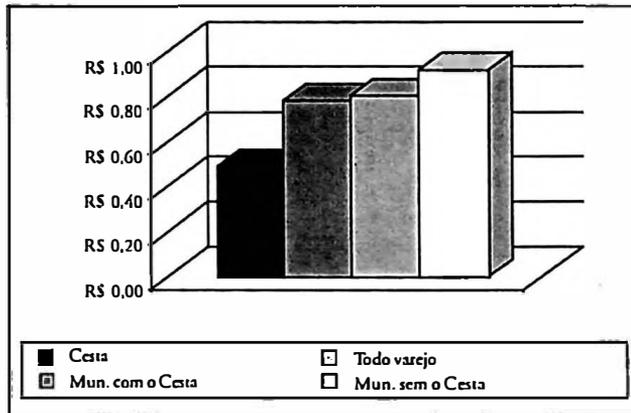
ARROZ BENEFICIADO TIPO II



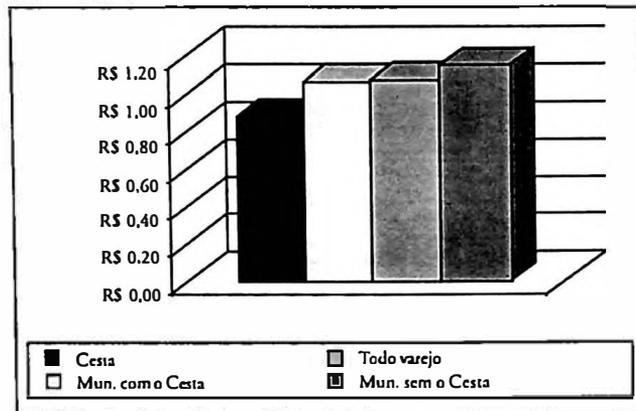
BISCOITO SALGADO



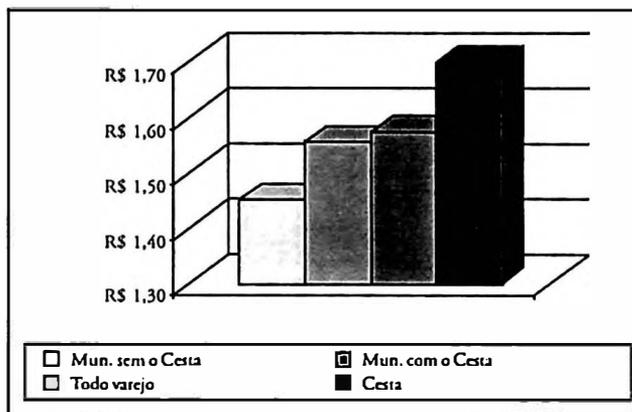
EXTRATO DE TOMATE



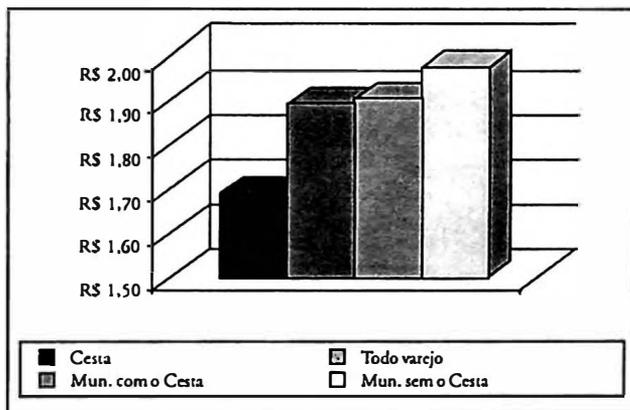
FARINHA DE TRIGO



CAFÉ TORRADO E MOÍDO

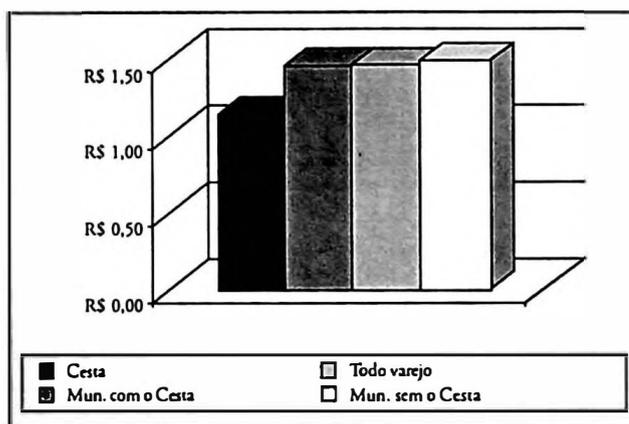


FRANGO CONGELADO

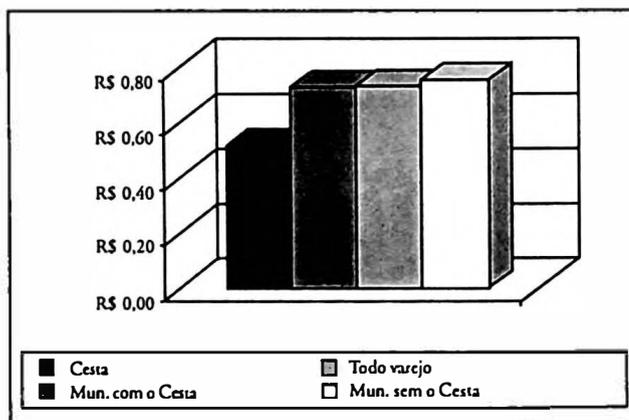


→ PROGRAMAS SOCIAIS DE COMBATE À FOME

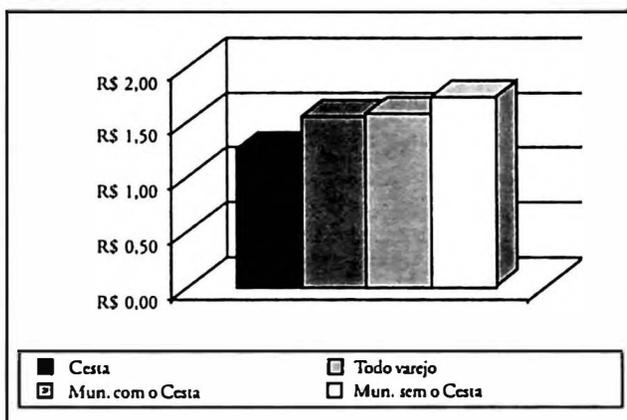
LEITE CONDENSADO



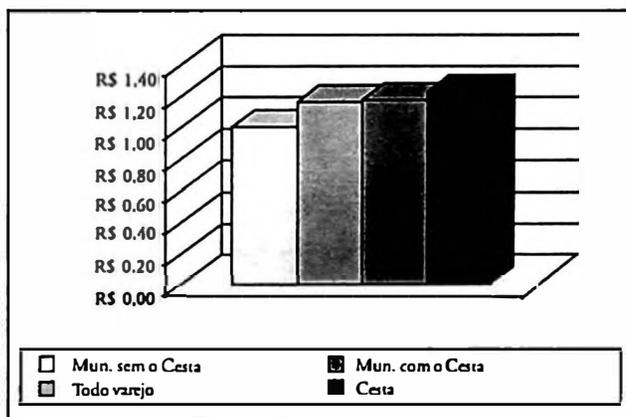
MACARRÃO



REFRIGERANTE



OVOS



A simples observação deste quadro permite perceber uma ausência de comportamento comum entre os produtos. A ordenação das barras é bastante heterogênea nos diferentes gráficos. Com mais atenção, verificamos que na maioria dos produtos (24 itens) os preços da rede Cesta do Povo são menores que os praticados no varejo. Isso aponta o impacto compensatório que o programa baiano exerce sobre o mercado de alimentos básicos, promovendo maior acessibilidade da população de baixa renda ao complemento calórico necessário.

Por outro lado, na maioria dos gráficos não há diferença significativa de patamar entre os preços verificados no varejo dos municípios com presença da rede e naqueles onde é ausente. Era de se esperar, como hipótese confirmadora do efeito regulatório exercido pelo programa, que os preços do varejo nos municípios sem o aparelho estatal estivessem num patamar mais elevado que naqueles onde o programa é atuante.

A análise do Painel 11 não permite inferir nada de concreto sobre o real impacto regulatório da rede Cesta do Povo. Desse modo, optou-se pela realização de um estudo econométrico mais refinado – *cross section* –, com a finalidade de medir o impacto da pressão competitiva do Cesta do Povo sobre o varejo em geral, entre os anos de 1999 e 2000.

A pergunta é a seguinte: os preços mais baixos praticados pela rede teriam induzido a redução das margens excessivas de comercialização no varejo em geral, sobretudo nas áreas do interior, dotadas de menor infraestrutura e onde a concorrência é estruturalmente débil? Se sim, de quanto?

#### III.4.4.4. Cálculo do impacto regulatório da rede Cesta do Povo no varejo alimentar

O efeito cuja existência se deseja comprovar foi medido pela redução do *markup* médio do varejo neste período. O *markup* médio do varejo é o da média de preços para os três pontos de varejo considerados ( $PV_m^p$ ) sobre os custos da rede Cesta do Povo ( $CC_m^p$ ), pois os custos do varejo não estavam disponíveis. Isto, entretanto, não deve ter introduzido nenhuma distorção, pois grande parte dos produtos pesquisados são adquiridos tanto pela rede Cesta como pelo varejo sob as mesmas condições.

$$(MKUV_m^p)_{99} = \left( \frac{PV_m^p - CC_m^p}{CC_m^p} \right)_{99}$$

$$(MKUV_m^p)_{00} = \left( \frac{PV_m^p - CC_m^p}{CC_m^p} \right)_{00}$$

$$IMPACTO_m^p = \left[ (MKUV_m^p)_{99} - (MKUV_m^p)_{00} \right]$$

Portanto, um valor positivo de 0,2 para Impacto significa que o *markup* médio do varejo, daquele bem e naquele município, se reduziu em 20 pontos percentuais entre os dois anos considerados.

A pressão competitiva será medida pela diferença percentual média, para os dois anos do estudo, entre os preços médios do varejo e os preços da cesta ( $PC_m^p$ )

$$(PRESSÃO_m^p)_{99} = \left( \frac{PV_m^p - PC_m^p}{PC_m^p} \right)_{99}$$

$$(PRESSÃO_m^p)_{00} = \left( \frac{PV_m^p - PC_m^p}{PC_m^p} \right)_{00}$$

$$PRESSÃO_m^p = \frac{1}{2} \left[ (PRESSÃO_m^p)_{99} + (PRESSÃO_m^p)_{00} \right]$$

A análise é feita para uma amostra de 5 municípios (m) e 16 produtos (p) discriminados no Quadro 23, cujos preços e custos foram obtidos em pesquisa de campo nos meses de janeiro de 1999 e janeiro de 2000.

Foi também necessário eliminar da amostra as observações relativas aos produtos 4 e 5, biscoito salgado e creme vegetal, pois eles apresentavam margens muito elevadas e um comportamento atípico, sugerindo que pode ter havido algum problema no levantamento dos dados relativos a eles. A inclusão destas variáveis na amostra distorceria os resultados. Foram eliminadas também outras observações com problemas de coleta. Disto resultou uma amostra com 66 observações.

Os valores médios nesta amostra das variáveis Impacto e Pressão são respectivamente 0,22 e 0,17. Portanto, há uma redução média de 22% no *markup* no varejo entre 1999 e 2000, e uma pressão regulatória exercida pelos preços 17% mais baixos em média da Cesta do Povo. O objetivo do estudo econométrico é determinar qual parcela desta redução de *markup* pode ser estatisticamente atribuída à pressão competitiva.

QUADRO 23  
MUNICÍPIOS E PRODUTOS INCLUSOS NA AMOSTRA

Municípios	Produtos
1 Banzaê	1 açúcar cristal
2 Quijingue	2 arroz beneficiado tipo II
3 Cansanção	3 biscoito doce
4 Nordestina	4 biscoito salgado
5 Caldeirão Grande	5 creme vegetal
	6 extrato de tomate
	7 farinha de mandioca
	8 farinha de trigo
	9 feijão tipo II
	10 frango congelado
	11 goiabada
	12 leite condensado
	13 leite em pó
	14 macarrão
	15 óleo de soja
	16 refrigerante

Fonte: Pesquisa de campo convênio Ebal/IPA/Anpec.

Vamos medir o efeito regulatório da rede Cesta do Povo extraindo econometricamente a correlação média na amostra entre a Pressão e o Impacto, tendo o cuidado de controlar a possibilidade de que o efeito que está sendo medido esteja sendo afetado por outros elementos além da pressão competitiva. Isto é feito utilizando-se variáveis *dummy* para representar estes efeitos adicionais.

As variáveis *dummy* locais  $D_m$ ,  $m=1,\dots,5$  têm valor unitário em todos os vetores de dados dos municípios 1 a 5 respectivamente, e visam capturar as variações que ocorreram no *markup* devidas a modificações no ambiente físico dos mercados considerados entre estes dois anos, ou seja, capturar os efeitos locais.

As variáveis *dummy* de produto  $DP_p$ ,  $p=1,\dots,16$  visam capturar as diferenças na redução do *markup* dos diferentes produtos que podem ser atribuídas a outros fatores, relativos a características dos produtos e que não são devidas ao efeito regulatório. Por exemplo, é possível que a redução de margens do varejo em resposta a um dado nível de pressão competitiva seja relativamente maior para produtos com maior elasticidade-preço, para evitar uma fuga muito grande de compradores. Outros efeitos, como erros de medida diferentes entre os produtos, introduzidos pela utilização dos custos da rede Cesta do Povo como *proxy* para o custo do varejo, também seriam capturados por estas variáveis de controle.

A equação estimada está descrita a seguir:

$$\text{Impacto}_m^p = \alpha \cdot \text{pressão}_m^p + \sum_m \beta_m \cdot D_m + \sum_p \gamma_p \cdot DP_p + \varepsilon_m^p$$

Para que o coeficiente da variável Pressão possa ser interpretado como o efeito regulatório médio da rede, para todos os produtos e municípios, a estimação é feita sob a restrição de que o efeito líquido de cada um destes grupos de *dummies* seja nulo, ou seja,  $0 = \sum_m D_m$  e  $0 = \sum_p DP_p$ .

Após a estimação inicial empregando todas as variáveis, os coeficientes não significativos ao nível de 10% foram eliminados. Utilizou-se o pacote *E-views* para a estimação.

A Tabela 21 apresenta os coeficientes estimados da equação final, bem como as estatísticas respectivas. Os coeficientes que não aparecem nela não se revelaram significativamente diferentes de zero e podem ser considerados nulos.

Observa-se que o efeito regulatório existe e é relevante, pois a regressão é representativa apresentando  $R^2$  igual a 57%, e estatística F igual a 16,3, e o coeficiente da variável Pressão é significativamente diferente de zero.

TABELA 21  
RESULTADOS PARA A EQUAÇÃO FINAL (NOVOS)

	<i>Coefficient</i>	<i>Std. Error</i>	<i>t-Statistic</i>	<i>Prob.</i>
$\alpha$	0.524505	0.139681	3.755015	0.0004
$\beta_1$	-0.089126	0.051359	-1.735357	0.0878
$\beta_2$	0.089126			
$\gamma_3$	0.379010	0.102779	3.687611	0.0005
$\gamma_7$	-0.516383	0.102998	-5.013529	0.0000
$\gamma_{13}$	0.577179	0.104957	5.499202	0.0000
$\gamma_{14}$	-0.497739	0.103287	-4.818970	0.0000

Fonte: Pesquisa de campo convênio Ebal/IPA/Anpec.

R-squared	0.576055	Mean dependent var	0.136266
Adjusted R-squared	0.540727	S.D. dependent var	0.378920
S. E. of regression	0.256793	Akaike info criterion	-2.632463
Sum squared resid	3.956555	Schwarz criterion	-2.433403
Log likelihood	-0.778670	F-statistic	16.30558
Durbin-Watson stat	2.046085	Prob(F-statistic)	0.000000

Passando agora à interpretação dos resultados, verifica-se que  $\alpha=0,52$ , o que significa que uma pressão competitiva representada por uma diferença de preços entre o programa Cesta e o varejo de, por exemplo, 10 pontos percentuais, se traduz em média em uma redução de margem entre 1999 e 2000 de 5,2 pontos percentuais. Isto, é claro, para os produtos e municípios para os quais os efeitos capturados pelas *dummies* são nulos. Levando em conta que o valor médio de Pressão é 17%, verificamos que este efeito explica em média cerca de 9 pontos percentuais dos 22 de variação média do *markup* no varejo.

Há que interpretar agora os casos em que as *dummies* são não-nulas, quando então o seu efeito deve ser adicionado ao efeito médio descrito, para obter o efeito total. É importante, entretanto, enfatizar que devido à formulação adotada o efeito líquido destas *dummies* é nulo, tanto no nível de município como no de produto, permitindo que seu efeito seja interpretado como desvio com relação ao comportamento médio.

O coeficiente  $\beta_1 = -0,09$  significa que no município 1 (Banzaê), e para todos os produtos, ocorreu uma redução do *markup* de 9 pontos percentuais entre 1999 e 2000 que não se pode atribuir ao efeito regulatório, mas que reduz o seu impacto. No município 2 (Quijingue) o oposto ocorre, e estes outros efeitos são responsáveis por um aumento de 9 pontos percentuais do *markup* no varejo, que se soma ao efeito regulatório.

Os coeficientes  $\gamma_3$  e  $\gamma_{13}$  são positivos e indicam que, para os produtos biscoito doce e leite em pó, o efeito regulatório médio é ampliado por uma redução adicional de margem como a que ocorreria, por exemplo, se houvesse aumentado a concorrência dentro *do próprio varejo* para vender estes produtos. Na venda destes dois produtos, este efeito adicional é responsável por uma redução de margem de 38 e 58 pontos percentuais, respectivamente.

Já os coeficientes,  $\gamma_7$ ,  $\gamma_{14}$  são negativos, indicando que para farinha de mandioca e macarrão estes outros efeitos agiram no sentido de elevar as margens em cerca de 50 pontos percentuais em ambos os casos, atuando em sentido contrário ao efeito regulatório.

Este estudo comprovou a existência do efeito regulatório da rede Cesta do Povo. A medida deste efeito indica que ele provocou uma redução média de *markup* no varejo entre 1999 e 2000 de 9 pontos percentuais. Consideradas as vendas totais destes produtos no varejo em todo o estado da Bahia, esta redução corresponde a um aumento de bem-estar correspondente a um aumento de renda de 9%.

Mesmo com esse impacto competitivo sobre as margens de comercialização do varejo, a Cesta do Povo mantém ainda, ao longo do ano de 1999, um diferencial considerável de preços em relação aos de mercado.

Na Tabela 22 estão os percentuais médios de distância entre os preços praticados no varejo e os da rede para nove produtos de maior vendagem na rede (cerca de 50% do faturamento). A primeira coluna trata de todo o varejo pesquisado. A segunda e terceira colunas separam o varejo dos municípios com a presença do aparelho estatal daqueles nos quais não está presente. Os percentuais destacados em cinza claro significam preços menores que os da Cesta do Povo. Como podemos mais uma vez observar, na média, os produtos da Cesta do Povo são mais baratos que os do varejo.<sup>35</sup> Tomando como base o diferencial total da “cesta reduzida”, verificamos que, curiosamente, o diferencial é menor na comparação entre os preços praticados nos municípios sem a rede Cesta do Povo que naqueles onde são encontrados os estabelecimentos estatais. Novamente isto contradiz a hipótese do efeito re-

gulatorio exercido pelo programa, a menos que o impacto esteja focalizado em outros produtos que não aqueles incluídos em nossa cesta hipotética. Assim, na média, nossa cesta hipotética é mais barata quase 11%.

TABELA 22  
PERCENTUAL DE DIFERENÇA ENTRE OS PREÇOS DA REDE  
CESTA DO POVO E O VAREJO NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS  
(CESTA REDUZIDA)

	Varejo X Cesta	Mun. c/cesta X Cesta	Mun. s/cesta X Cesta
Açúcar cristal	12,24%	10,84%	20,14%
Arroz beneficiado tipo II	25,24%	24,82%	27,61%
Biscoito doce	2,44%	5,23%	-13,36%
Biscoito salgado	13,27%	15,62%	-0,08%
Café torrado e moído	-8,46%	-7,37%	-14,59%
Feijão tipo II	14,77%	15,32%	11,84%
Frango congelado	12,51%	11,93%	16,86%
Leite em pó	28,48%	32,70%	5,96%
Óleo de soja	10,55%	10,18%	12,67%
Total	10,92%	12,02%	5,09%

Fonte: Pesquisa de campo convênio Ebal/IPA/Anpec.

A Tabela 23 compara os preços coletados na pesquisa de 1999 com os da de 2000. Este ensaio demonstra o quanto o programa conseguiu segurar o impacto crescente da inflação no decorrer deste período. Os preços em destaque indicam a ocorrência de deflação. Imediatamente pode-se notar que três produtos apresentaram, na média, uma redução em seu preço, tanto no varejo quanto na rede Cesta do Povo, a saber: arroz e feijão (itens de primeira necessidade), e refrigerantes. Fora estes itens, no varejo como um todo, observa-se inflação. Com respeito à rede, encontramos mais quatro produtos em deflação: o extrato de tomate, a goiabada, o leite condensado e o leite em pó. Estes são produtos que possuem maior valor agregado e não figuram na cesta básica (exceto o leite em pó).

Sendo assim, verificamos que, dos dezesseis produtos relacionados, sete apresentaram deflação no período, ou seja, praticamente a metade! Interessante é tomarmos a variação percentual dos preços do somatório destes produtos e compararmos com a inflação neste período (janeiro de 1999 a janeiro de 2000), aqui representada pelo IPCa. A variação do índice no período foi de 6,02%. Enquanto o varejo apresentou uma variação média de 10,53%, ou seja, mais de quatro pontos percentuais superior à inflação verificada, os produtos da Cesta do Povo estavam quase dois pontos percentuais abaixo deste índice. Isto reflete o papel compensatório que o programa mantém.

TABELA 23  
VARIACÃO DE PREÇOS 1999/2000

	Cesta	Varejo
Açúcar cristal	26,98%	31,61%
Arroz tipo II	-14,60%	-5,16%
Biscoito doce	31,78%	7,95%
Biscoito salgado	12,79%	7,10%
Creme vegetal	51,04%	54,33%
Extrato de tomate copo	-20,98%	15,35%
Farinha de mandioca	19,92%	2,76%
Farinha de trigo	18,81%	22,09%
Feijão tipo II	-29,69%	-32,85%
Frango	24,97%	34,95%
Goiabada	-18,93%	9,59%
Leite condensado	-0,73%	5,17%
Leite em pó lata	-13,89%	2,61%
Macarrão	4,41%	22,98%
Óleo de soja	9,48%	11,93%
Refrigerante	-19,42%	-12,98%
<b>Total bens</b>	<b>4,05%</b>	<b>10,53%</b>

Fonte: Pesquisa de campo convênio Eba/IPA/Anpec.

Feita a demonstração da intensidade do impacto regulatório e também compensatório do programa Cesta do Povo no estado da Bahia, resta inquirir de que maneira tal impacto se traduz diretamente em benefício alimentar para a população carente.

#### III.4.5. AS TRANSFERÊNCIAS GOVERNAMENTAIS E O BENEFÍCIO GERADO PELA REDE CESTA DO POVO

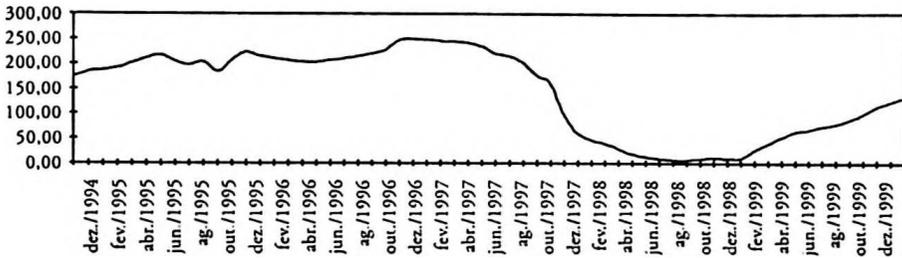
A Ebal atribuiu parte do mal desempenho registrado em 1998 aos efeitos perversos e conjugados do significativo aumento do desemprego na região metropolitana de Salvador e da seca na parte setentrional do estado, onde a carência da população tende a ser mitigada através da distribuição gratuita de alimentos pelos governos federal e estadual, reduzindo a demanda no varejo alimentar em geral e também na rede Cesta do Povo. Ora, já na pesquisa anterior, havíamos constatado que tal leitura era equivocada. Na verdade, a partir da nossa análise, cruzando variáveis de renda, emprego e preço, constatamos que a queda do faturamento da rede em 1998 e o conseqüente esvaziamento do programa foram fruto da perda do seu diferencial compensatório, decorrente da convergência dos seus preços aos de mercado, sobretudo nos bens básicos. Isso levou a rede Cesta do Povo a perder sua vantagem comparativa (abandonando sua função compensatória, sem contra-arrestar tal inflexão com ganhos de conveniência, amplitude de *mix* etc., aspectos sobre os quais se realiza a competição no comércio varejista em geral).

Em virtude disso, o ganho calórico que a rede Cesta do Povo oferecia à sua clientela através da venda de produtos básicos (5) subsidiados declinou rapidamente a partir do início de 1997 (Gráfico 43). Em dezembro de 1998 essa trajetória de declínio atinge o seu ponto máximo, descaracterizando quase que por completo o papel compensatório do programa. Nessa altura, a Cesta do Povo não consegue praticamente adicionar nem uma caloria extra à dieta da sua clientela. Isso torna absolutamente indiferente, do ponto de vista da acessibilidade alimentar, comparar a rede pública subsidiada ou no varejo privado.

Em 1999, porém, inicia-se uma trajetória de recuperação do poder compensatório do programa. Ao longo desse ano, a curva de aporte calórico extra é ascendente, embora ainda não tenha conseguido alcançar o patamar de dezembro de 1994. Assim, no final de 1999, em razão da propriedade das mudanças implementadas na gestão do programa, observa-se um ganho suplementar de cerca de 125 kcal na aquisição dos cinco produtos básicos

GRÁFICO 43

EVOLUÇÃO DO APORTE CALÓRICO *PER CAPITA* PROPORCIONADO PELO CESTA DO POVO *VIS-À-VIS* OS PREÇOS DO DIEESE (ARROZ, FEIJÃO, CAFÉ, ÓLEO E AÇÚCAR)



Fonte: Ebal.

Nota: Aporte calórico é a quantidade de calorias adicionais passíveis de serem acessadas por um componente de uma família padrão (dois adolescentes e dois adultos) por dia em virtude do diferencial de preços entre o Dieese e a Cesta.

da nossa “cesta reduzida” *vis-à-vis* o mercado em geral. Ou seja, cerca de 50% daquilo que já ofereceu na ocasião em que registrou seu melhor desempenho (final de 1996 e meados de 1997).

Cabe, então, indagar se há chances de esse programa alcançar e até ultrapassar o desempenho atingido na sua melhor fase, quando repassava cerca de 250 kcal aos seus clientes como diferencial de preço. Em se tratando de um programa compensatório, muito do seu sucesso deriva de vontade política. Mantida a mesma determinação, parece, no entanto, pouco provável que o programa Cesta do Povo possa aprimorar ainda muito sua *performance* compensatória e mesmo regulatória, para além do que realiza hoje, a menos que haja mudanças nos fundamentos macroeconômicos, como volta da inflação, por exemplo, o que não ensejaria um horizonte promissor. O programa tornou-se mais eficaz nos seus propósitos e também mais eficiente na alocação dos recursos públicos, mas essa trajetória não é ilimitada.

Devemos considerar, porém, o fato de o programa Cesta do Povo ser um equipamento público estatal, que aúfere por essa razão importante vantagem comparativa, uma vez que grande parte de suas despesas fixas são cobertas por repasses (subsídio) do governo estadual. Isso permite que sejam amenizadas tendências de alta existentes, evitando repassar à clientela do programa aumentos que anulariam o seu efeito compensatório.

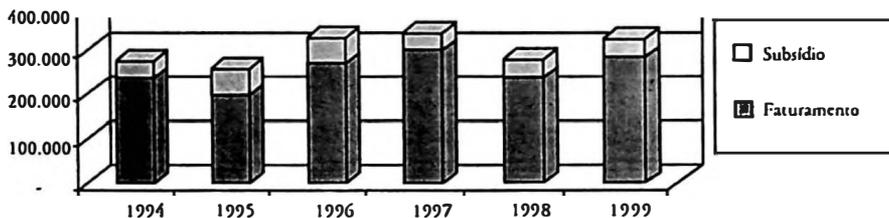
Sabemos que o subsídio é o instrumento poderoso da manutenção de diferenciais de preços favoráveis ao programa, além de garantir menor oscilação nas margens de comercialização da rede. É dessa forma que a rede consegue conferir à sua clientela benefícios na forma de maior acessibilidade aos produtos da sua pauta, pois seus preços são inferiores aos do comércio baiano. Caso contrário, estar-se-ia equiparando a atuação da rede com a do mercado em geral, o que levaria à anulação completa da sua função.

Cabe então perguntar se o crescimento do aporte calórico proporcionado pelo Cesta do Povo no ano de 1999 ocorreu em meio ao aumento das transferências de recursos dos poderes municipais e estadual para o programa e se essas transferências geraram um maior nível de benefício para a população.

O Gráfico 44 ajuda a esclarecer essa questão. Nele observamos que o montante de recursos públicos repassados para o programa Cesta do Povo em 1998 e 1999 quase não sofreu alteração, permanecendo na faixa de R\$ 43 milhões (valores reais). Em contrapartida, o faturamento da rede cresce levando à queda da relação receita própria/transferida.

GRÁFICO 44

EVOLUÇÃO DOS REPASSES ESTADUAIS E DO FATURAMENTO DA REDE CESTA DO POVO – VALORES EM MILHARES DE REAIS DE DEZEMBRO DE 1999



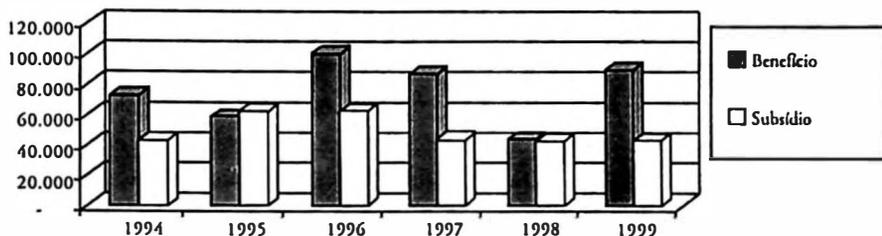
Fonte: Ebal.

No Gráfico 45, encontram-se plotados os dados relativos ao subsídio total conferido ao programa Cesta do Povo, bem como o valor estimado do benefício transferido pela rede à sua clientela, através da comercialização subsidiada de cinco produtos básicos (açúcar, feijão, arroz, óleo de soja e café).

Observa-se ter o benefício total atingido em 1999 um dos mais elevados patamares desde de 1994, chegando a ser praticamente o dobro do verificado em 1998. Em contraponto, o subsídio total registrado em 1999 não destoa da média registrada nos anos anteriores.

**GRÁFICO 45**

COMPARAÇÃO ENTRE SUBSÍDIO TOTAL E BENEFÍCIO EXPANDIDO DA REDE CESTA DO POVO – VALORES EM MILHARES DE REAIS DE DEZEMBRO DE 1999



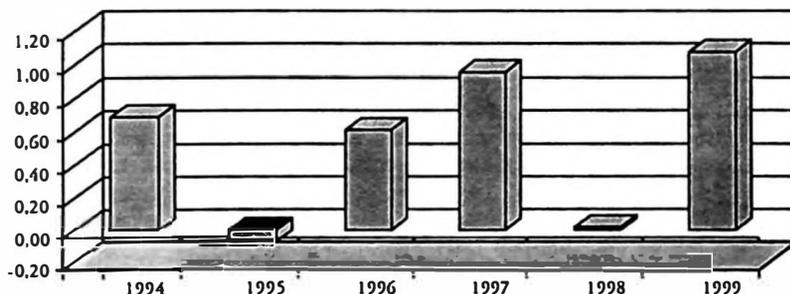
Fonte: Ebal.

O Gráfico 46 demonstra qual foi a transferência média de renda efetuada pelo programa Cesta do Povo na forma de preços mais baratos. Nota-se que, para cada real empregado pelo poder público no programa, gerou-se uma economia média de pouco mais de um real para os clientes do programa.

Em resumo, o programa Cesta do Povo não somente transferiu para os seus clientes, na forma de menores preços, todo o subsídio recebido, mas também gerou um ganho adicional, fruto da otimização dos seus processos gerenciais e logísticos. Constata-se, portanto, a efetividade das mudanças na sua política comercial, implementadas a partir de 1999.

**GRÁFICO 46**

BENEFÍCIO PONDERADO PELO SUBSÍDIO – VALORES EM REAIS DE DEZEMBRO DE 1999



Fonte: Ebal.

### III.4.6. CONCLUSÕES DESSA REVISITA

Esse estudo evidenciou os seguintes pontos:

O programa Cesta do Povo exerce um efeito regulatório importante sobre o varejo de alimentos do estado da Bahia. Uma pressão competitiva representada por uma diferença de preços entre a rede e o varejo de, por exemplo, 10 pontos percentuais, se traduz em média em uma redução de margem, entre 1999 e 2000, de 5,2 pontos percentuais.

A medida deste efeito regulatório indica que ele provocou uma redução média de *markup* no varejo entre 1999 e 2000 de 9 pontos percentuais. Consideradas as vendas totais destes produtos no varejo em todo o estado da Bahia, esta redução corresponde a um aumento de bem-estar da ordem de um aumento de renda de 9%.

A variação do índice de inflação no período de janeiro de 1999 a dezembro de 1999 foi de 6,02%. Enquanto o varejo apresentou uma variação média de 10,53%, ou seja, mais de quatro pontos percentuais superior à inflação verificada, os produtos da rede Cesta do Povo estavam quase dois pontos percentuais abaixo deste índice. Isto reflete o papel compensatório que o programa mantém.

Para cada real empregado pelo poder público no programa, gerou-se uma economia média de pouco mais de R\$ 1,00 para a clientela do programa. Entre as duas avaliações, meados de 1999 e meados de 2000, observa-se, em razão da propriedade das mudanças implementadas na gestão do programa, um ganho suplementar de cerca de 125 kcal na aquisição dos 5 produtos básicos, *vis-à-vis* o mercado em geral. Isso leva a um aumento considerável, em 2000, da eficácia do programa no combate à pobreza, em relação a 1999.

### NOTAS

- 1 Ver a este respeito o relatório final da pesquisa, já citado.
- 2 A avaliação destes indicadores foi parcialmente terceirizada, tendo sido estabelecido um contrato com uma empresa especializada (Paraná Pesquisa). Os primeiros resultados relativos ao item "C" (grau de satisfação do consumidor) já foram divulgados. Os itens "A" – grau de cobertura da demanda – e "E" – índice do poder de compra do salário-mínimo – estão sendo levantados por equipes da própria Secretaria. Os demais indicadores estão em fase de discussão metodológica.
- 3 Inicialmente concebidos para atender a população curitibana, o alcance dos dois projetos foi estendido para beneficiar também famílias dos demais municípios da região metropolitana de Curitiba.

- 4 Para o cadastramento no programa, realizado por pessoal terceirizado – geralmente membros das associações de moradores, contratados pela Smab –, é obrigatória a apresentação de comprovante de renda, endereço e documento de identidade, para o fornecimento de uma carteira que permite o acesso aos equipamentos.
- 5 A dimensão de um armazém é, em média, de 240m<sup>2</sup> e o custo estimado de implantação é de R\$ 100 mil.
- 6 O valor estimado de cada ônibus é de R\$ 30 mil.
- 7 Os cinco produtos escolhidos são aqueles para os quais foi possível obter dados comparáveis no Dicese e Smab.
- 8 Tomando como referência as quantidades estipuladas pelo Decreto-Lei 388/38.
- 9 Esse produto registra o maior diferencial de preços por pacote de 600 g, cerca de 100% no final de 1997, muito provavelmente em razão de o grau de comparabilidade do café entre os dois varejos ser menor, e, portanto, pouco rigoroso (dada a impossibilidade de se comparar marcas idênticas).
- 10 Nessa direção a Smab obteve a inexigibilidade de licitação pública do Tribunal de Contas Estadual, sob a alegação de perda de qualidade neste processo de compra.
- 11 Esse programa também assegura um subsídio monetário no valor de R\$ 80,00 mensais aos trabalhadores rurais sem vínculo empregatício ou aposentados que sejam pobres e não estejam inscritos no Prodea. Até dezembro de 1998 foram atendidos 200.000 trabalhadores, cuja contrapartida se faz com base em algum tipo de trabalho voluntário: construção de aguadas, barreiras, adutoras, melhoria habitacional das comunidades etc. Este programa também deve manter-se apenas durante a fase de desocupação da maioria dos trabalhadores rurais, provocada pela seca. Os recursos são federais (80%) e estaduais (20%).
- 12 A meta é estender este benefício a todos os servidores públicos do estado, integrantes da administração direta e indireta, empresas públicas e de economia mista.
- 13 O Cesta do Povo não emite nota fiscal.
- 14 Ver a este respeito o programa Armazéns do Povo da Smac.
- 15 P & A, Estudo de Mercado para Empresa Pública. Relatório de Pesquisa, Salvador, abr./1996.
- 16 O mesmo estudo foi realizado pela P&A para o ano de 1998, onde são ratificados os resultados encontrados em 1996.
- 17 Nível semelhante à escolaridade média das pessoas com 15 anos ou mais na Bahia, levantada pela Pnad/IBGE em setembro de 1996 (em torno de quatro anos de estudo).
- 18 Ver a este respeito Paes de Barros, resultados da Pesquisa sobre Padrões de Vida, Ipea, 1998/1999.
- 19 Segundo o Censo Demográfico de 1991. Sabemos que quase metade da população pobre do país vive em municípios pequenos.
- 20 O município de Filadélfia também foi incluído na amostra como grupo de controle, uma vez que sequer dispõe de uma loja da rede Cesta do Povo, nem tampouco conta com a distribuição de alimentos do Prodea. Foram visitados 4 armazéns na sede do distrito. Entretanto, dada a forte proximidade com Senhor do Bonfim, cidade de médio porte de

→ PROGRAMAS SOCIAIS DE COMBATE À FOME

- grande influência nessa região do estado – perto de 80.000 –, o efeito buscado foi anulado (Filadélfia sendo polarizada por Senhor do Bonfim, seu varejo é regulado pelo daquela cidade).
- 21 Os produtos são similares em qualidade, em quantidade e na embalagem. Apenas o leite em pó Nestlé e as farinhas de trigo Sarandi e Dona Benta permitiram comparabilidade absoluta (marca também).
  - 22 Foram visitados, ao todo, 15 estabelecimentos, sendo 3 deles em Banzaê, 2 em Quijingue, 3 em Nordestina, 4 em Caldeirão Grande e 3 em Cansanção. Entretanto, os produtos não foram encontrados em todas as lojas visitadas.
  - 23 O desvio médio foi calculado a partir da média dos preços em cada varejo, com relação ao preço médio da Cesta do Povo nas diferentes cidades.
  - 24 Para a construção da renda domiciliar, foi utilizado somente o rendimento do trabalho, conforme é coletado pela PME.
  - 25 Seca – idem. Importante notar que todos os dados apresentados referem-se à área metropolitana de Salvador.
  - 26 As variáveis consideram dados mensais para a cidade de Salvador e/ou sua região metropolitana.
  - 27 A renda domiciliar aqui calculada com base na PME registra apenas os rendimentos do trabalho, não contabilizando aqueles provenientes de pensões, aposentadorias etc. Encontra-se, portanto, subestimada, mas nem por isso deixa de servir como parâmetro. Considerando-se que os pobres não usufruem de rendas patrimoniais, mas por vezes algum tipo de benefício previdenciário contribui para compor a totalidade do orçamento familiar elevando-o apenas um pouco, julgamos não ser absolutamente impróprio tomar como referência somente a renda domiciliar proveniente do trabalho.
  - 28 Como os dados financeiros do Cesta do Povo encontram-se consolidados no Balanço Patrimonial da Ebal, realizamos, a partir de números sobre o peso dos programas no total das despesas da empresa, uma estimativa para as despesas e receitas do Cesta do Povo.
  - 29 Que possuem estrutura de mercado similar à de Salvador.
  - 30 Subsídio Estatal em Grande Escala: a rede baiana do programa Cesta do Povo.
  - 31 Esse número é calculado, levando-se em conta a composição de uma família padrão integrada por quatro pessoas (dois adultos, uma criança do sexo masculino e um adolescente do sexo feminino).
  - 32 Realizada em janeiro de 2000 em 20 municípios do interior da Bahia e na sua capital, onde foram coletados preços de 30 alimentos vendidos na rede baiana e nas lojas do varejo.
  - 33 Segundo a Contagem de 1996.
  - 34 O creme de leite foi excluído da pauta de comercialização da rede Cesta do Povo. No caso dos demais produtos, a exclusão se justifica devido a menor frequência no consumo da população mais carente.
  - 35 Caso especial é o do café torrado e moído, que, assim como os ovos, são mais caros na rede Cesta do Povo.

## → CONCLUSÕES ←

Este livro pretendeu discutir a relevância dos programas compensatórios de segurança alimentar, voltados para a doação de alimentos (Prodea – programa federal) e para a sua venda, em equipamentos públicos (estaduais e municipais), através de subsídio estatal ao longo dos anos 1990.

Para estimar o impacto desses programas na redução da carência alimentar da população pobre, buscamos inicialmente captar as variações no grau de acessibilidade decorrentes da dinâmica macroeconômica. Nosso objetivo era entender qual o papel dos programas enquanto mecanismo de complementação calórica para a parcela da população verdadeiramente exposta a uma situação de risco alimentar. Para tal, fazia-se necessário captar a evolução do nível de comprometimento da renda familiar dos estratos inferiores da distribuição com alimentação, de modo a esclarecer quais os determinantes na âmbito da demanda.

Assim, constatamos que a década de 1990 é marcada por dois períodos distintos: ao longo da fase inflacionária, a acessibilidade alimentar medida pelo valor calórico do salário mínimo sofre forte variação, caindo por vezes mais de 50% no intervalo entre o pico da inflação e o momento da correção monetária do salário. Na primeira metade da década prevalece, portanto, um quadro de forte instabilidade implicando riscos constantes no nível de segurança alimentar dos mais carentes, notadamente o primeiro décimo da distribuição. Observamos, com base no cálculo da renda familiar *per capita*, que, em nenhuma das regiões metropolitanas do País, era possível aos 10%

mais pobres adquirir a quantidade minimamente equilibrada de calorias recomendada ao consumo alimentar básico de um indivíduo por mês. O déficit registrado foi superior a 50%, mesmo considerando-se a integralidade da renda familiar *per capita*. Nas capitais do Nordeste, a situação revelou-se ainda mais crítica, ameaçando padrões mínimos de sobrevivência, muito embora os preços dos alimentos componentes da cesta básica fossem mais baratos que nas demais regiões metropolitanas. As capitais nordestinas tendem, assim, a isolar-se em patamares inferiores de acessibilidade à alimentação, em razão do nível da renda regional, muito baixo. A renda dos trabalhadores mais pobres em São Paulo permite-lhes adquirir o dobro das calorias de seus congêneres do Nordeste. Diferenciais regionais de preços, mais vantajosos em áreas mais pobres, não garantem maior grau de segurança alimentar. O determinante da acessibilidade é a renda. E as fortes desigualdades regionais de renda penalizam mais os pobres das regiões menos desenvolvidas que aqueles, relativamente tão pobres, que vivem no Centro-Sul.

Já a segunda metade da década coincide com a primeira fase de implantação do Plano Real, cujos efeitos benéficos para os mais pobres foram patentes. A estabilidade proporciona ganhos inequívocos em termos de acesso aos alimentos. Em Recife e Salvador, por exemplo, o grau de acessibilidade dos 40% mais pobres triplica. A estabilidade econômica, ao associar melhoria da renda e redução dos preços da cesta básica, atua favoravelmente no incremento do grau de acessibilidade calórica dos grupos sociais mais desfavorecidos pela distribuição de renda, até o final de 1997.

Entretanto, sugerem os dados que, desde então, tanto o efeito renda, quanto o efeito preço já não se fazem mais sentir positivamente, combinando-se de forma perversa: a renda cai acentuadamente, o que não se verificava desde meados de 1995, e o preço dos alimentos básicos sobe mais rapidamente, o que também não acontecera em três anos. Isso leva a uma reatualização do problema da insegurança alimentar para as camadas mais pobres da população, ainda que em meio a um quadro de estabilidade econômica sustentada. O problema reside, sobremaneira, na tendência de queda da renda. Isso amplia a vulnerabilidade dos setores socialmente excluídos. Ou seja, numa proporção maior ou menor, o problema persiste, não tendo sido superado. Ele segue, com grande destaque, presente na agenda do novo milênio. Como observa cotidianamente a grande imprensa, a renda segue declinando com rebatimentos desastrosos sobre a redução do grau de acessibilidade alimentar da população. Aumenta a insegurança alimentar e seus corolários.

Se a estabilidade econômica trouxe reais benefícios para as camadas mais desfavorecidas da população, promovendo alguma melhoria na distri-

buição de renda e, conseqüentemente, reduzindo seus níveis de carência alimentar, nem por isso eliminou completa e definitivamente as graves restrições de acesso que existem no âmbito da demanda para quase 20 milhões de brasileiros. Fica patente, portanto, que intervenções de cunho compensatório fazem-se ainda indispensáveis para assegurar transferências sociais que aumentem o nível de bem-estar daqueles ameaçados de exclusão, dado seu baixo poder de barganha. A questão colocada foi, precisamente, indagar se o desenho de programas compensatórios de venda subsidiada de alimentos ou distribuição gratuita são eficazes no combate à erradicação da fome e eficientes na implementação deste objetivo, sem promover iniquidades entre os pobres. Qual seu aporte efetivo? Quais as vantagens de seus desenhos institucionais? Constituem-se na forma mais adequada e eficiente de transferência de renda por parte do setor público? O subsídio alcança o público-alvo? Esse benefício é expressivo ou marginal?

A novidade deste livro reside em ter revelado a existência de forte evasão da clientela e público-alvo dos programas e equipamentos públicos de comercialização de alimentos, mantidos nos dois estudos de caso realizados, Curitiba e Bahia, em decorrência do sucesso do plano de estabilização econômica, que promoveu crescente convergência de preços entre o varejo alimentar e o subsidiado. Tal tendência leva a uma perda de atratividade importante dos programas subsidiados, refletida na queda do seu faturamento. Eles já não conseguem manter um diferencial de preço conseqüente com sua proposta compensatória, levando a uma redução do benefício transferido à população pobre. O caso do programa Cesta do Povo, uma rede de 409 lojas distribuídas em todo o estado da Bahia, que comercializa um *mix* de 91 itens (entre gêneros alimentícios de primeira necessidade e alguns produtos de limpeza e higiene), ilustra com propriedade essa perda de competitividade ao demonstrar que, após a vigência do real, para um subsídio crescente e equivalente a  $\frac{1}{4}$  do faturamento da empresa gestora do programa, apenas 5% se transformavam em benefício na forma de aquisição dos produtos de primeira necessidade pela clientela preferencial. Assim, o aporte calórico proporcionado pelo programa *vis-à-vis* o mercado, graças ao subsídio embutido na venda de alimentos básicos, cai em dois anos (1996/1998) de 1.000 kcal para pouco mais de 200 kcal, num patamar inferior ao prevalecente no final de 1994, o que compromete gravemente seu alcance compensatório.

Isto dito, há que salientar o papel regulatório indiscutível do programa, em particular nas áreas mais remotas do interior do estado, onde a população carente, sem outra escolha a não ser comprar a prazo, a preços pouco competitivos porque altamente onerados pelos juros embutidos nas vendas pra-

ticadas pelo pequeno varejo local, poderia ser ainda mais sacrificada. E tal efeito mostra-se altamente benéfico.

Em Curitiba, também se verificam ineficiências patentes na alocação do subsídio. Observa-se tendência semelhante de esvaziamento dos programas Mercado Popular e Armazém da Família, ambos destinados à venda subsidiada de alimentos. Apesar do esforço de credenciamento de seu público-alvo para assegurar bons resultados na focalização, os programas da prefeitura do Sul mostram *performance* declinante dos preços, ampliando as desvantagens entre o varejo público e o mercado, em favor deste. Embora os programas de desintermediação da Smab/Curitiba possuam autonomia financeira, sendo pouco dependentes do Tesouro municipal, perdem vantagem comparativa *vis-à-vis* o varejo comercial. Tal como no caso de outros equipamentos estudados,<sup>1</sup> os programas de Curitiba tornam-se progressivamente mais regulatórios que compensatórios, perdendo efetividade. Seu impacto é marginal. Se o destaque se firma na sua vocação regulatória, o que é sempre bem vindo, há que redesenhar, entretanto, tais programas, uma vez que o objetivo atual, cada vez mais distante, é de cunho redistributivo.

Tais conclusões não questionam a necessidade de intervenções descentralizadas no plano da segurança alimentar, ao contrário. Indicam que os demais programas de caráter regulatório – controle de preços, estímulo à concorrência, ampliação da oferta – e voltados para a ampliação da cidadania alimentar – campanhas de informação sobre a oferta, educação nutricional, oficinas comunitárias de alimentos – devem ser fortalecidos e generalizados País afora, pois mostram-se mais adequados à conjuntura de estabilidade macroeconômica. Eles tendem a galvanizar as expectativas dos consumidores e garantir melhores serviços por parte do setor público, evitando ineficiências e desperdícios responsáveis por iniquidades.

Tampouco nos levam a afirmar que os programas compensatórios deixaram de ser imprescindíveis, uma vez que um contingente de milhões de pobres enfrenta cotidianamente déficits nutricionais e calóricos derivados de insuficiência aguda de renda que os impede de ter acesso a uma alimentação equilibrada e saudável. Ainda existe espaço para algumas intervenções de tipo emergencial.

Não deixa de ser exemplar e oportuna, nesse sentido, a iniciativa de reformulação do programa Cesta do Povo pela Ebal. Cientes de que o subsídio repassado à sua clientela caíra vertiginosamente entre 1994 e 1998, levando a que o benefício apropriado pela população carente fosse equivalente a apenas 5% do esperado, e ainda assim alocado em produtos não-básicos

(senão nos industrializados), o programa Cesta do Povo resolve enfrentar o desafio de resgatar efetividade para manter-se como instrumento eficaz de combate à pobreza e à insegurança alimentar.

Ao decidir rever sua estratégia de venda, em franco descompasso *vis-à-vis* as demandas e necessidades da população-alvo do Programa, o governo da Bahia mostra que é possível ser mais eficiente, garantindo também uma melhor distribuição. A redução do *mix* de produtos ofertados pela rede baiana e a realocação do subsídio nos produtos de primeira necessidade permitiram ganhos significativos ao promover uma redução média de 9% dos preços do varejo comercial no período 1999-2000, revalorizando, de fato, a dimensão regulatória do programa. Isso corresponde a um aumento real de renda de 9%. Tal reorientação levou igualmente a que fosse recuperada a vocação compensatória do programa Cesta do Povo, fortemente comprometida na sua configuração anterior. Como vimos, tal redesenho levou a que cada real (R\$) transferido na forma de subsídio fosse integralmente repassado como benefício à clientela do programa. Indiretamente isso provocou um acréscimo de 125 kcal para cada real (R\$) gasto na rede, aumentando assim o grau de acessibilidade para a clientela do programa, *vis-à-vis* o mercado, apesar de mais eficiente e eficaz.

Certamente não há mais lugar para fazer mau uso da urgência atribuindo-lhe perfil de longo prazo no combate à pobreza.

Essa é a crítica feita ao Prodea, do governo federal, que multiplicou a entrega de cestas com alguns gêneros alimentícios em mais de 2.000 municípios de forma absolutamente equivocada e ineficaz. A distribuição *in natura* pelo Prodea revela deficiências na complementação (550 kcal/dia *per capita*) dos requerimentos calóricos necessários às famílias em situação de risco alimentar. Além disso, seu custo final mostra ineficiências do ponto de vista econômico, visto que, se a mesma quantidade de renda fosse integralmente transferida às famílias, estas teriam como adquirir mais calorias no varejo, com base na sua livre escolha, o que teria rebatimentos positivos no aumento do seu bem-estar, através da otimização no uso dos recursos (identificando alimentos em oferta ou cujo preço tem queda sazonal). Por fim, o grau de cobertura mantém-se muito aquém da demanda efetiva, além de não garantir nenhuma focalização.

Não fossem todas essas constatações suficientes por si só para sublinhar o perfil inadequado de um programa como o de distribuição de alimentos para indigentes, haveria ainda uma questão das mais relevantes a ser levantada. Programas como esse não conseguem vencer sua dimensão assistencial-

emergencial, rompendo com seu efeito residual para atuar de forma mais abrangente através de redistribuição de ativos, ou seja, promovendo a equidade, e de forma eficiente. Dar renda em vez de dar alimentos é uma forma, das menos onerosas e das mais eficazes, de se renovarem as políticas sociais de caráter compensatório, para que passem a agir eficientemente não só no combate de curto prazo à pobreza, mas também no combate à desigualdade, causa maior da miséria no Brasil. Redistribuir renda, em valores condignos com a situação de extrema precariedade de grande parte da população deste país, é a maneira mais certa e mais rápida de se dar início a uma verdadeira reforma social assentada na redução dos elevados níveis de desigualdade. Isso implica reconhecer a centralidade que ganham as políticas de transferência direta de renda monetária às famílias carentes na realização desta meta. Referimo-nos aqui aos programas de garantia de renda mínima e outros afins, como o bolsa-escola, que têm demonstrado resultados inegáveis como mecanismos compensatórios e de inclusão social. Eles não podem e não devem, pelas razões expostas, ser usados de forma fragmentada, como apoio indireto e por prazo determinado, a esta ou aquela política, mas constituir o eixo central do sistema de proteção social, na sua dimensão compensatória, ainda por formular e implementar no País. Em paralelo, há que assegurar grandes frentes de investimento social e políticas universais de equalização das condições de bem-estar.

Assim, agrega-se ao efeito solidariedade algo mais do que apenas uma colaboração pontual. Amplia-se a condição de cidadão, condição esta que impede que se vincule a esse tipo de benefício qualquer contrapartida dos beneficiários, senão aquelas obrigações que são responsabilidades constitucionais.<sup>2</sup> Transferir renda não significa que estejamos fadados a criar no Brasil um sistema de *workfare*, que nos levaria a reatar com a ideologia prevalecente no início do século, que fazia de cada pobre um vadio, um resistente à ética do trabalho, um ocioso responsável pela própria pobreza. A população pobre brasileira, que sempre foi excluída de direito das políticas sociais – destinadas na sua grande maioria aos trabalhadores, em particular àqueles do setor formal – aguarda que a renovação do sistema de proteção social brasileiro possa, enfim, se fazer com base em princípios de equidade, até hoje ausentes, tanto do ponto de vista do desenho das políticas quanto da sua institucionalidade.

## NOTAS

Pensamos aqui no Cestão Popular da Smab de Belo Horizonte.

- 2 Como, por exemplo, a obrigatoriedade de conclusão do primeiro grau para toda criança.

→ ANEXO ←

RIO DE JANEIRO – GRUPO DE CONTROLE PARA  
MENSURAÇÃO DO GRAU DE ACESSIBILIDADE

O município do Rio de Janeiro representa um contraponto às iniciativas de descentralização das políticas de Segurança Alimentar descritas anteriormente. No caso do Rio de Janeiro, o governo estadual tem assumido a gerência de programas de caráter regulatório, cabendo ao município apenas políticas compensatórias, baseadas tão-somente no fornecimento de refeições e gêneros alimentícios<sup>1</sup>, com apoio fundamental das organizações não-governamentais.

A unidade administrativa nucleadora destas políticas no município é a Secretaria de Desenvolvimento Social (SMDS), que atua através de programas de distribuição de bolsas-alimentação e gêneros alimentícios com o objetivo de “promover a reintegração social de famílias e indivíduos em situação de risco nutricional”.<sup>2</sup> Cabe assinalar que a distribuição de gêneros alimentícios e refeições pela SMDS constitui linha auxiliar de intervenção assistencial, voltada para o bem-estar social, sem vinculação direta com a questão da Segurança Alimentar de um ponto de vista estratégico.

Segundo o relatório anual da SMDS, suas linhas básicas de atuação são as seguintes:

1) Credenciamento de famílias em situação de vulnerabilidade e risco social (tuberculosos, aidéticos, portadores de deficiência, famílias moradoras de ruas) para o recebimento das bolsas alimentação;

2) Seleção e capacitação de estudantes universitários das áreas de assistência social, saúde, educação e nutrição para a realização do cadastramento e distribuição de cestas de alimentos;

3) Estudo da situação social de famílias cadastradas;

4) Capacitação de técnicos das Coordenadorias regionais para o trabalho com as famílias;

5) Distribuição das cestas de alimentos oferecidas pela Conab;

6) Atualização de informações das famílias beneficiadas com a bolsa alimentação da Prefeitura;

7) Participação na Comissão Municipal de Alimentação integrada por quinze representantes de Organizações Governamentais e da Sociedade Civil.

O Quadro 24 apresenta os programas desenvolvidos pela SMDS nos quais há alguma forma de atendimento nutricional, expressos na distribuição de cestas e na oferta de refeições nos programas municipais.

São oferecidas mensalmente cerca de 20.000 cestas de alimentos nos programas Rio Creche, Oficina da Criança e Rio Jovem. Esses programas beneficiam mensalmente 19.124 famílias de baixa renda do município do Rio de Janeiro. Para o gerenciamento da compra e distribuição das cestas, foi criado o Programa Municipal de Distribuição de Bolsas Alimentação (PMDBA), cuja coordenação e gestão dos recursos pertence exclusivamente à SMDS. O PMDBA também distribui cestas à Fundação Municipal Lar Escola Francisco de Paula (Funlar), que recebe cerca de 876 unidades por mês. Estima-se que as bolsas alimentação permitem o acesso alimentar a aproximadamente 80.000 pessoas/mês na capital fluminense.

A existência de articulações interinstitucionais do poder público municipal constitui a estratégia básica de efetividade do alcance das iniciativas de distribuição alimentar. No aspecto da participação de recursos, estes programas contam com a participação do programa federal Comunidade Solidária, que repassa, via Conab, parcela dos gêneros alimentícios das cestas oferecidas.

O Gráfico 24 mostra a participação das quatro instituições vinculadas ao PMDBA. Das 20.000 bolsas disponibilizadas, 74% têm sido destinadas a famílias cadastradas pela Secretaria Municipal de Educação e 20% às recenseadas pela SMDS. A parcela restante é distribuída pela Secretaria de Saúde (4%) e a Funlar (2%), a partir de critérios próprios de seleção de beneficiários.

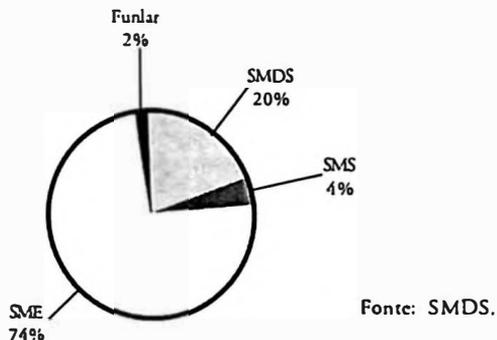
QUADRO 24  
SÍNTESE DOS PROGRAMAS DESENVOLVIDOS  
PELA SMDS DO RIO DE JANEIRO

Programa	Atendimentos mensais (1)	Atendimentos/mês com ações nutricionais (2)	(1)/(2) (%)	Parcerias	Tipo ação nutricional	
					Distribuição de cestas básicas	Fornecimento de refeições
Rio Creche	23.289	15.603	67%	SMS, SME, SMC, Smel, SMT	Família de crianças (de 0 a 6 anos) que frequentam os núcleos do programa	
Oficina da Criança	1.900	1.615	85%	SME, SMC, SMS e Smel	Famílias de crianças (de 7 a 14 anos) que frequentam os núcleos do programa	
Rio Jovem	2.109	1.906	90%	SME, SMC, SMS, SMT e Smel	Famílias de jovens que frequentam os núcleos do programa	
Rio Experiente	1.609	1.480	92%	SME, SMC, SMS, SMT e Smel		Lares e abrigos de idosos
Vem pra casa	2.177	2.177	100%	SME, SMC, SMS, SMT e Smel		Pessoas que estão em processo de reintegração à sociedade
Total	31.084	22.781				

Fonte: Relatório 1997 da SMDS e entrevistas.

Secretarias Municipais de Saúde (SMS), Educação (SME), Cultura (SMC), Esporte e Lazer (Smel), Trabalho (SMT), Habitação (SMH).

GRÁFICO 47  
PARTICIPAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES QUE COMPÕEM O PMDBA  
NA DISTRIBUIÇÃO DE BOLSAS ALIMENTAÇÃO NO RIO



Os critérios para escolha das famílias que serão beneficiadas variam de acordo com a instituição. São eles:

a) SME e SMDS

Crianças/jovens que freqüentam escolas da rede municipal e que apresentam situação social vulnerável, desnutrição, casos de evasão iminente, repetência, baixo aproveitamento escolar, filhos de moradores de favelas/conjuntos habitacionais populares e filhos de pais inválidos que freqüentam escolas municipais.

b) Funlar

Portadores de deficiências em situação de extrema pobreza.

c) SMS

Tuberculosos de baixa renda, desnutridos, desempregados e famílias de baixa renda.

Na fase inicial de implantação do Programa, a composição da cesta distribuída pela SMDS era idêntica à do programa Comunidade Solidária. Através da análise dos hábitos regionais de consumo e das carências nutricionais, alterou-se a composição da cesta para a realidade da população de baixa renda do município do Rio de Janeiro. A partir de recomendações técnicas, foram incluídos produtos, como a sardinha e aumentadas as quantidades de outros produtos, como o arroz. Atualmente, treze produtos não perceptíveis entram na composição da cesta do PMDBA (Quadro 25)<sup>1</sup>.

QUADRO 25  
COMPOSIÇÃO DA BOLSA ALIMENTAÇÃO DO PMDBA

Itens	Quantidade
Açúcar	1 kg
Amido	500 gr
Arroz	10 gr
Extrato de tomate	370 gr
Farinha de mandioca	2 kg
Feijão	5 kg
Fubá/Flocos de milho	5 kg
Leite em pó	400 gr
Macarrão	1 kg
Óleo de soja	900 ml
Salsicha	500 gr
Sardinha	130 gr
Tempero alho/sal	300 gr

Fonte: SMDS.

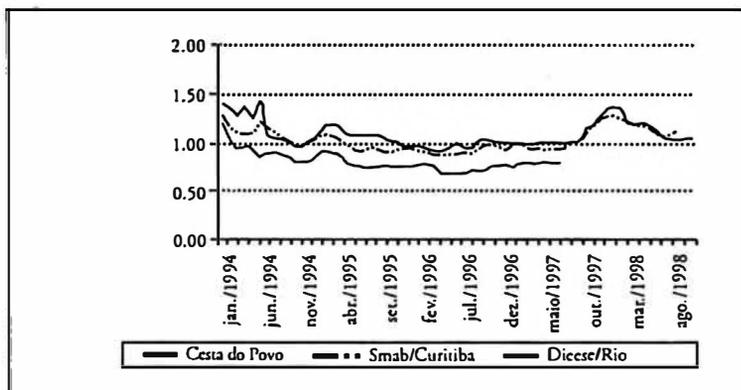
O custo unitário total da cesta distribuída pela SMDS (em fevereiro de 1998) é de R\$ 23,98. A Secretaria cobriu 61% (R\$ 14,65) desse valor, e a União, através de transferências realizadas pelo Comunidade Solidária à Conab, arcou com os 39% (R\$ 9,33) restantes. O dispêndio global para a oferta das 20.000 bolsas equivale a R\$ 478 mil (R\$ 292 mil da prefeitura e R\$ 186 mil da União).

O exercício orçamentário da SMDS para 1997 indica o dispêndio de R\$ 4,7 milhões com a aquisição de gêneros alimentícios para seus programas, aproximadamente 7,8% do total do gasto realizado pela Secretaria no exercício (R\$ 60,16 milhões). Cerca de 74% desse valor (R\$ 3,5 milhões) foram destinados à complementação das 240 mil bolsas alimentação distribuídas dentro do PMDBA. Os R\$ 1,2 milhões restantes foram destinados à aquisição dos alimentos para os demais programas.

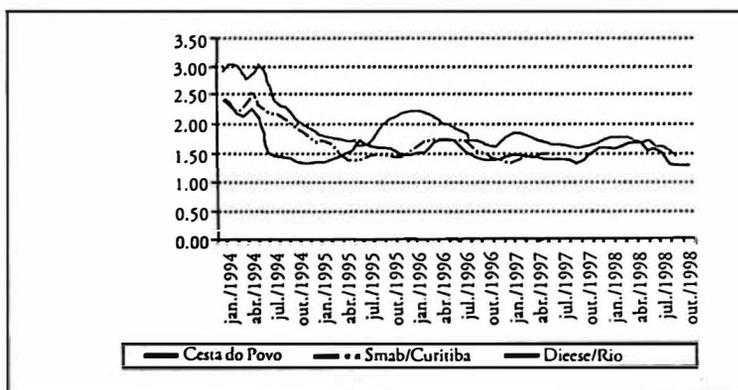
PAINEL 12

COMPARAÇÃO ENTRE OS PREÇOS DA REDE CESTA DO POVO NA BAHIA, O SMAB EM CURITIBA E O VAREJO NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO (PELO DIEESE)

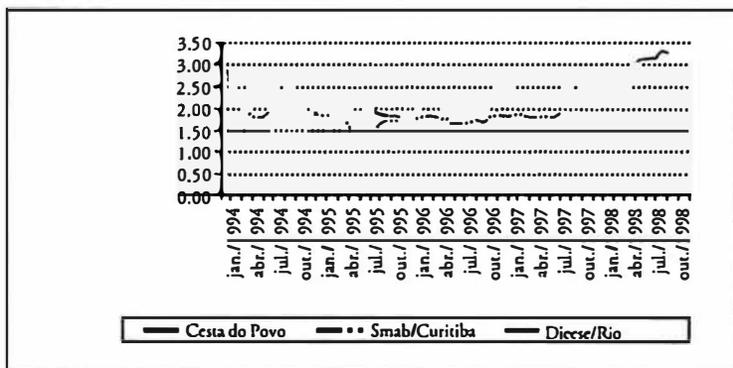
Óleo de soja (900 ml)



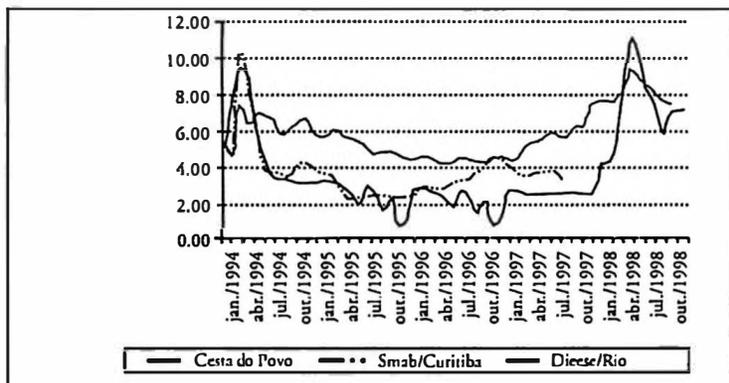
Açúcar - embalagem 3kg



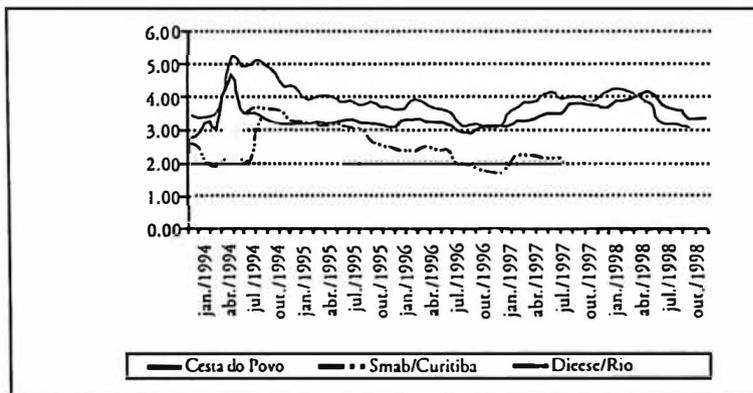
## Arroz beneficiado tipo II – (embalagem de 3 kg)



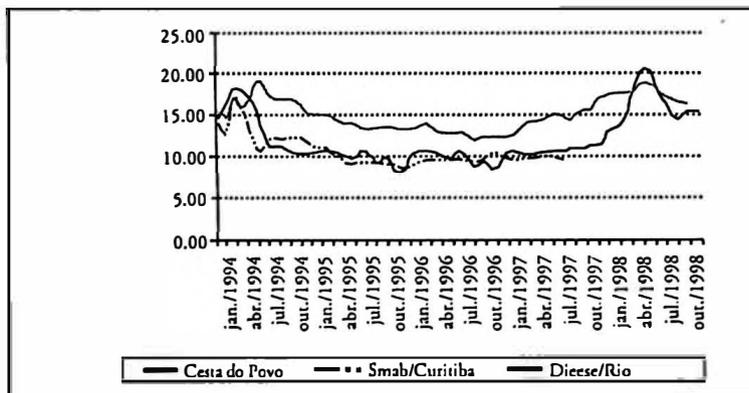
## Feijão cariquinho tipo II – (4,5 kg)



Café moído (600 gr)



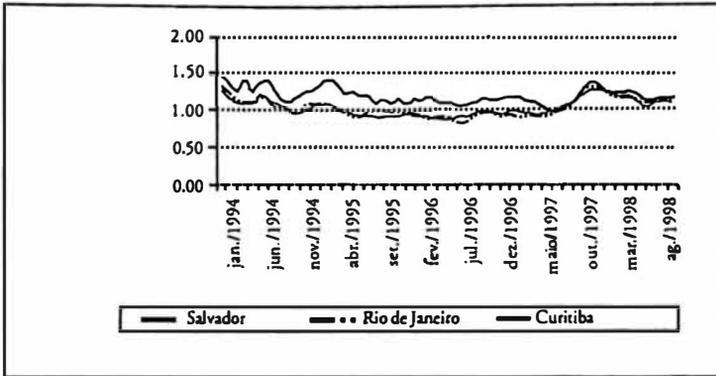
Preço dos 5 produtos



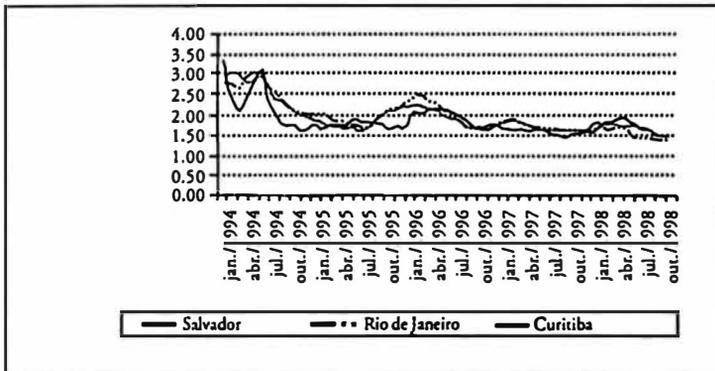
## PAINEL 13

COMPARAÇÃO ENTRE OS PREÇOS DO VAREJO NAS REGIÕES METROPOLITANAS DE CURITIBA, RIO E SALVADOR (PELO DIEESE)

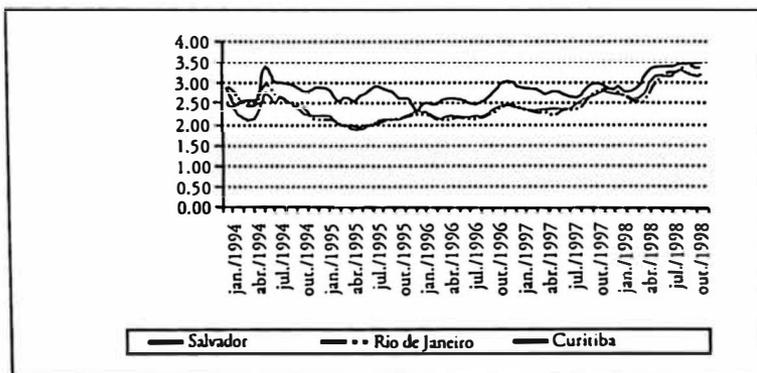
Óleo de soja (900 ml)



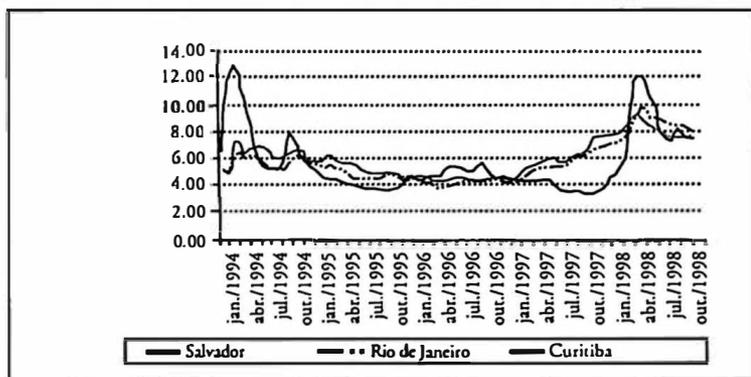
Açúcar – embalagem 3 kg



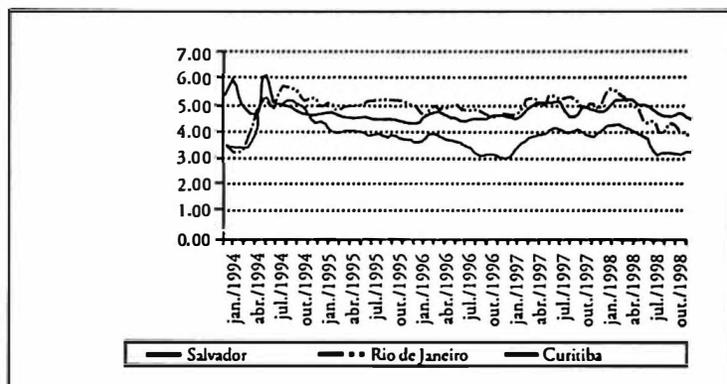
Arroz beneficiado tipo II – (3 kg)



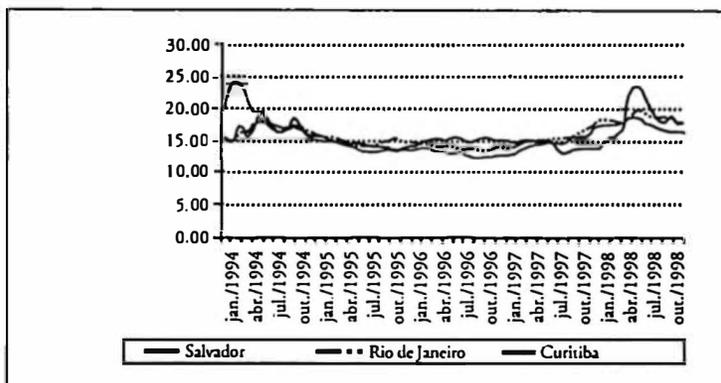
Feijão cariquinho tipo II – (4,5 kg)



## Café moído (600 gr)



## Preço da cesta reduzida com os 5 produtos



## NOTAS

A imbricação entre funções estaduais e municipais neste caso pode ser atribuída, em certa medida, às particularidades históricas que envolveram a fusão do estado da Guanabara com o Rio de Janeiro.

- 2 Relatório 1997 da SMDS.
- 3 Cinco são repassados pela Conab com recursos do Comunidade Solidária: macarrão, farinha de mandioca, fubá/flocos de milho, feijão e, parcialmente, o arroz. Os demais são adquiridos com recursos próprios do município (tempero alho/sal, amido de milho, leite em pó, extrato de tomate, sardinha, açúcar, óleo de soja e salsicha. No caso do arroz, 50% do volume distribuído é adquirido pelo município).

↳ REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS ◀

- ABRANCHES. Política social e combate à pobreza. A teoria da prática. In: *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987.
- BORGES, M. B.; CUNHA, A. Disponibilidade interna e autonomia alimentar – o lado da oferta. In: LAVINAS, L. *Descentralização e Segurança Alimentar*. novos rumos para as políticas públicas. Relatório Final, Convênio Ipea-Finep/BID – Anpec, 2000. 286 p.
- CAMPINO, A.; CYRILLO, D. Uma avaliação da política de controle de preços: os acordos de cavalheiros com os supermercados. In: *Agricultura e políticas públicas*. Ipea, Brasília. GAZETA MERCANTIL. *Balanço Anual 1998*. A década do consumo.
- FRAKER, T. *The Effects of Food Stamps on Food Consumption: a review of the literature*. Alexandria, Va: U.S. Dep. of Agriculture, Food and Nutrition Service, 1990.
- FRAKER, MARTINI; OHLS. The effect of food stamp cashout on food expenditures: an assessment of the findings from four demonstrations. *Journal of Human Resources*, v. 30, n. 4, p. 633-649, 1995.
- GIDDENS, A. *Beyond left and right*. Cambridge: Polity Press, 1994.
- GOLDIN, I; REZENDE, G. *Agriculture and economic crisis: lessons from Brazil*, Paris: Development Centre Studies OECD, 1990.
- HENRIQUES, R. (org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, p. 527-560.

- HOMEM DE MELLO, F. Um diagnóstico sobre a produção e abastecimento alimentar no Brasil. In: AGUIAR, M. N. (org.). *A questão do abastecimento alimentar no Brasil*. Brasília: Ipea/Iplan/Pnud, 1989.
- JAMES, C., OHLS; BEEBOUT, H. *The food stamps program – design, tradeoffs, policy, and impacts*. A Mathematica Policy Research Institute. Washington: The Urban Institute Press, 1993.
- LAVINAS, L. (coord.); NABUCO, M. R.; LEMOS, M. B.; GARCIA, E. H. *Descentralização e segurança alimentar: novos rumos das políticas públicas*. Relatório Final, Ipea-Finep/BID-Anpec, 286 p, 2000 mimeo.
- LOPES, M. R. Mercados agrícolas e o processo de integração no Mercosul. In: BRANDÃO, A. S. P.; PEREIRA, L. V.; *Mercosul: perspectivas da integração*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1996.
- MALTHUS, T. R. [1813]. *Ensayo sobre el principio de la población*. México: Fondo de Cultura Económica, 1951.
- MORGAN, M. *Merchants of Grain*. Nova York : The Viking, 1979.
- MORO, S.; LEMOS, M. B. Competitividade internacional das exportações estaduais e brasileiras de produtos do complexo soja, *Anais do XXXVI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural*, v. 1, p. 833-848, 1998.
- NABUCO, M. R.; LEMOS, M. B. Introdução. In: LAVINAS, L. (coord.) et al. *Descentralização e segurança alimentar: novos rumos das políticas públicas*. Relatório Final, Ipea-Finep/BID-Anpec, 286 p, 2000 mimeo. 2000.
- ROSSI, P. *Feeding the poor – Assessing Federal Food Aid*. Washington: The AEI Press, 1998.
- REZENDE, G.; HELFAND, S. *Estruturas regionais de produção, consumo e preços agrícolas: os casos de milho, aves e suínos*, mimeo.
- SEN, A. *The Standard of Living*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.
- VALLADARES, L. Programas sociales para los pobres em Brasil. In: SCHTEINGART, M. *Políticas sociales para los pobres en America Latina*. Buenos Aires: 1999, p. 159-197.
- WILKINSON, J. Setores agroindustriais sensíveis no contexto da integração regional do Mercosul, Projeto FAO/TCP/RLA/4452, 1996, mimeo.

## » SOBRE OS AUTORES «

Lena Lavinás é doutora em Economia pela Universidade de Paris e professora-adjunta do Instituto de Economia e do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Foi técnica da Diretoria Social do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea) de 1993 a 2000, quando assumiu um posto de economista *senior* na Diretoria de Proteção Social da Organização Internacional do Trabalho (OIT) em Genebra, até 2003. Trabalha com desenho e avaliação de programas sociais e política social em geral, desigualdades sociais e diferenciais de gênero no mercado de trabalho e políticas de desenvolvimento regional.

Eduardo Henrique Garcia é economista, formado pela Universidade Federal de Uberlândia em 1993. Trabalhou na área de avaliação de programas sociais do Ipea entre 1995 e 1997. Atualmente é gerente na Diretoria Financeira de Furnas Centrais Elétricas S.A.

Este livro foi impresso pela Sermograf para a Editora UFRJ em junho de 2004. Utilizou-se a fonte AGaramond na composição, papel pólen soft 80g/m<sup>2</sup> para o miolo e cartão supremo 250g/m<sup>2</sup> para a capa.

de comercialização de alimentos”, mantidos pelas duas prefeituras e pelo governo baiano. Seus resultados foram roídos até “pelo sucesso do plano de estabilização econômica”, que promoveu a “crescente convergência de preços” no comércio varejista e nos balcões subsidiados. Na Bahia, os subsídios de 25% convertiam-se em margens de 5% nos bolsos da freguesia. Em Curitiba, o público simplesmente desertou os armazéns municipais. Distribuindo cestas básicas em municípios do Nordeste assolados pela seca, o Prodea recaiu no bom e velho assistencialismo, dispensando os beneficiários das contrapartidas regulamentares, como participar de programas de alfabetização ou apresentar certificados de vacinação dos filhos.

Quer dizer que combater a fome é perda de tempo? Nem de longe. O livro simplesmente trata esses programas com o respeito que eles merecem, como devem merecer todas as genuínas prioridades nacionais. Porque eles costumam funcionar melhor – ou melhor, costumam funcionar – quando vêm acompanhados de “medidas de caráter regulatório”, como “controle de preços, estímulo à concorrência, ampliação da oferta” e estímulos à “cidadania alimentar”, como “campanhas sobre a oferta, educação nutricional, oficinas comunitárias de alimentos”. Só assim se livram das “ineficiências e dos desperdícios”, que, como se sabe, são as mães e os pais das iniquidades.

**MARCOS SÁ CORREIA**

Valendo-se de instrumentação metodológica própria, baseada em um levantamento de campo bastante original, este livro percorre e investiga três programas voltados para a distribuição e a venda subsidiada de alimentos, um deles de responsabilidade do governo federal, e os demais de iniciativa estadual e municipal. A riqueza dos dados apresentados permite evidenciar lacunas no desenho dos programas compensatórios de segurança alimentar, assentados no subsídio *in natura* ou via preços, e advoga a adoção de alternativas mais eficazes, tais como a transferência direta de renda monetária a famílias carentes. Trata-se de uma obra cuja contribuição maior é trazer insumos ao debate sobre a natureza dos equipamentos coletivos e públicos no combate à fome.

**GLAUCO ARBIX**

*Presidente do Ipea*

