

**TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 748**

**COMBINANDO COMPENSATÓRIO E  
REDISTRIBUTIVO: O DESAFIO DAS  
POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL**

Lena Lavinas<sup>\*</sup>  
Daniele Manão<sup>\*\*</sup>  
Eduardo H. Garcia<sup>\*\*</sup>  
Mariana Bittar<sup>\*\*</sup>  
Mônica Bahia<sup>\*\*</sup>  
Renata A. Bezerra<sup>\*\*</sup>

Rio de Janeiro, julho de 2000

---

<sup>\*</sup> Da Diretoria de Estudos Sociais do IPEA.

<sup>\*\*</sup> Assistente de Pesquisa.

---

## MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

Martus Tavares - Ministro

Guilherme Dias - Secretário Executivo



### Presidente

*Roberto Borges Martins*

### DIRETORIA

*Eustáquio José Reis*

*Gustavo Maia Gomes*

*Hubimaier Cantuária Santiago*

*Luís Fernando Tironi*

*Murilo Lôbo*

*Ricardo Paes de Barros*

*Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o IPEA fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais e disponibiliza, para a sociedade, elementos necessários ao conhecimento e à solução dos problemas econômicos e sociais do país. Inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro são formulados a partir de estudos e pesquisas realizados pelas equipes de especialistas do IPEA.*

**Texto para Discussão** tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 103 exemplares

---

### SERVIÇO EDITORIAL

**Supervisão Editorial:** Nelson Cruz

**Revisão:** André Pinheiro, Elisabete de Carvalho Soares, Isabel Virgínia de Alencar Pires, Lucia Duarte Moreira, Luiz Carlos Palhares e Miriam Nunes da Fonseca

**Editoração:** Carlos Henrique Santos Vianna, Juliana Ribeiro Eustáquio (estagiária), Rafael Luzente de Lima e Roberto das Chagas Campos

**Divulgação:** Libanete de Souza Rodrigues e Raul José Cordeiro Lemos

**Reprodução Gráfica:** Edson Soares e Cláudio de Souza

#### Rio de Janeiro - RJ

Av. Presidente Antonio Carlos, 51 — 14º andar - CEP 20020-010

Telefax: (21) 220-5533

E-mail: editrj@ipea.gov.br

#### Brasília - DF

SBS. Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES — 10º andar - CEP 70076-900

Telefax: (61) 315-5314

E-mail: editsbs@ipea.gov.br

Home page: <http://www.ipea.gov.br>

© IPEA, 2000

*É permitida a reprodução deste texto, desde que obrigatoriamente citada a fonte.*

*Reproduções para fins comerciais são rigorosamente proibidas.*

---

---

# SUMÁRIO

---

RESUMO

ABSTRACT

1 - INTRODUÇÃO .....	1
2 - A MATRIZ DOS PROGRAMAS COMPENSATÓRIOS E SUA LEITURA NO CAMPO DE SEGURANÇA ALIMENTAR .....	3
3 - ESCOPO DE UM PROGRAMA DE COMBATE À CARÊNCIA ALIMENTAR .....	6
4 - AS EXPERIÊNCIAS NACIONAIS DOS PROGRAMAS DE COMBATE À FOME: O CASO DO PRODEA .....	15
5 - COMPARANDO VANTAGENS DE DIFERENTES PROGRAMAS COMPENSATÓRIOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR .....	22
6 - O VAREJO.....	24
7 - BREVES CONCLUSÕES .....	28
BIBLIOGRAFIA .....	29

---

---

## RESUMO

---

Este artigo tem por finalidade analisar alguns programas compensatórios de segurança alimentar praticados no Brasil, discutindo seu desenho e seus resultados. Como objeto de análise, elegemos o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (Prodea), federal, e um outro programa estadual de grande capilaridade, o Cesta do Povo. A idéia subjacente é a de que programas de transferência *in natura* são inefetivos, pois não atendem nem mesmo à demanda emergencial de reduzir o grau de insegurança alimentar da população de risco. Há que pensar, portanto, em alternativas a esse tipo de programa. Com base num estudo comparativo, o artigo demonstra que uma transferência direta na forma de renda monetária à população carente teria maior impacto redistributivo, engendrando também maiores níveis de eficiência econômica.

---

---

## ABSTRACT

---

The purpose of this article is to analyze several compensatory food security programs implemented in Brazil, discussing their design and results. As the object of analysis, we chose the federal program entitled Prodea and a highly capillary State program called *Cesta do Povo* (“People’s Foodbasket”). The underlying idea is that current program designs are ineffective and inefficient and that a direct income transfer to the poor population would have a greater redistributive impact, in addition to fostering higher levels of economic efficiency.

---

## 1 - INTRODUÇÃO

As políticas sociais são constituídas de transferências de renda, seja na sua forma monetária ou por meio da provisão de serviços, que independem do poder de barganha individual ou de grupos socioocupacionais. Daí entender-se o “Estado do bem-estar”, ou *welfare*, como um regime específico de transferências sociais, de base fiscal, cujo objetivo é promover o bem-estar dos indivíduos mediante uma redistribuição da renda e da riqueza (ativos) comprometida com a idéia de justiça.<sup>1</sup> Para Van Parijs (1991), a questão da justiça se coloca em razão de os recursos<sup>2</sup> serem escassos<sup>3</sup> e não prevalecerem em nossas sociedades princípios altruístas e de homogeneidade que orientem o comportamento dos seus membros.

Ainda na visão de Van Parijs (1995), há três modelos ocidentais referenciais de *welfare*: o primeiro, de inspiração bismarkiana, se baseia num sistema de seguros sociais de caráter obrigatório, que funciona *ex-post* em favor dos que contribuíram, na qualidade de trabalhadores, ao longo da sua vida ativa para um fundo e podem se beneficiar dele em caso de sinistro. É um modelo em que prevalece o interesse pessoal com o intuito de reduzir o risco, e no qual não estão presentes a idéia de solidariedade nem tampouco a de equidade. Um segundo modelo, de tipo beveridgeano, assenta-se na idéia de transferências *ex-ante* e, recorre, portanto, a uma noção de solidariedade mais forte que aquela presente no modelo anterior. Nesse caso, o interesse coletivo predomina sobre o individual, e estende-se a todos a idéia de segurança, não por contribuição, mas por direito de cidadania. Por fim, Parijs identifica um terceiro modelo inspirado em Thomas Paine<sup>4</sup> e por isso mesmo denominado paineano, em que se transfere incondicionalmente a cada indivíduo — independentemente da sua condição social ou do fato de ser ou não contribuinte de um sistema de proteção social — uma renda básica, ou salário de cidadania, de valor uniforme. Aqui é a idéia de equidade que sustenta a argumentação. A finalidade consiste em “atribuir, a cada um, igual poder de compra para que seja utilizado num mercado competitivo” [Van Parijs (1991, p. 70)]. Essa vertente da equidade tem levado à formulação de uma nova matriz conceitual para as políticas sociais neste final de século, como alternativa ao sistema da sociedade do bem-estar. Muitos pensadores contemporâneos, notadamente aqueles que defendem o princípio de adoção de uma renda mínima ou de um imposto de renda negativo,<sup>5</sup> e também *policymakers*,

---

<sup>1</sup> Vale lembrar a definição de política social de Santos (1987, p. 37): “Chama-se de política social a toda política que ordene escolhas trágicas segundo um princípio de justiça consistente e coerente”.

<sup>2</sup> E sua referência aqui não se restringe à escassez material, citando como exemplo a questão do poder.

<sup>3</sup> Somente a escassez é condição insuficiente para explicar o surgimento da problemática da justiça. Para Van Parijs (1991, cap. 10), há outras “circunstâncias” necessárias ao aparecimento dessa questão, como o egoísmo e o pluralismo.

<sup>4</sup> Thomas Paine escreveu, em 1796, *The agrarian justice*, em que defende que, ao nascer, cada indivíduo receba incondicionalmente uma renda derivada do seu não acesso a ativos como terras etc.

<sup>5</sup> John Friedmann, Eduardo Suplicy, Antonio Maria, são alguns autores que exploraram o imposto de renda negativo como forma de combater a pobreza e redistribuir a renda. Para entendimento do debate sobre o tema, ver a este respeito Lavinias e Varsano (1997).

vêm colocando na agenda social a garantia de direitos de cidadania desvinculados da atividade laboral ou de qualquer outra contrapartida. Até porque a sociedade do trabalho reduz-se a cada dia. Esses direitos não dizem respeito apenas à garantia de uma renda, mas à garantia de poder dispor de um patrimônio inicial comum a todos, como ilustram propostas recentes, entre elas a elaborada por Ackerman e Alstott (1999).<sup>6</sup>

Essa visão de proteção social — quaisquer que sejam seus modelos referenciais —, vem, no entanto, sendo contestada desde meados dos anos 80, quando crescentes pressões fiscais e demográficas, por um lado, e a expansão da cobertura assegurada ao público-alvo potencial, por outro, levam ao questionamento do princípio de justiça enquanto pedra angular dos modelos redistributivos. Em seu lugar, surge um enfoque filosófico distinto, em que a questão não é mais a coincidência entre direito à proteção social e direito à cidadania, mas sobre a relação que deve existir entre benefícios sociais e responsabilidades cívicas. Nas palavras de Gilbert (1995, p. 66), a pergunta passa a ser formulada da seguinte maneira: até que ponto os direitos sociais concedidos pelo Estado do Bem-Estar implicam responsabilidades individuais? Assim reconfigurado, o debate move-se do campo dos direitos para o campo da responsabilidade individual,<sup>7</sup> enquanto ao conceito de justiça vem justapor-se o de moral, moral essa que reveste o direito da obrigatoriedade. Em suma, espera-se dos beneficiários de transferências que honrem os compromissos sociais que lhes forem exigidos, sem o que podem ser objeto de sanções. O direito é, agora, condicionado. Logo, não se trata mais de um direito de cidadania, fundado na incondicionalidade.

Assim, o debate acerca do melhor regime de transferências sociais, cujo fundamento é o princípio da justiça, dá centralidade a outro princípio balizador ou valor, desta vez ligado à lógica do mercado. Em lugar de ater-se tão-somente à idéia de redistribuição, tentando minimizar seus *trade-offs* com o bem-estar, torna-se imperioso repensar esse enfoque sob a ótica da eficiência — redistribuição eficiente — de modo a forjar um novo paradigma capaz de enfrentar os desafios colocados pela raridade dos recursos em sociedades capitalistas. Bowles e Gintis (1998, p. 3) lembram que o sucesso de movimentos políticos e ideologias como o socialismo, a democracia radical, a social democracia e outros comprometidos com a idéia de igualdade vem do fato de terem traduzido “demandas por justiça redistributiva em estratégias econômicas. (...) Gastos com distribuição de terras, proteção social, políticas de igualdade

---

<sup>6</sup> Os autores pretendem, através da atribuição de um patrimônio de US\$ 80 mil, transferido em quatro anos a cada indivíduo que tenha concluído o segundo grau, assegurar uma verdadeira igualdade de oportunidades, num quadro de livre comércio e abertura econômica. O princípio que fundamenta essa transferência é o da responsabilidade individual e coletiva em meio à liberdade de escolha (cada beneficiário pode “usar seu dinheiro para o que quiser: iniciar um negócio, investir em mais educação, comprar uma casa ou educar uma família ou ainda poupar para o futuro”, p. 5).

<sup>7</sup> Vale registrar que o conceito de “empregabilidade” também se apóia nesse suporte. É responsabilidade do trabalhador aumentar seu grau de empregabilidade, ou seja, incrementar suas características individuais de aptidão ao mercado de trabalho.

salarial, planejamento central e investimento em capital humano tornam-se atrativos por sugerirem ser possível vincular a redistribuição de vantagens econômicas à melhoria da *performance* do sistema econômico como um todo”. Presume-se que os *trade-offs* entre esses dois tipos de valores — de equidade e de eficiência — sejam compatíveis ou contraditórios em função dos mecanismos usados para engendrar mais equidade, ou seja, em função do desenho institucional que leva a fomentar mais ou menos valores redistributivos. “Avançar na direção de uma distribuição de ativos mais equânime não apenas propicia mais igualdade no nível de bem-estar entre as pessoas, mas, ao incrementar a produtividade, aumenta, na verdade, também o bolo a repartir” [Wright (1998)].

## 2 - A MATRIZ DOS PROGRAMAS COMPENSATÓRIOS E SUA LEITURA NO CAMPO DE SEGURANÇA ALIMENTAR

Os programas compensatórios integram o arcabouço institucional das políticas sociais. Sua matriz tem origem na prática assistencialista, inicialmente em mãos da igreja. Estruturam-se em valores de solidariedade, indispensáveis nas sociedades modernas, fortemente diferenciadas e desiguais,<sup>8</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, em geral, 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 40 (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>9</sup> denota quão persistente é o problema e

<sup>8</sup> O texto clássico de Marshall, *Classe social e cidadania*, é um dos primeiros a explicitar a vinculação entre política social e cidadania.

<sup>9</sup> Segundo a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), no seu *site* informativo, o balanço do Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (Prodea) 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 milhões em 1997, alcançando a soma de 29,8 milhões em 1998. Um número absolutamente surpreendente, dado tratar-se de uma intervenção de caráter emergencial.



quão ineficaz sua abordagem, há, neste final dos anos 90, 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 por meio da comercialização subsidiada de alimentos ou refeições.<sup>10</sup>

Embora persistentes em seus desenhos e modalidades, os programas compensatórios são reconhecidos como pouco eficazes e bastante ineficientes, corroborando evidências de que o aporte compensatório pouco agrega ao bem-estar dos grupos sociais em situação de risco alimentar e extrema pobreza. 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>11</sup> norte-americano, são todas voltadas para cobrir déficits de renda. Na sua grande maioria,<sup>12</sup> não são implementadas com base na provisão gratuita de um serviço<sup>13</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 a pouquíssimos programas, como o de renda mensal vitalícia — com extensa cobertura, é verdade, mas elevado grau de ineficiência vertical — e outros benefícios distribuídos pela Loas (com valores inexpressivos), além de algumas iniciativas locais de programas 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.

---

<sup>10</sup> 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 alii*, no relatório da pesquisa coordenada por Lavinias (1999).

<sup>11</sup> É bom lembrar que o FSP substituiu um programa de distribuição direta de *commodities*.

<sup>12</sup> Nos Estados Unidos, o FSP e o Special Supplemental Nutrition Program for Women, Infants and Children (WIC) 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 National School Lunch Program (NSLP), o School Breakfast Program (SBP) e o Child Care Food Program (CCFP) transferem preferencialmente renda para as escolas participantes, e secundariamente para as famílias de baixa renda selecionadas como beneficiárias. Ver, a este respeito, Rossi (1998).

<sup>13</sup> Como, por exemplo, ofertar moradia gratuita num imóvel de propriedade do governo.

O debate acerca da melhor modalidade de benefício — se *in natura*, tíquetes<sup>14</sup> ou 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>15</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 a preferência do contribuinte pelo 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>16</sup> e *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 [citados por Rossi (1998, p. 4)], cada dólar transferido na forma de *food stamps* leva a um aumento médio de 30 centavos por 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

---

<sup>14</sup> Sejam eles cupons, cartões de crédito ou outra modalidade afim.

<sup>15</sup> Várias pesquisas realizadas nos Estados Unidos convergem para a conclusão de que os FSP levam a um aumento do consumo de alimentos. Ver, a este respeito, Rossi (1998), Thomas Fraker (1990) e Fraker, Martini e Ohls (1995).

<sup>16</sup> Nos Estados Unidos, estima-se que os custos administrativos do FSP alcancem em 1996 14%, igualmente distribuídos (50%-50%) entre os governos federal e estadual. Se fosse adotada a transferência de renda monetária, haveria uma economia anual de US\$ 3 milhões, 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.

corretamente estimado<sup>17</sup> em cada uma das modalidades atuais dos programas compensatórios. Pode-se supor, entretanto, que o benefício aportado por estes programas é marginal, além de ser quase impossível mensurar seu impacto nutricional.

A finalidade deste artigo é investigar se, no caso brasileiro, a adoção de benefícios na forma de renda, nos programas voltados para o combate à carência alimentar junto às 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 segundo lugar, vamos tomar como estudo de caso, no Estado da Bahia, um dos programas compensatórios de subsídio à comercialização de alimentos de maior cobertura no país, e de relativa eficácia: o Programa Cesta do Povo [ver Lavinas (1999)].

A idéia é avaliar qual o aporte desses programas à redução do grau de indigência do público-alvo, contra-argumentando sobre a maior eficácia de se transferir renda à clientela preferencial. Finalmente, vamos comparar o custo de distribuição de uma cesta de alimentos do Prodea com seu similar, vendido no varejo alimentar de três cidades importantes do país, para o qual dispomos de informações que permitem tal comparabilidade.

### **3 - 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, portanto, variando, 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 variar, dependendo da seleção de variáveis a serem agregadas (renda, auto-consumo etc.).

---

<sup>17</sup> 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 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.

Neste 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. Uma vez definida a quantidade de calorias, calculamos o custo desse consumo a partir do preço dos 13 produtos<sup>18</sup> que compõem a cesta do Decreto-Lei n. 399, de 1938, cujo levantamento mensal é feito pelo Dieese<sup>19</sup> para 16 cidades brasileiras.<sup>20</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 o cálculo dos valores da região rural, reduzimos 30%<sup>21</sup> dos valores para a zona urbana. Como esperado, o Nordeste rural é a zona que apresenta os menores valores de linhas de indigência, sendo que o Sul e Sudeste urbanos são as que apresentam os maiores (ver Tabela 1).

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 2, o Nordeste é a região mais crítica, isto é, a que apresenta a maior proporção de famílias em situação de carência alimentar, junto 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 1. O número de famílias consideradas alvo chega a sete 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

---

<sup>18</sup> 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 e farinha de mandioca.

<sup>19</sup> Optamos pelo Dieese, em lugar de outras referências possíveis, por se tratar de um índice de preços com cobertura metropolitana que oferece longa série intertemporal (mensal), o que permitiu seu uso em outros estudos e pesquisas por nós realizados. Tais valores servem como *proxy* do custo mensal de aquisição a preços de mercado de calorias baratas e de alta representação no padrão alimentar das camadas mais pobres da população brasileira.

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> Com base em tabulações especiais (POF 86/PNAD 97) de Sônia Rocha, com cálculos das linhas de pobreza urbana e rural de algumas regiões, arbitramos um valor médio para zonas rurais inferior em 30% ao estimado nas zonas urbanas. Segundo a referida autora, esse diferencial varia, em 1997, entre 27% no Rio de Janeiro, 40% no Nordeste e 33% no Sul.

Tabela 1

**Custo Mensal de Aquisição Diária de 2.200 Calorias a Preços da Cesta Básica,<sup>a</sup> pelo Levantamento do Dieese — 1997<sup>b</sup>**

(Em R\$)

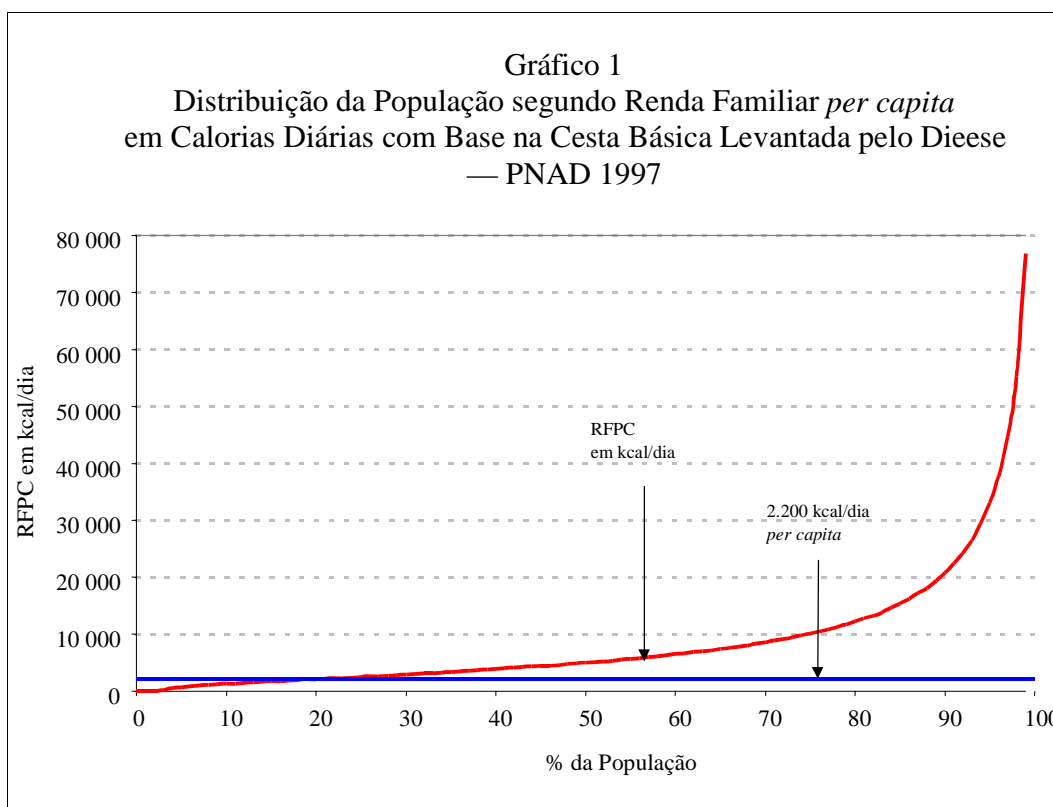
Região	Unidade da Federação	Custo do Consumo de 2.200 Calorias	
		Rural	Urbano
Centro-Oeste	Distrito Federal	40,05	57,22
	Goiás	35,81	51,15
	Mato Grosso	35,81	51,15
	Mato Grosso do Sul	35,81	51,15
Nordeste	Alagoas	35,12	50,18
	Bahia	34,23	48,90
	Ceará	33,01	47,15
	Maranhão	33,01	47,15
	Paraíba	33,35	47,65
	Pernambuco	35,28	50,41
	Piauí	33,01	47,15
	Rio Grande do Norte	35,50	50,72
	Sergipe	35,12	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: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 1997.

Notas: <sup>a</sup> Cesta básica do Decreto-Lei n. 399/38, que contempla: no Nordeste, 3kg de açúcar, 0,3kg de café, 4,5kg de carne bovina sem osso, 3,6kg de arroz, 6kg de pão francês, 7,5 kg de banana, 12kg de tomate, 4,5kg de feijão, 0,9l de óleo, 0,75kg de margarina, 6l de leite, 3kg de farinha de mandioca e, nas outras regiões, 3kg de açúcar, 0,6kg de café, 6kg de carne bovina sem osso, 3kg de arroz, 6kg de pão francês, 7,5kg de banana, 9kg de tomate, 4,5kg de feijão, 0,9l de óleo, 0,75kg de margarina, 6l de leite, 1.5kg de farinha de trigo, 6kg de batatas.

<sup>b</sup> Preços coletados para as capitais, em valores correntes de 1997.

deva ter como objetivo a família, e não apenas o indivíduo.<sup>22</sup> Assim, estimamos inicialmente o *gap per capita* a partir do número médio de membros nas famílias. Como podemos observar na Tabela 3, 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.



Como o atendimento integral dos indigentes representa um custo muito 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 2 permite-nos visualizar a distribuição da população-alvo ao longo das

<sup>22</sup> A opção por uma transferência de renda individual ou familiar não é trivial nem tampouco automática. Os programas de garantia de renda mínima em vigor na Europa, por exemplo, calculam o valor do benefício com base na composição da família (estrutura e número de pessoas) e na renda familiar *per capita*. Em princípio, é atribuído o valor *per capita* integral do benefício ao chefe, e fração dele aos demais membros da família até um determinado limite. Somente Portugal atribui igual valor do benefício a cada indivíduo, rompendo com o princípio da “solidariedade familiar” para a renda e o consumo. Nossa opção é distinta das duas formas de cálculo anteriores, por estimarmos o *gap* médio *per capita* para todos os membros da família, embora considere a família como núcleo solidário. Tal opção apoia-se no *trade-off* entre elevada intensidade e abrangência da pobreza, por um lado, e baixa disponibilidade orçamentária, por outro. A individualização do benefício deveria ser, em tese, o critério mais adequado no nosso entender, embora julgemos que ele hoje seja de difícil aplicação no Brasil.

Tabela 2

**Público-Alvo Potencial de um Programa de Combate à Carência Alimentar (2.200 kcal) — PNAD-1997\***

Região	Unidade da Federação	Proporção de Famílias Indigentes (%)	GAP Médio per capita (R\$)	Número Médio de Membros nas Famílias Indigentes	Número de Famílias Indigentes	Público-Alvo Aproximado
<b>Brasil</b>		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
	Paraíba	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
	Amazonas	22,80	26,42	5,13	98.511	505.406
	Amapá	25,88	31,60	4,55	21.941	99.728
	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
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.

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). A Tabela 4 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 3

**Custo Aproximado de um Programa Nacional de Combate à Carência Alimentar (2.200 kcal) — PNAD-1997<sup>a</sup>**

Região	Unidade da Federação	Número de Famílias Indigentes	Benefício Médio por Família (R\$) <sup>b</sup>	Relação do Benefício sobre o Salário Mínimo <sup>c</sup>	Custo Mensal Estimado por UF(R\$)
<b>Brasil</b>		7.447.535	95,56	0,80	711.701.294
Brasil ano					
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
Nordeste	Mato Grosso do Sul	74.547	91,53	0,76	6.823.436
	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
Amazonas		98.511	120,00	1,00	11.821.320
Amapá		21.941	120,00	1,00	2.632.920
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	14.561.198
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.

Notas: <sup>a</sup> Preços coletados para as capitais, em valores correntes de 1997.

<sup>b</sup> Quando o valor do benefício mensal estimado ultrapassa o valor do salário mínimo fica estabelecido que o benefício é fixado em um salário mínimo.

<sup>c</sup> O valor do salário mínimo, em setembro de 1997, era de R\$ 120.

Partindo, assim, da escolha de atender a 75% do requerimento calórico das famílias em situação de carência alimentar, elaboramos duas tabelas sintéticas do programa ajustado à linha de 1.650 kcal (ver Tabela 5). A proporção de famílias cai, assim, para 11%. O público-alvo, por sua vez, diminui de 32 milhões para 21 milhões.



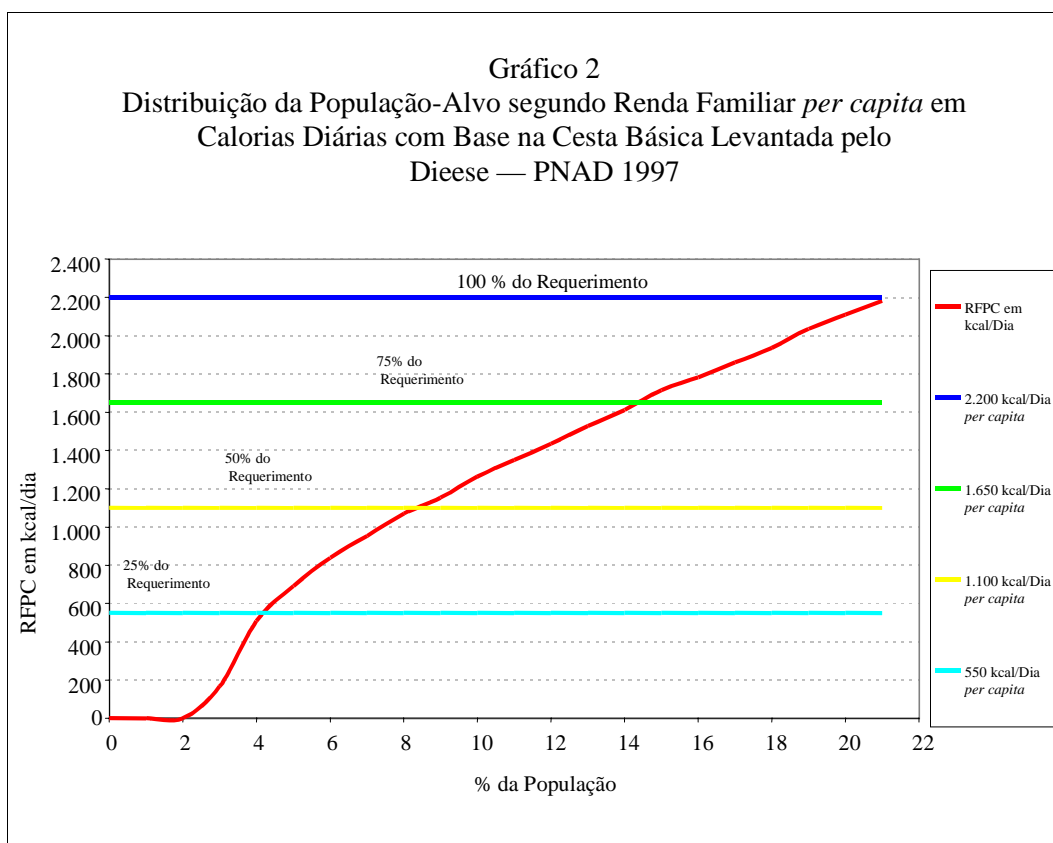


Tabela 4

**Resumo**

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

Com relação ao benefício médio mensal transferido às famílias, há uma redução de quase 20% do seu valor, caindo para R\$ 76,22. 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 7).

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

Tabela 5

**Público-Alvo Ajustado (75%) de um Programa de Combate à Carência Alimentar (1650 kcal) — PNAD-1997\***

Região	Unidade da Federação	Proporção de Famílias Indigentes (%)	GAP Médio per capita (R\$)	Número Médio de Membros nas Famílias Indigentes	Número de Famílias Indigentes	Público-Alvo Aproximado
<b>Brasil</b>		<b>11,65</b>		<b>4,30</b>	<b>5.043.746</b>	<b>21.815.917</b>
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
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
	Paraíba	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
Amazonas		15,25	22,59	5,05	15.628	78.852
Amapá		18,43	27,72	4,28	65.899	281.787
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
	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.

Como podemos verificar na Tabela 6, 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 PIB.

Tabela 6

**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%
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>a</sup>	R\$ 5 bilhões <sup>b</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, Lavinas e equipe, do IPEA.

Notas: <sup>a</sup> O requerimento calórico diário per capita é determinado pela FAO.

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

Tabela 7

**Custo Aproximado de um Programa Nacional Ajustado (75%) de Combate à Carência Alimentar (1.650 kcal) — PNAD-1997<sup>a</sup>**

Região	Unidade da Federação	Número de Famílias Indigentes	Benefício Médio por Família (R\$)	Relação do Benefício sobre o Salário Mínimo <sup>b</sup>	Custo Mensal Estimado por UF (R\$)
<b>Brasil</b>		5.043.746	76,22	0,64	384.413.009
Brasil ano					
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
	Amazonas	15.628	99,69	0,83	1.557.955
	Amapá	65.899	98,40	0,82	6.484.396
	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	6.279.242
	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
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>					<b>4.612.956.107</b>

Fonte: PNAD-1997.

Notas: <sup>a</sup> Preços coletados para as capitais, em valores correntes de 1997.

<sup>b</sup> O valor do salário mínimo, em setembro de 1997, era de R\$120.

#### **4 - AS EXPERIÊNCIAS NACIONAIS DOS PROGRAMAS DE COMBATE À FOME: O CASO DO PRODEA**

Existem no Brasil programas que visam a reduzir a carência alimentar de grupos sociais em situação de risco, e cujo desenho guarda um viés de cunho emergencial. Um deles é o Prodea, do governo federal. Na perspectiva de estimar sua eficácia na redução dos níveis de carência alimentar no Brasil, tomamo-lo como objeto de avaliação no âmbito deste artigo.

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, elaborado pelo IPEA (1993). Em 1995, o Prodea passou a fazer parte do Comunidade Solidária, que, desde então, junto com a Conab, é responsável por sua execução.

Cabe à Conab a operacionalização do programa. Entre as suas funções, estão: 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 desses 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, representada em cada município pela 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 ainda 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, que, 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 a Tabela 8, de 1995 para 1997 foram agregados mais dois alimentos no *mix* oferecido na cesta: farinha de mandioca e macarrão. Apesar disso, ocorre 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>23</sup>

Tabela 8

**Composição da Cesta Prodea**

(Em kg e kcal)

	1995		1996		1997*	
	kg	kcal	kg	kcal	kg	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

Fontes: Conab e Estudo Multicêntrico (Unicamp). Elaboração Lavinas e equipe, do IPEA.

\* Passou a vigorar em abril de 1997.

A Tabela 9 traz o aporte calórico *per capita* médio proporcionado pela cesta do Prodea em cada unidade da Federação, 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 adicionado de calorias 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/dia.

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 ao atendimento da demanda.

No tocante à abrangência do programa, o período 1995/98 é marcado por um acentuado processo de expansão das suas atividades. Como mostra a Tabela 10, os municípios atendidos passaram de 583 em 1995, para 2.254 em 1998, ou seja, 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 quase 28,5 milhões, incremento anual próximo a 110%. Cresce também o público-alvo, agregando comunidades indígenas e acampamentos de sem-terra, bem como o quantitativo de cestas a eles destinadas.

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

A Tabela 11 traz os números de cobertura do programa nacionalmente.<sup>24</sup> Considerando seu foco o quantitativo de famílias que, segundo a PNAD-1997,

<sup>23</sup> Em 1998, houve nova variação da composição da cesta, que passou a ser constituída de 5kg de arroz, 5kg de feijão, 5kg de flocos de milho, 3kg de macarrão, 1 kg de farinha de mandioca, 1kg de açúcar e duas latas de óleo. Em termos de calorias, essas ficaram na faixa de 84 mil kcal.

Tabela 9

**Aporte Calórico Proporcionado pela Cesta Prodea**

Unidade da Federação	Número de Membros nas Famílias Pobres	Prodea kcal Total Mês	Prodea kcal <i>per capita</i> Mês	Prodea kcal <i>per capita</i> 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
Brasil	5,28	87.895	16.647	555

Fontes: PNAD-1997, Conab e Estudo Multicêntrico (Unicamp). Elaboração: Lavinias e equipe, do IPEA.

não possuíam renda suficiente para a aquisição das 2.200 kcal *per capita*/dia, o grau de cobertura (Total 1) do Prodea é de 15,93% (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 sobe para 16,61% (Total 2), ainda muito aquém da demanda potencial.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Optamos por calcular dois totais, em virtude do número médio de famílias indigentes, estimadas a partir da PNAD, de não coleta de dados no meio rural da região Norte.

<sup>25</sup> Entretanto, como sabemos que o Prodea não tem abrangência nacional, atuando apenas em alguns municípios, 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 para o último ano 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 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.

Tabela 10  
**Atendimentos do Prodea**

	Número de Atendimentos				Taxa Anual
	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*					
<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				Taxa Anual
	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*				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>

Fontes: Gepre/Supri/Dipri — Conab.

\* *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).*

Tabela 11  
**Grau de Cobertura**

1997	Total 1 <sup>a</sup>	Total 2 <sup>b</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. Elaboração: Lavinias e equipe, do IPEA.

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

<sup>b</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. Na Tabela 12, em que 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 (gasto com alimentos do estoque regulador da empresa), a aquisição (gasto 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 pessoal alocado na empresa executa atividades diretamente ligadas à operacionalização do programa. Para estimar a despesa com pessoal adotou-se o seguinte procedimento, utilizando informações da própria Conab para

contabilizar os gastos com pessoal: enquanto nas regionais da Companhia há claro envolvimento dos funcionários com o programa, isso não ocorre na mesma intensidade com os funcionários 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, excluindo em seguida da rubrica “gasto com pessoal” o montante correspondente ao escritório do Distrito Federal.<sup>26</sup>

Tabela 12

**Custos da Conab com o Prodea**

(Em R\$ de dez./97)

1997	
Custeio	4.515.424
Aquisição	35.517.575
Equalizações <sup>a</sup>	113.555.413
Pessoal (Exceto Brasília)	142.385.736
Custo Total sem Pessoal	153.588.412
Custo Total com Pessoal (Exceto Pessoal de Brasília) <sup>b</sup>	295.974.148

Fontes: Supri/Dipri/Conab e Lavinias 1999. Elaboração: Lavinias e equipe, do IPEA.

Notas: <sup>a</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>b</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 na Tabela 13 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 para R\$ 19,94.

Além dos gastos federais com o programa, constatou-se durante pesquisa de campo realizada no Estado da Bahia no âmbito do projeto Segurança Alimentar e Descentralização [ver Lavinias (1998)], a existência de despesas municipais com o transporte dos alimentos entre os armazéns da Conab e o local da sua distribuição. Em média, estas podem ser avaliadas num montante de R\$ 400/mês. Assim, acrescentamos ao custo total do Prodea o valor desse transporte multiplicado pelo número de municípios atendidos pelo programa. Os valores encontrados estão na Tabela 14 e elevaram o valor anteriormente calculado em cerca de apenas 0,2%.

<sup>26</sup> Essa aproximação não é ideal mas serve aos propósitos desta metodologia.



Tabela 13

**Custo por Cesta Distribuída**

(Em R\$ de dez./97)

1997	
Custo Total do Prodea sem Pessoal	153.588.412
Custo Total do Prodea com Pessoal (Exceto 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

Fontes: Supri/Dipri/Conab e Lavinias (1999). Elaboração: Lavinias e equipe, do IPEA.

\* Estimativa do custo do Programa considerando o total de empregados nas regionais da Conab, excluindo-se os empregados em Brasília.

Tabela 14

**Custo por Cesta Distribuída mais com Custo dos Municípios**

(Em R\$ de dez./97)

1997	
Custo Total do Prodea sem Pessoal	153.588.412
Custo Total do Prodea com Pessoal <sup>a</sup>	295.974.148
Custo Total dos Municípios <sup>b</sup>	524.500
Número de Cestas Distribuídas	14.840.693
Custo da Cesta sem Pessoal	10,38
Custo da Cesta com Pessoal	19,98

Fontes: Supri/Dipri/Conab e Lavinias (1999). Elaboração: Lavinias e equipe, do IPEA.

Notas: <sup>a</sup> Estimativa do custo do programa considerando o total de empregados nas regionais da Conab excluindo-se os empregados em Brasília.

<sup>b</sup> Estimativa dos gastos de todos os municípios com a distribuição das cestas do Prodea. 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.

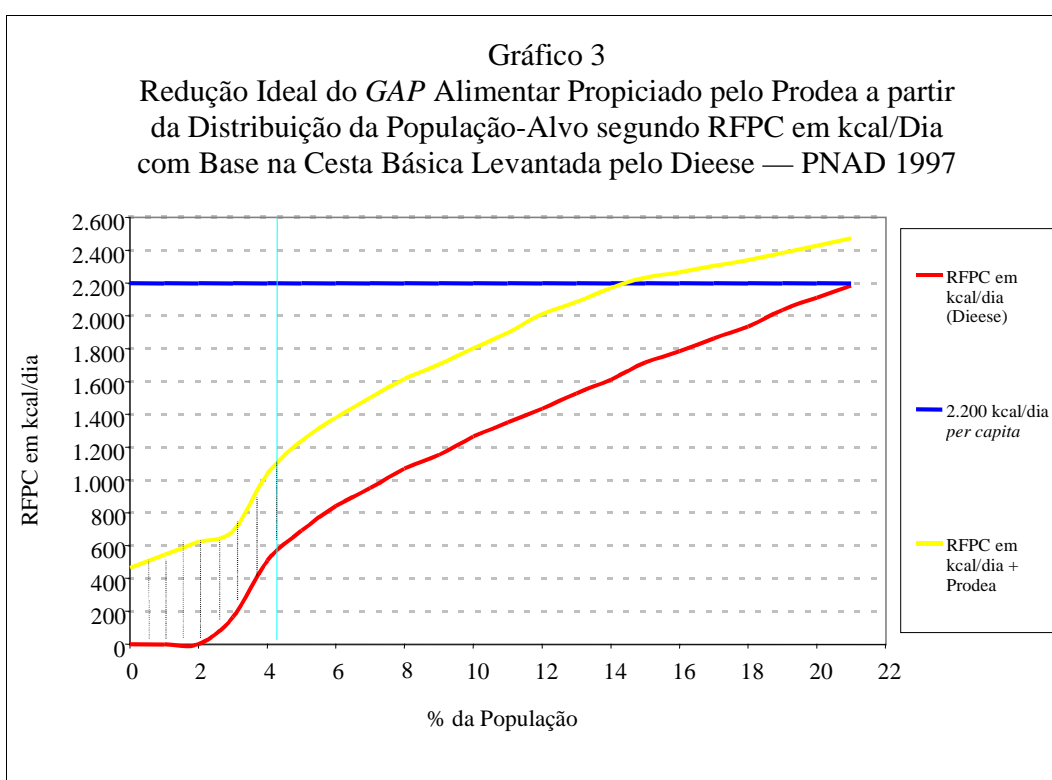
Mas qual o grau de eficácia do Prodea no que tange à redução do *gap* alimentar das famílias beneficiadas?

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 atenda 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. Consciente desse constrangimento, resolvemos, ainda assim, estimar o que seria o impacto da focalização ideal no acréscimo do aporte calórico levado às famílias, que é de 555 kcal/dia/*per capita* para o Brasil, em média.

O Gráfico 3 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 20% do público-alvo beneficiado 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 possibilidade de desvios dos alimentos destinados aos beneficiários, bem como o 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), de difícil cozimento, o que induz a desperdícios.<sup>27</sup> O mais provável é que o público beneficiário do Prodea se encontre disperso ao longo de toda a distribuição (curva vermelha) do Gráfico 3, o programa tendo, portanto, resultados distintos e de menor eficácia, do que aqui apresentado.

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



<sup>27</sup> Comentários baseados na pesquisa de campo do projeto *Segurança alimentar e descentralização: novos rumos para as políticas públicas*, realizada em municípios da Bahia.

## 5 - COMPARANDO VANTAGENS DE DIFERENTES PROGRAMAS COMPENSATÓRIOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR

Para refletir sobre o grau de eficiência do Prodea, estabelecemos um parâmetro de comparação, dada a não-compatibilidade entre a pauta de alimentos distribuída pelo Prodea e a do Decreto-Lei nº 399/38.

Estudaremos o caso da Bahia, onde existe um programa compensatório de segurança alimentar com base na venda subsidiada de alimentos, o Cesta do Povo. Apesar de não se tratar de um programa gratuito, nem focalizado, possui efeito regulatório importante no mercado varejista de alimentos do estado, além de compensatório.

O Cesta do Povo é um programa do governo do Estado da Bahia, inserido na linha das políticas compensatórias, que realiza a venda subsidiada de alimentos, produtos de limpeza e higiene pessoal em nível estadual. Foi implantado em 1979 com o objetivo de atender à população de baixa renda, através da comercialização direta dos gêneros citados, que deveriam ser vendidos a preços inferiores àqueles praticados pelo mercado.

Existem em operação 409 lojas fixas do Cesta do Povo na Bahia, sendo 64 localizadas na Grande Salvador e 345 no interior do estado, cobrindo desta forma a grande maioria dos municípios baianos (341 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 Cesta do Povo atinja cerca de 1 milhão de famílias, o que corresponde a aproximadamente 1/3 da população do estado.

Embora concebido para atender à população de baixa renda, o programa dispensou a focalização do público-alvo, tornando-se aberto à população em geral. Na prática, as características de sua infra-estrutura, a pouca “conveniência”<sup>28</sup> e o *mix* reduzido<sup>29</sup> agem como mecanismo de focalização. 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, em que dominam pequenos armazéns que vendem “fiado” ou a crédito, com margens elevadas e juros embutidos, muitas vezes, extorsivos.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Não há fornecimento de embalagens.

<sup>29</sup> São comercializados cerca de 93 produtos: 57 alimentos e o restante dividido entre higiene pessoal, limpeza e utensílios domésticos.

<sup>30</sup> Na pesquisa citada, foi constatado um esvaziamento do perfil compensatório do programa. Isso ocorreu em virtude da aproximação entre os preços praticados na rede e os do mercado varejista, levando à conseqüente redução da sua atratividade. Aos poucos, o Cesta deixou de garantir um melhor nível de acessibilidade alimentar à sua clientela, sobretudo no caso dos alimentos básicos. De fato, o que provocou essa distorção foi a má focalização do subsídio transferido pelo governo estadual à rede, uma vez que este passou a ser canalizado para produtos pouco freqüentes na pauta alimentar da população carente. A administração do programa corrigiu em janeiro de 1999 tal distorção, melhorando sua performance do ponto de vista do benefício transferido.

A partir da Tabela 2, é possível fazer uma caracterização do público-alvo potencial de um programa baiano de combate à carência alimentar. A proporção de indivíduos com algum grau de carência alimentar na Bahia é de 35%, o que gera um público-alvo potencial de 4,3 milhões de indivíduos ou 745.190 famílias, com base no cálculo da PNAD para 1997. O Prodea, por sua vez, atendeu, segundo dados de 1997, a 220.238 famílias em 98 municípios baianos, o que representaria perto de 30% da população-alvo.

Quanto custa adquirir os alimentos distribuídos pelo Prodea na rede Cesta do Povo?

A Tabela 15 apresenta em paralelo os custos da cesta de alimentos do Prodea *vis-à-vis* os do Cesta do Povo. Constata-se ser cerca de R\$ 3,50 mais barato adquirir a mesma pauta de alimentos na rede baiana. Em termos calóricos, em dezembro de 1997, gastando R\$ 19,98 em uma loja do Cesta do Povo, uma família teria acesso a 24% mais calorias da pauta de alimentos distribuída pelo Prodea.

Tabela 15

**Aporte Calórico Prodea a Preços do Cesta do Povo**

Custo da Cesta Prodea (R\$)	19,98
Custo da Cesta Prodea a Preços do Cesta do Povo (R\$)	16,15
Calorias Oferecidas pela Cesta Prodea	87.895,43
Calorias da Cesta do Prodea Compradas se R\$19,98 Fossem Gastos no Cesta do Povo	108.739,99
Aporte Calórico em Valores do Cesta do Povo <i>vis-à-vis</i> o Prodea (%)	24

Fontes: Conab e Ebal.

Isso representa, em termos *per capita*/dia, um acréscimo de 122 calorias para a população-alvo do programa da Bahia. O benefício do Prodea dá 512 kcal/dia *per capita*, considerando-se o número médio de membros nas famílias da Bahia. Se a mesma cesta fosse comprada no Cesta do Povo, este aporte calórico atingiria 634 calorias.

Assim, se a distribuição de alimentos do Prodea fosse substituída pelo seu equivalente em renda, o governo federal estaria transferindo um maior benefício no acesso alimentar às famílias beneficiárias que alocassem essa renda no Cesta do Povo.

Usando, portanto, a linha do requerimento calórico (2.200 kcal/dia) a proporção de pessoas abaixo da linha de carência alimentar permanece inalterada, mas a intensidade do déficit cai de 42% para 36%. Acrescentando o diferencial calórico proporcionado pelo Cesta do Povo, esse número chega a 35%, evidenciando acréscimo residual.

Tabela 16

**Efeito da Distribuição das Cestas Básicas do Prodea sobre a Redução do Déficit Calórico da População Carente do Estado da Bahia — PNAD-1997<sup>a</sup>**

Em Relação a Linha de 2.200 kcal	Proporção de Indivíduos Abaixo do Nível de 2.200kcal/Dia (P0)	Insuficiência Média de Renda per capita (P1)
RFPC em kcal/Dia <sup>b</sup>	0,35	0,42
RFPC em kcal/Dia + Calorias do Prodea <sup>c</sup>	0,35	0,36
RFPC em kcal/Dia + Calorias do Prodea + Diferencial Cesta do Povo <sup>d</sup>	0,35	0,35

Fonte: PNAD-1997.

Notas:

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

b) Renda familiar per capita convertida com base nos preços da cesta básica levantados pelo Dieese.

c) Renda familiar per capita em kcal/dia, acrescida das calorias proporcionadas pela cesta do Prodea

d) Renda familiar per capita em kcal/dia, acrescida das calorias proporcionadas pela cesta do Prodea e do diferencial calórico adquiridas no Cesta do Povo.

Essa diferença entre o aporte calórico obtido através do Cesta do Povo e o obtido pelo Prodea é muito pequena, é verdade. Entretanto, há outras vantagens ofertadas pelo Cesta do Povo em comparação com o Prodea:

a) Há uma redução do grau de ineficiência porque o gasto do Prodea tem alto custo administrativo (praticamente 100% sobre o custo de aquisição de alimentos), o que não se verifica no caso do Cesta do Povo.

b) A alocação do benefício, através da compra no Cesta do Povo será melhor por causa do maior grau de liberdade dos beneficiários na escolha do produto que mais lhes convém, reduzindo, portanto, o desperdício e aumentando o bem-estar.

Quanto às desvantagens, sem dúvida a mais relevante diz respeito à utilização de dois subsídios, um pelo lado do Cesta do Povo e outro pela transferência de renda. Dois benefícios quase idênticos na sua finalidade, levando, pois, a uma elevação ainda maior do gasto social. A pergunta que se coloca, portanto, é se seria adequado manter esses dois subsídios. Talvez na Bahia fosse possível manter ambos, dadas as características do Cesta do Povo que, aliás, refocalizou recentemente o subsídio público nos produtos básicos, aumentando o benefício transferido à população. Mas o caso baiano não pode se estender a todo o país. Assim, resta saber se, na hipótese de uma desativação do Prodea e sua substituição por uma transferência direta de renda, a acessibilidade seria garantida no varejo em geral, ou se haveria perda do benefício, dado o valor elevado dos preços.

## 6 - O VAREJO

Nesta seção, comparamos o custo estimado da cesta do Prodea com os preços de mercado pesquisados em três capitais, com o objetivo de 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 17 mostra os preços no varejo de três capitais selecionadas (Curitiba, Belo Horizonte e Salvador) dos mesmos produtos que são distribuídos nas cestas do Prodea. Para cada capital, calculamos o preço total a ser despendido por indivíduo na tentativa de adquirir as mesmas calorias dos produtos oferecidos pela cesta do Prodea.

Tabela 17

**Preço da Cesta do Prodea no Varejo de Capitais Selecionadas\***

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

*Fontes: Curitiba: Disque Economia/SMAB. Belo Horizonte: Departamento de Acompanhamento de Preços/SMAB. Salvador: Cesta do Povo/Ebal. Elaboração: Lavinias (1999) e equipe, do IPEA.*

\* Preços médios no períodos set./96 a set./97. 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 dos 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 monetária a uma família ou indivíduo sem impor constrangimentos na sua alocação, haveria o risco de o benefício ou a renda da família não ser integralmente comprometido no suprimento das carências alimentares, embora o contrário tenha sido a hipótese aventada até agora, por questões metodológicas. Tal comprometimento é parcial,

posto haver outras carências a serem supridas em caráter imediato, sobretudo entre famílias indigentes. Coloca-se, então, como questão: qual o percentual de renda que famílias em situação de carência alimentar costumam comprometer, em média, com alimentação? Segundo a Pesquisa de Orçamento Familiar (POF),<sup>31</sup> de 1996 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\$ 78,<sup>32</sup> bem como o valor relativo a 43% deste montante, pelas razões já expostas.

O Painel 1 apresenta, para as áreas rural e urbana,<sup>33</sup> a distribuição da renda familiar *per capita* (linha vermelha), a distribuição da renda acrescida do benefício concedido às famílias — referente a 75% das 2.200 kcal/dia, ou seja, cerca de R\$ 78<sup>34</sup> por família (linha azul) — 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 pontilhada). 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%.<sup>35</sup> No entanto, a transferência de renda integral (benefício de R\$ 78 — linha azul) 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 dessas famílias e, por isso mesmo, aumentando em muito o grau de bem-estar da população mais desassistida do estado.

---

<sup>31</sup> Observando a estrutura de gastos das famílias que possuem rendimento mensal familiar até dois salários mínimos na região metropolitana de Salvador, pela POF/96, 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% assistência à saúde, 1,64% com educação e 15,49% com outras despesas.

<sup>32</sup> Conforme os valores expressos na Tabela 6 para o Estado da Bahia.

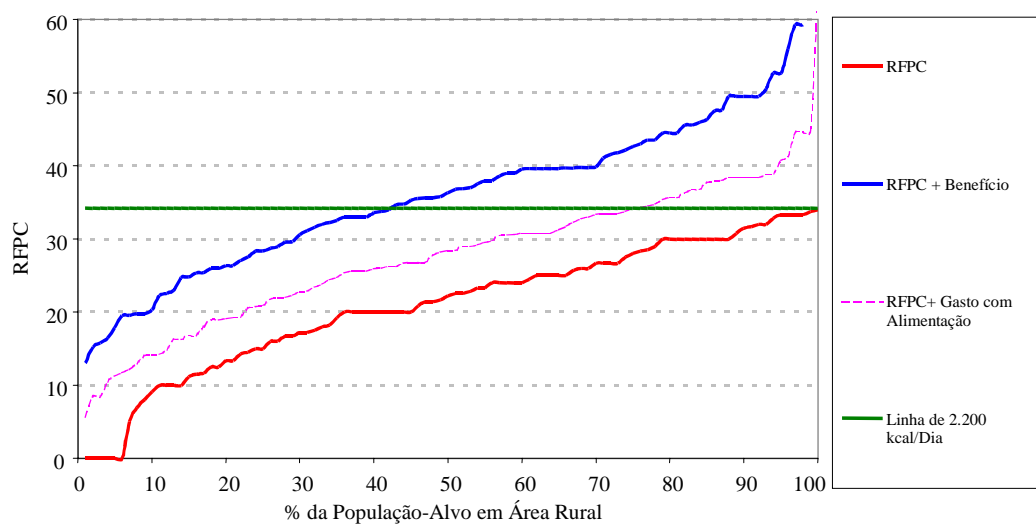
<sup>33</sup> Cabe ressaltar que o Estado da Bahia apresenta cerca de 4.269.278 pessoas vivendo abaixo da linha de 2.200 kcal/dia, ou seja, em torno de 35% da população do estado, sendo 43% do total em área rural e 57%, em área urbana.

<sup>34</sup> Cumpre ressaltar que optamos pelo mesmo benefício dentro do estado, a fim de evitar o possível estímulo à mobilidade entre municípios.

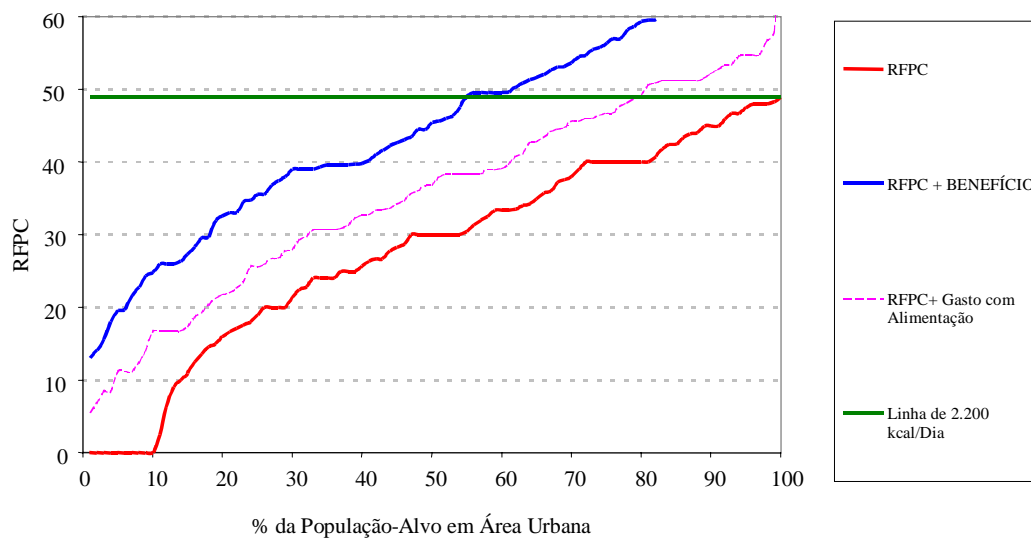
<sup>35</sup> A linha de 2.200 kcal/dia é cerca de 30% menor na área urbana.

Painel 1  
 Distribuição dos 35% mais Pobres da População do Estado da Bahia  
 segundo Renda Familiar *per capita*, RFPC mais Benefício *per capita*  
 à Família e Gasto Presumido com Alimentação — PNAD 1997

Área Rural



Área Urbana





## 7 - BREVES CONCLUSÕES

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, posto que, se a mesma quantidade de renda fosse integralmente transferida às famílias, estas teriam como adquirir mais calorias (diferenciais de preço Prodea/varejo). Por fim, a cobertura do programa manteve-se bastante limitada ante o passivo existente.

Não fossem todas essas constatações suficientes por si sós 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 seu efeito residual para atuar de forma mais abrangente por meio de redistribuição de ativos, ou seja, promovendo a equidade, e de forma eficiente. Estes pontos orientaram as colocações da parte inicial deste trabalho, em que procuramos enfatizar as mudanças em curso na compreensão do papel das políticas compensatórias em tempos de vulnerabilidade crescente e instabilidade. Dar renda em vez de dar alimentos é uma forma, das menos onerosas e das mais eficazes, de se renovar as 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. 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. Assim, agrega-se ao efeito solidariedade algo mais do que apenas uma colaboração pontual. Amplia-se a condição de cidadão, condição essa que impede que se vincule a este tipo de benefício qualquer contrapartida pelo lado dos beneficiários, senão aquelas obrigações que são responsabilidades constitucionais.<sup>36</sup> Transferir renda não significa que estejamos fadados a criar no Brasil um sistema de *workfare*, que nos levaria a reatar 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. Não é inútil registrar que a taxa de atividade<sup>37</sup> dos chefes de família que compõem os 21% da população carente brasileira eleva-se a 75%, quase idêntica, portanto, à dos chefes em geral, sem corte de renda.

A solidariedade é incondicional. E 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

---

<sup>36</sup> Como, por exemplo, a obrigatoriedade de conclusão do primeiro grau para toda criança.

<sup>37</sup> PNAD-1997 (Brasil, exceto a área rural da região Norte).

princípios de equidade, até hoje ausentes tanto do ponto de vista do desenho das políticas quanto da sua institucionalidade. Sem essa prerrogativa, o compromisso com a erradicação da pobreza manter-se-á letra morta.

## BIBLIOGRAFIA

- ABRANCHES, S. Política social e combate à pobreza: a teoria da prática. In: *Política Social e Combate à Pobreza*. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.
- ACKERMAN, B., ALSTOTT, A. *The stakeholder society*. New Haven and London: Yale University Press, 1999.
- BOWLES, S., GINTIS, H. Efficient redistribution: new rules for markets, states and communities. In: WRIGHT, E. (ed.). *Recasting egalitarianism*. London and New York: Verso, 1998.
- 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, T., MARTINI, N., OHLS, J. C. 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.
- GILBERT, N. *Welfare justice: restoring social equity*. New Haven and London: Yale University Press, p. 66, 1995.
- LAVINAS, L. (coord.). *Segurança alimentar e descentralização: os novos rumos das políticas públicas*. Rio de Janeiro/Belo Horizonte: IPEA/Finep/Cedeplar, 1998.
- . O cesta do povo na Bahia: um compensatório com ênfase regulatório. *Segurança alimentar e descentralização: novos rumos para as políticas públicas*. Cap. III. Rio de Janeiro: IPEA/SBE/ANPEC/Finep, 1999.
- LAVINAS, L., VARSANO, R. *Renda mínima: integrar e universalizar*. Nov. 1997 (Novos Estudos Cebrap, 49).
- OHLS, J. C, BEEBOUT, H. *The food stamps program — design, tradeoffs, policy, and impacts*. A Mathematica Policy Research Institute, Washington: The Urban Institute Press, 1993.
- ROSSI, P. *Feeding the poor — assessing federal food aid*. Washington: The AEI Press, 1998.
- SANTOS, W. G. A trágica condição da política social. *Política Social e Combate à Pobreza*. Rio de Janeiro: Zahar, p. 37, 1987.
- VALLADARES, L. Programas sociales para los pobres en Brasil. In: *Políticas Sociales para Los Pobres en America Latina*. Buenos Aires, Scheingart, M., p. 159-197, 1999.

VAN PARIJS, P. *Qu'est-ce qu'une société juste?* Paris: Editions du Seuil, cap. 10, 1991.

\_\_\_\_\_. Más allá de la solidaridad. Los fundamentos éticos del estado de bienestar y de su superación. In: LO VUOLO, R. (comp.) *Contra la Exclusión. La Propuesta del Ingreso Ciudadano*. Buenos Aires: Miño y Dávila editores, Ciepp, p. 55-82, 1995.

WRIGHT, E. (ed.) *Recasting egalitarianism*. London and New York: Verso, 1998.