

SOLUÇÕES PARA A QUESTÃO DE SEGURANÇA ALIMENTAR

Resenha do livro

***Programas sociais de combate à fome: o legado dos anos de estabilização econômica*, de Lena Lavinas e Eduardo Henrique Garcia**

Editora UFRJ/IPEA, Rio de Janeiro, 2004, 258 p.

Sonia Rocha*

A questão da segurança alimentar tem se mantido, ao longo do tempo, na pauta dos diferentes governos brasileiros, com enfoques e ênfases diversos, mas ainda está por se resolver. A persistência do problema é, com razão, reconhecida como inaceitável num país onde a riqueza produzida é suficiente não só para garantir alimentação adequada, mas um nível de vida adequado para todos. Fazia, portanto, todo o sentido que, com a vitória do Partido dos Trabalhadores nas eleições presidenciais de 2002, o novo governo se propusesse a enfrentar a perversidade distributiva brasileira priorizando a questão da segurança alimentar — uma necessidade básica por excelência. O Programa Fome Zero, prioridade declarada do governo, ao focar de forma explícita esse objetivo social, é compatível com os projetos históricos do Partido dos Trabalhadores. Veio também ao encontro das preocupações da sociedade brasileira com a persistência da desigualdade e com os progressos pífios na redução da pobreza no período pós-Real.

Nesse contexto e em meio a reconhecidos desacertos na condução da política social em geral e da questão da segurança alimentar em particular, é oportuna a publicação do livro *Programas sociais de combate à fome*, de Lena Lavinas e Eduardo Henrique Garcia, que vem trazer uma contribuição valiosa aos formuladores de políticas públicas e, de maneira geral, a todos aqueles interessados em entender o desafio de resolver o aspecto mais básico da pobreza no Brasil. Ao analisar programas compensatórios de segurança alimentar com diferentes níveis de abrangência e características operacionais

* Coordenadora de Projetos da IBRE-Fundação Getúlio Vargas, Praia de Botafogo, 190, CEP 22250-900, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, e-mail: srocha@fgv.br

diversas, o livro traz à baila os muitos aspectos relevantes para o desenho e a implementação desses programas que, na maioria das vezes, não são explicitamente considerados na fase de planejamento. Embora acidentes de percurso na operacionalização dos programas sejam inevitáveis, a consideração cuidadosa das restrições previsíveis é condição indispensável para minimizar os desacertos. A riqueza da informação empírica apresentada pelos autores permite ir além da descrição dos programas para analisar de forma crítica o desenho e os resultados de cada um, considerando tanto as questões específicas, como aspectos gerais relevantes para compreender o grau de sucesso por eles alcançado.

O primeiro capítulo do livro sistematiza evidências sobre o poder de compra da população brasileira para atender às suas necessidades alimentares. Tendo como referência a cesta básica do Decreto-Lei 399/38, os autores nos fazem acompanhar a evolução do poder de compra da população ao longo do período 1990-1998. Em função do comportamento da renda das famílias e dos preços dos alimentos, fica evidente a melhoria significativa do poder de compra no período pós-estabilização econômica. A análise limita-se, no entanto, aos ganhos estimados do poder de compra de alimentos, e não às alterações efetivas do consumo dos alimentos, já que os resultados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF – IBGE) de 1996 não estavam disponíveis quando os estudos foram realizados. Como bem evidenciam as pesquisas de orçamento realizadas periodicamente pelo IBGE desde a década de 1970, a renda das famílias, não se destina prioritariamente ao atendimento das necessidades nutricionais, de modo que o aumento da renda, ou a melhoria do poder de compra das famílias, não resulta em melhoria proporcional no atendimento das necessidades alimentares, mesmo dentre as populações de mais baixa renda. Neste sentido, mesmo sem ter podido dispor dos dados da POF de 1996, teria sido interessante incluir nesse capítulo alguns elementos sobre a estrutura de consumo das camadas de baixa renda. Esses elementos permitiriam evidenciar o conflito entre necessidades alimentares e não alimentares, que se dá tanto mais em prol dessas últimas quanto mais “modernizado” e urbanizado é o modo de vida. Tal fato — isto é, a preferência das famílias pelo consumo monetário não alimentar — se constitui em um complicador a mais quando se consideram as formas possíveis de equacionamento da questão da segurança alimentar.

O segundo capítulo se inicia por uma brevíssima referência a programas compensatórios brasileiros no âmbito federal e aos argumentos utilizados para defender a concessão, respectivamente, de benefícios compensatórios monetários ou *in natura*. Embora o foco do livro seja, declaradamente, a análise de alguns programas estudados pelos autores na segunda metade da década de 1990, uma sistematização crítica de programas adotados no Brasil ao longo do tempo teria sido extremamente útil para muitos leitores. Teria sido, inclusive, uma oportunidade preciosa para mostrar os descaminhos da política de segurança alimentar no Brasil. A apresentação de uma tipologia dos programas forneceria o mote útil para explicitar aspectos diferenciadores relevantes e as características desejáveis desses programas. Só para ficar em dois exemplos que merecem destaque pela abrangência espacial, pelos recursos envolvidos e pelas características de continuidade e atualidade, podemos citar a Merenda Escolar e o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT). O primeiro, depois de uma longa e acidentada trajetória, é hoje, reconhecidamente, um programa bem-sucedido, garantindo, a baixo custo, uma parcela importante das necessidades alimentares das crianças de baixa renda. O segundo, que se iniciou com ênfase na alimentação no local de trabalho, mas sem focalizar os indivíduos de baixa renda, vem evoluindo para transformar-se num programa de complementação de renda que, por desenho, exclui os trabalhadores do setor informal.

O tema central do segundo capítulo é, no entanto, como anuncia o título, a análise do PRODEA, o mais importante programa recente de distribuição de alimentos do Governo Federal. Levando em conta estimativas da população que se pretendia atender, fica evidente que, apesar da expansão significativa entre 1995 e 1998, o programa ficou muito aquém de cobrir a sua população-alvo. A este respeito, cabe ressaltar que a avaliação da cobertura do programa se dá com base no número de atendidos, já que, certamente por falta de dados, não pôde ser discutida a questão crítica relativa à focalização do programa. Também por falta de dados, os autores não puderam tratar de outro aspecto básico para a avaliação do programa: em que medida o PRODEA alterou as condições de risco nutricional da população atendida. A ineficiência do programa fica patente quando é demonstrado que o custo das cestas fornecidas pelo governo correspondia a duas vezes o valor de mercado dos alimentos que as compunham. Assim, mesmo sem

elementos para a avaliação direta do atendimento dos objetivos nutricionais do programa, é evidente que tais custos de administração seriam suficientes para pôr em xeque a sua expansão nos moldes em que ocorreu.

O terceiro capítulo reúne as análises de duas iniciativas na área de segurança alimentar, implementadas por governos subnacionais. Trata-se dos programas Mercado Popular e Armazém da Família, da Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento de Curitiba (SMAB), e Cesta do Povo, do Governo da Bahia.

No caso de Curitiba, os dois programas da Secretaria foram escolhidos dentre um conjunto amplo de programas implementados pela Prefeitura com o objetivo de enfrentar a questão da segurança alimentar por meio de diferentes enfoques voltados para diferentes clientelas. Em ambos os casos, trata-se de programas de comercialização de alimentos e de produtos de higiene e limpeza voltados para a população de baixa renda cadastrada pela SMAB. Operam *grosso modo* da mesma forma, um por meio de unidades fixas e o outro por unidades móveis. Os indicadores apresentados evidenciam que os programas foram bem-sucedidos no que se refere a três aspectos. O primeiro é o tamanho da população atendida, que, numericamente, corresponde a 73% da população-alvo. O segundo é o fato de os programas serem atrativos para a população, resultando daí que o seu faturamento vem aumentando ao longo do tempo. Como o preço de venda de alguns produtos analisados se situava abaixo do seu preço médio no mercado formal, esta seria uma possível evidência da vantagem que o programa trazia para famílias de baixa renda. Finalmente, o terceiro aspecto refere-se ao resultado operacional positivo, isto é, apesar de atender a seus objetivos compensatórios, o programa prescindia de subsídios da Prefeitura para seu funcionamento, o que, é importante destacar, constitui-se em um fato excepcional no contexto brasileiro, haja vista, por exemplo, o que tinha sido apresentado no capítulo anterior em relação aos custos administrativos do PODEA.

Apenas um ponto destacado na análise dos programas curitibanos causa espécie: paralelamente ao aumento do faturamento, ocorreu uma redução do número de atendimentos e, conseqüentemente, um acréscimo do valor médio das compras por atendimento. Como destacam os autores, essa evolução surpreende, já que a estabilização teria o efeito de reduzir o

volume de cada compra. Caberia investigar em que medida o diferencial de preço em relação ao mercado formal, mesmo com tendência decrescente, estaria levando os beneficiários cadastrados a realizar compras para revenda. A estrutura das vendas permitiria facilmente confirmar ou descartar tal hipótese.

A análise do programa Cesta do Povo do Estado da Bahia, que apresentou uma abrangência muito mais ampla que o de Curitiba, revela duas características operacionais antagônicas às dos programas daquele município. A primeira é que o programa não é focalizado, isto é, os pontos de venda atendem a todos, sem a adoção de cadastramento prévio em função da renda ou de qualquer outro critério. A segunda característica é que o programa envolvia subsídios do Governo do Estado, correspondendo estes a quase 25% do valor do faturamento no final do período. Embora, em função da pouca variedade dos produtos ofertados, a clientela atendida tenha sido preponderantemente de baixa renda, o desenho do programa parece, em traços gerais, inadequado às mudanças ocorridas no período analisado (1994-1998) em função da estabilização. Em consequência, verificou-se uma redução do número de atendimentos e queda do faturamento, apesar do aumento do número de pontos de vendas. É provável que a queda do diferencial dos preços praticados na rede do programa e no varejo tenha reduzido a atratividade do programa para a sua população-alvo, tornando-o claramente ineficiente para atender ao objetivo de transferência de benefícios voltados para a melhoria das condições de segurança alimentar. Apesar dos ajustes introduzidos no programa em 1999, orientados pela análise relativa ao desempenho no período anterior, os próprios autores reconhecem as limitações para que se ampliem os efeitos compensatórios do programa. Na verdade, há pouco retorno para os subsídios concedidos, o que se vincula, em parte, às questões de eficiência operativa do sistema. Embora sejam apresentadas ao longo da análise algumas informações a este respeito, estas não recebem no texto a atenção devida, não só como um dos pontos frágeis do programa baiano, mas também como um aspecto freqüentemente crítico dos programas alimentares de cunho compensatório.

Os autores concluem que, em função da estabilização levando à convergência dos preços praticados pelos programas e pelo varejo formal, os programas perdem efetividade regulatória e compensatória, e, em consequên-

cia, não se justificam como mecanismo de política pública voltado para o objetivo de segurança alimentar. Isto elimina do cardápio de opções um tipo de mecanismo que tem sido utilizado no Brasil por todos os níveis de governo com bastante frequência, mas com pouca continuidade e praticamente nenhuma avaliação de sua efetividade. Como, infelizmente, o problema de segurança alimentar permanece, há que se considerarem alternativas.

Ao considerar alternativas como nos convidam os autores, fico tentada a argumentar que situações “cronicamente críticas” de segurança alimentar — isto é, aquelas que atingem subpopulações formadas por crianças de menos de 5 anos e suas mães em condições de baixa renda — são mais efetivamente enfrentadas por meio de programas focados nessa clientela específica e ancorados na rede de assistência à saúde. Isto requer, no entanto, um esforço significativo, não só para a expansão e o aprimoramento dos serviços de atenção básica à saúde, visando atender e acompanhar essa clientela, como para a sua integração com as ações de âmbito mais amplo voltadas para a população pobre em geral.

Os autores defendem como alternativa a programas compensatórios de distribuição de alimentos — de doação, como o PRODEA, ou de venda subsidiada, como os do governo baiano — a transferência de renda: “Dar renda em vez de dar alimentos é uma forma, das menos onerosas e das mais eficazes, de se renovarem as políticas sociais de cunho compensatório”, dizem eles na conclusão. Na verdade, esse caminho vem sendo adotado no Brasil, a partir da segunda metade da década de 1990, como o mecanismo preferencial das políticas antipobreza, embora enfrentando as dificuldades operacionais que se conhecem. Se implementado adequadamente, tem, naturalmente, o potencial de reduzir pobreza e desigualdade, do ponto de vista dos rendimentos das famílias, em função direta dos recursos financeiros e organizacionais disponíveis. No entanto, para conhecer os resultados das transferências de renda sobre as mazelas associadas à alimentação inadequada e sobre as carências nutricionais de forma mais específica, será necessário avaliar seus impactos sobre indicadores de desnutrição, morbidade e mortalidade, principalmente dentre as crianças nas famílias assistidas.

Ao reunir e sistematizar informações, procedendo a uma análise cuidadosa e bem fundamentada dos três programas selecionados, os autores tra-

zem uma contribuição preciosa. Na verdade, já há no Brasil muitos diagnósticos, até porque o IBGE vem gerando de forma regular ao longo das três últimas décadas estatísticas extremamente ricas sobre a realidade econômica e social do País. O que falta é boa política, isto é, ações com objetivos bem estabelecidos, meios compatíveis e mecanismos de acompanhamento e avaliação definidos *a priori*. O trabalho de Lena Lavinás e Eduardo Henrique Garcia mostra, com excelência, a importância da avaliação como base para realizar progressos na eficácia da política social.