

O PROGRAMA FOME ZERO NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL¹

Walter Belik²
Mauro Del Grossi³

SUMÁRIO

RESUMO	2
APRESENTAÇÃO.....	3
1 FOCALIZAÇÃO OU UNIVERSALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS?.....	4
2 O PROGRAMA FOME ZERO	9
2.1 O PROGRAMA <i>OPORTUNIDADES</i> NO MÉXICO.....	11
3 UNIVERSALIZAÇÃO E EFICIÊNCIA NAS POLÍTICAS SOCIAIS.....	16
3.1 AÇÕES ESTRUTURANTES DO PROGRAMA FOME ZERO	28
CONCLUSÃO.....	31
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	33

¹ Texto preparado para o painel “Políticas de Combate à Pobreza: Segurança Alimentar, Nutrição, Renda Mínima e Ganhos de Produtividade na Agricultura” realizado no dia 30 de julho de 2003 no XLI Congresso da SOBER em Juiz de Fora. Os autores agradecem a cuidadosa revisão de Gisele Noce.

² Professor Livre Docente do Instituto de Economia e Coordenador do Núcleo de Economia Agrícola da Unicamp (belik@eco.unicamp.br).

³ Diretor de Monitoramento e Avaliação do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (DelGrossi@planalto.gov.br)

RESUMO

O artigo analisa as possibilidades de implementação de uma política social voltada para a Segurança Alimentar no Brasil. São apresentadas as principais propostas colocadas pelo PFZ - Programa Fome Zero traçando-se um paralelo entre o desenho desse programa e o *PROGRESA – Oportunidades* que está sendo implementado no México. Demonstra-se que o PFZ nesse primeiro momento assumiu para a seleção dos possíveis beneficiários um desenho híbrido combinando as características de um programa universal de garantia do direito humano à alimentação com a focalização geográfica. Finalmente, o artigo apresenta alguns elementos das políticas estruturais que estão sendo implementadas exemplificando o esforço do PFZ no sentido de promover mudanças estruturais nas condições de vida das famílias beneficiadas.

Abstract

The article analyzes the possibilities of implementation of a social policy dedicated to Food Security in Brazil. It presents the main proposals taken for the Brazilian ZHP – Zero Hunger Program, tracing some parallel between its design and the Mexican *PROGRESA - Oportunidades*. We demonstrate that the ZHP assumed for the selection of the possible beneficiaries a hybrid profile for this first moment combining characteristics of a universal program of right to food guarantee with the geographic focusing. Finally, the article presents some elements of analysis for the structural policies which are being implemented, showing the effort of the ZHP in order to promote changes in the life conditions for those benefited households.

Palavras-Chave: Segurança Alimentar, Política Social, Pobreza

APRESENTAÇÃO

O presente trabalho pretende discutir o desenho estabelecido para o Programa Fome Zero do Governo Lula apresentando as suas interfaces com a política social e as ações de combate à pobreza. O texto parte do desafio de apresentar um programa que pretende dar conta do atendimento de um direito universal do cidadão, que é o direito à alimentação, mas que, ao mesmo tempo, procura utilizar técnicas de “focalização” para identificar a população de maior carência para cumprir esse objetivo.

O trabalho está dividido em três partes seguidas de uma conclusão. Na primeira seção, fazemos uma discussão sobre as características de um programa social de combate à fome em um país como o Brasil, que possui quase uma terça parte de sua população em situação de risco nutricional. Em seguida são apresentadas as principais características do Programa Fome Zero, adotado como prioridade de governo a partir de 2003. Nessa parte fazemos algumas comparações com o Programa *Oportunidades* (ex-PROGRESA) adotado no México em 1997 e apontado como exemplo de programa social. Finalmente, na última parte do texto, apresentamos algumas justificativas que explicam as opções adotadas no Programa Fome Zero. Em particular, nessa última seção vamos trabalhar com os dados do Censo Demográfico de 2000 do IBGE, para demonstrar algumas características da pobreza no Brasil e a sua relação com a questão regional.

1 FOCALIZAÇÃO OU UNIVERSALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS?

Políticas Sociais são, por definição, compensatórias em relação ao funcionamento normal da sociedade. Elas surgem para compensar as distorções decorrentes do processo de desenvolvimento capitalista, que discrimina e faz com que a distância entre ricos e pobres seja cada vez maior. As famílias na sociedade capitalista não partem de igualdade de condições sendo que os mais pobres tendem a reproduzir continuamente o ciclo da pobreza: baixo nível educacional, má alimentação e saúde, instabilidade no emprego e baixa renda. Ao desencadear políticas sociais, o Estado procura equiparar as oportunidades entre pobres e ricos diminuindo a distância entre esses dois grupos e permitindo que as novas gerações possam dar um passo adiante, quebrando o ciclo da pobreza.

Por outro lado, muitas políticas sociais vêm ao encontro da necessidade de atender a direitos universais estabelecidos constitucionalmente. Através da arrecadação de impostos, o Estado constitui fundos que têm como objetivo assegurar o bem-estar da sociedade. Diversas prioridades disputam esses fundos públicos e os governos enfrentam a sempre difícil decisão de trabalhar corrigindo os problemas decorrentes do passado ou acumular reservas e investir para assegurar a situação econômica das futuras gerações. Para os países pobres essa disjuntiva é fundamental. O atraso provocado pelo desenvolvimento desigual exige um esforço redobrado no sentido de corrigir distorções que têm origem em momentos longínquos da história e, ao mesmo tempo, conquistar espaço crescendo e disputando competitivamente os mercados.

Educação, Saúde e Trabalho são direitos universais garantidos pela Declaração Internacional dos Direitos do Homem e pela constituição de diversos países. Entretanto, muito mais do que garantir direitos, a atuação do Estado nesses campos garante, teoricamente, a igual oportunidade de ação dos indivíduos na sociedade. Mais recentemente, em 1993, o direito à alimentação foi equiparado aos demais direitos do

homem estabelecidos na Carta dos Direitos Humanos de 1948⁴. Essa mudança fundamental na forma de encarar o direito à alimentação coloca o Estado na posição de provedor de um direito ao cidadão. Portanto muito mais que o atendimento ao indivíduo, o Estado estaria cumprindo uma função constitucional a ele atribuída, garantir a segurança alimentar de sua população.

É interessante destacar que boa parte do mundo não observa nos dias de hoje falta de alimentos mas sim dificuldades quanto ao “acesso físico e econômico, continuamente, à alimentação adequada ou aos meios para a sua obtenção” (conforme o Comentário Geral 12 do Comitê dos Direitos Humanos ao artigo 11 do Convênio Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966). Isso quer dizer que o qualquer Estado é passível de advertências em nível internacional por não garantir o acesso à alimentação por parte da população, o que – em situação de excedentes na produção de alimentos, é injustificável institucionalmente. Esse é o caráter das políticas universais.

A educação e a saúde são direitos sociais conhecidos e que estão ao alcance de todos. No Brasil, todos os municípios possuem escolas de educação infantil e do nível fundamental garantindo a educação das crianças até os 14 anos de idade. A saúde também se encontra democraticamente distribuída através de uma ampla rede de hospitais, maternidades e clínicas. No entanto, dada a situação de crise fiscal do Estado e o abandono dos sistemas públicos de educação e saúde, é evidente que os cidadãos com maiores recursos façam uso dos equipamentos sociais privados.

Para a alimentação, equiparada constitucionalmente ao mesmo nível das necessidades anteriores, a situação não é a mesma. No Brasil, assim como nos demais países, não existe um “sistema público de alimentação”. Ou seja, não existe uma rede de proteção pública que possa garantir a manutenção do estado nutricional dos indivíduos. No caso da alimentação, não existe o filtro da renda para estabelecer os limites do sistema privado. Nesse caso, o exercício do direito se faz todo em bases privadas: o sistema é privado e todos os indivíduos podem ser considerados “consumidores” privados de alimentos.

⁴ No Brasil existe uma Proposta de Emenda Constitucional de 2001 que altera o artigo 6º da nossa constituição incluindo o direito à alimentação entre os direitos fundamentais do homem. Atualmente, a constituição brasileira se refere ao direito à vida deixando apenas implícito o direito à alimentação.

Em países do terceiro mundo, em que as carências são enormes, o Estado não tem condições de atender a todos os direitos básicos de todas as pessoas ao mesmo tempo. No caso da educação e saúde, a renda das famílias aparece como uma variável de seleção fazendo com que os mais ricos nem mesmo procurem fazer valer os seus direitos. Nesses casos, os estratos de população de renda mais alta renda buscam serviços privados de melhor qualidade, deixando para os menos favorecidos a educação e a saúde pública.

Para o caso da alimentação, essa fórmula de seleção tende a se repetir e resta ao poder público atender às famílias com maior carência alimentar de forma prioritária e compensatória. A pobreza está espalhada por toda a sociedade em países do terceiro mundo e quando se analisa a possibilidade de dar garantias ao acesso à alimentação com recursos escassos normalmente não se observa nenhuma outra possibilidade a não ser “organizar a fila do atendimento” atendendo prioritariamente aos mais pobres.

Vale dizer que, nos países ricos, diante dos recursos existentes e da pequena quantidade de pessoas a serem “atendidas”, é muito mais simples encontrar o foco e organizar a fila do atendimento. No entanto, onde a pobreza está disseminada por toda a sociedade, como no terceiro mundo, é muito difícil encontrar um foco. No caso da alimentação, a sociedade não tem como garantir igualdade de oportunidades para todos e estabelece-se uma armadilha social em que as estratégias individuais passam a ser determinantes na sobrevivência dessas famílias.

Motivados pela proposta de universalizar todos os direitos, economistas liberais como Friedrich Hayek e depois Milton Friedman trabalharam com a idéia de criar uma renda mínima para todos os cidadãos que, a partir desse aporte de recursos, passariam a ser “compradores de serviços públicos”⁵. Essa proposta, do ponto de vista da operacionalização, seria relativamente fácil de implementar mas na prática, levaria à

⁵ Suplicy (2002) destaca que há muita resistência à proposição da renda mínima porque aqueles que a propõem se celebrizaram na defesa do capitalismo. O autor, pelo contrário, procura mostrar que antes desses, outros filósofos economistas, muitos deles progressistas, também haviam apresentado a tese da renda mínima. Entre os defensores da proposta de renda mínima valeria mencionar a contribuição de J. K. Galbraith, James Tobin e Philippe Van Parijs que trabalham com a possibilidade de instituir a renda mínima como um imposto de renda negativo em que as transferências de renda para as pessoas pobres cobririam apenas uma parte que faltaria para se completar o valor de um salário mínimo.

necessidade de redirecionar todas as receitas obtidas pelos governos para a concessão de um benefício único e universal. De posse desses recursos, o cidadão decidiria que tipo de educação, saúde ou alimentação ele gostaria de consumir, analisaria custos e faria a melhor escolha. A idéia de renda universal parte do pressuposto que o Estado é ineficiente na administração dos recursos causando desperdício e desvios.

Todavia, a renda universal para todos os cidadãos não garante direitos sociais universais. Ao eliminar a possibilidade do Estado prover esses benefícios pela simples extinção de suas receitas, nada garante que o “mercado de benefícios sociais” será amplo o suficiente para suprir a classe mais baixa com os serviços sociais de que ela tanto necessita.

Outra importante corrente no trato das políticas sociais, contrapondo-se à universalização dos benefícios, introduz a idéia de focalização do público beneficiário. A focalização, por sua vez, se pauta por dois critérios de absoluto bom senso, a saber: a) os recursos financeiros para a gestão das políticas sociais são restritos e (portanto); b) as políticas devem atingir prioritariamente o cidadão em situação mais crítica com a máxima eficiência. Note-se que a estratégia da focalização reconhece os direitos sociais dos cidadãos mas assume que os recursos não são suficientes para atender a todos. Segundo Paes de Barros, Henriques e Mendonça (2000:20) admitindo-se que o Estado brasileiro tem condições de identificar todos os indivíduos “com focalização perfeita e calibragem precisa entre famílias”, seria possível erradicar totalmente a pobreza ao custo de R\$ 29 bilhões por ano. Colocado de outra maneira, a focalização procura “organizar a fila do atendimento” funcionando através da maior eficiência e menor desperdício de recursos.

Entretanto, apesar das aparências, focalizar também é uma política que custa caro ao Estado. De uma certa forma, transferir recursos aleatoriamente, como se propõem nos programas de renda mínima, faz com que se incorra em custos de planejamento muito reduzidos por parte do poder público, ao passo que identificar a parcela da população mais carente e controlar esse tipo de transferência pode custar muito mais caro. Com efeito, em um país onde a grande maioria da população pode ser considerada pobre, como é possível selecionar os mais pobres entre os pobres? Como é possível garantir que os menos pobres não entrarão futuramente no contingente dos mais pobres? Todas

essas ações exigem uma grande quantidade de recursos financeiros e humanos para a pesquisa e acompanhamento dessas políticas.

Segundo Cohn (1995) o debate sobre universalização e focalização das políticas sociais, pautado pela escassez de recursos públicos, “perde conteúdo substantivo, desnudando a sua dimensão ideológica, uma vez que não é essa a questão central” (Cohn, 1995:6). Para a autora, trata-se de distinguir entre as políticas sociais voltadas para o alívio da pobreza e aquelas que buscam a superação da pobreza. No primeiro caso, temos políticas imediatistas e assistencialistas voltadas para grupos mais vulneráveis e, no segundo caso, se busca um modelo de crescimento sustentável com equidade social. Buscando superar esse impasse estratégico, Cohn (1995) sugere que as políticas sociais devem buscar “a articulação entre aquelas (ações) de curto prazo, de caráter mais imediatista, focalizada naqueles grupos identificados como os mais despossuídos, e aquelas de longo prazo, de caráter permanente, universalizantes, voltadas para a equidade do acesso dos cidadãos aos direitos sociais, independentemente do nível de renda e da inserção no mercado de trabalho” (Cohn, 1995:6).

Outro problema decorrente da focalização é o de que a pobreza tem várias faces, portanto uma família pobre pode ser considerada carente em termos de saúde mas ter um bom acesso à educação ou à alimentação. Essa é uma situação bastante corriqueira quando examinamos o caso dos pobres domiciliados no meio rural em comparação com aqueles provenientes das áreas urbanas metropolitanas. Outro exemplo muito comum é o caso das famílias com chefes desempregados em comparação com famílias em estado de desagregação ou integrantes em situação de marginalidade. Deve-se atentar também para o tratamento de gênero que acaba por influenciar pesadamente no apoio que a política social pode dar aos mais pobres. Em resumo, é muito difícil fazer apenas uma escolha ou eleger apenas um público beneficiário. As políticas sociais têm por obrigação apresentar um tratamento múltiplo e, mais ainda, devem proporcionar – além de uma porta de entrada – uma oportunidade de saída também.

2 O PROGRAMA FOME ZERO

O PFZ – Programa Fome Zero surge como proposta para discussão elaborada pelo Instituto Cidadania de São Paulo no ano de 2001. O programa foi elaborado a partir de um estudo que reuniu quase uma centena de técnicos, acadêmicos e operadores de política a partir de três objetivos principais: a) avaliar a situação dos programas de combate à fome no Brasil diante dos compromissos firmados pelo país na Cúpula Mundial de Alimentação de 1996; b) retomar a mobilização da sociedade em torno do tema da segurança alimentar e; c) envolver governos federal, estaduais, municipais, ONGs e sociedade civil em uma proposta factível para combater a fome.

Na qualidade de Conselheiro do Instituto Cidadania e inspirador da proposta, o Presidente Lula abraçou o tema na sua campanha política, colocando-o mais tarde, a partir de sua eleição, como prioridade para o seu governo. O PFZ tem como princípio norteador o atendimento do “Direito à Alimentação” e portanto dá um tratamento universal à questão da alimentação⁶.

A definição da população em situação de risco para que se pudesse estimar o tamanho do programa a ser desenhado passou por diversos cálculos que tiveram como base as informações de renda dos indivíduos. A partir das declarações de rendimento da PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE⁷, estimou-se a renda disponível per capita das famílias, acrescentando à renda familiar uma estimativa de renda da produção autoconsumida pelos agricultores, bem como deduzindo da renda familiar as despesas com aluguéis ou prestação com casa própria. Com essa estimativa de renda familiar se procurou delimitar a renda disponível para aquisição de alimentos (Takagi, Graziano da Silva e Del Grossi, 2001).

A partir de linhas de pobreza regionalizadas pela estimativa do custo das várias cestas de consumo alimentar, estimou-se uma população de 9,3 milhões de famílias em 2001,

⁶ A frase do Presidente Lula apresentada em discurso no dia de sua eleição e que se tornou célebre expressa bem esse caráter universal do programa: “Meu primeiro ano de mandato terá o selo do combate à fome... Se ao final do meu mandato, cada brasileiro puder se alimentar três vezes ao dia, terei realizado a missão de minha vida...”

⁷ IBGE, PNAD – 1999.

abrangendo 46 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar. A linha de corte adotada foi a de R\$ 71,53 / mês com base no Nordeste. Esses valores correspondiam a aproximadamente US\$ 1 corrente/ capita/ dia (Takagi, Graziano da Silva e Del Grossi, 2001:11). No comparativo com 1995 a taxa de crescimento anual do número de famílias em situação de risco cresceu 3,1% sendo que as maiores taxas de crescimento foram verificadas nas áreas metropolitanas (6,7% a.a).

Essa população pobre se concentra no Nordeste do Brasil (47,5%) sendo que, se tomarmos a população rural pobre do Nordeste e somarmos essa com a população pobre das pequenas e médias cidades daquela região, teremos 40,2% da população brasileira (pobres e não pobres). Esses números mostram que há uma enorme concentração da população com insuficiência de renda na região Nordeste; basta dizer que 1 em cada 2 residentes das áreas rurais e urbanas não metropolitanas do Nordeste tinha insuficiência de renda, prejudicando as suas possibilidades de alimentação.

O PFZ nos seus passos iniciais procurou se beneficiar dessas informações, iniciando as suas ações buscando focalizar a população das áreas rurais e não metropolitanas do Nordeste tratando subsidiariamente as demais áreas rurais e regiões metropolitanas do país. Esse movimento ocorria ao mesmo tempo em que desencadeava ações estruturantes de desenvolvimento local e de auto-sustentabilidade dessas economias locais. Porém, antes de apresentar a operação do Programa Fome Zero para atender essa multidão de famílias carentes, seria oportuno apresentar uma experiência internacional de programa de combate à pobreza que normalmente é utilizada para a comparação com o PFZ brasileiro.

2.1 O PROGRAMA *OPORTUNIDADES* NO MÉXICO

O Programa de Desenvolvimento Humano *Oportunidades* surge no México sob a denominação de PROGRESA em 1997 a partir de sugestões e propostas do Banco Mundial. O objetivo do PROGRESA seria o de estabelecer um programa que pudesse abranger as áreas de educação, saúde e alimentação, que eram atendidas anteriormente por outros programas menos eficientes. Esse é considerado um programa de combate à pobreza de segunda geração pois: 1) transfere renda diretamente ao público beneficiado; 2) a transferência é feita diretamente para a mulher chefe de família e 3) exige contrapartidas dos beneficiados nas áreas de educação (manutenção dos filhos na escola), saúde (atenção básica de saúde para toda a família) e nutrição (aulas na comunidade, visitas a serviços de saúde). Segundo os técnicos do Banco Mundial, os programas tradicionais de combate à pobreza não vinham dando certo no México em função de fatores como a corrupção da máquina pública na transferência de recursos; a focalização mal dirigida com evidente desperdício de recursos e o excesso de controle sobre o público beneficiário (Parker e Scott, 2001).

Atualmente, o *Oportunidades* está instalado em quase todo o México, tendo se expandido rapidamente sob o Governo do Presidente Fox. No total o *Oportunidades* atende a 4,2 milhões de famílias sendo 600 mil domiciliadas em áreas urbanas a um custo de quase US\$ 1 bilhão por ano. Vale lembrar que o México conta com 103 milhões de habitantes sendo que 25% vivem nas áreas rurais. Segundo Gundersen e Kelly (2001) a implementação desse programa no México foi um marco pois permitiu cobrir determinadas limitações colocadas pelos programas anteriores. A ênfase do *Oportunidades* para as famílias do campo, que faz com que ele atinja 50% das famílias rurais contra apenas 0,8% das famílias urbanas, torna esse programa predominantemente rural embora existam e persistam outros programas importantes de suplementação de renda para o agricultor mexicano como é o caso do Procampo (Sadoulet, De Janvry e Davis, 2001).

Para que o programa entrasse em operação gastou-se mais de um ano em estudos e simulações que consumiram quase um terço do orçamento planejado (mais de US\$ 300 milhões). Esse extenso período de planejamento foi possível devido ao longo mandato

presidencial de Ernesto Zedillo (1994-2000) que se iniciava e a longa fase de planejamento que existiu entre a definição do candidato presidencial eleito e a tomada de posse (mais de 6 meses – de julho a dezembro).

O planejamento do *PROGRESA – Oportunidades* passou por 3 fases subseqüentes: 1) Foi criado um índice de exclusão baseado no censo populacional e que levaria em conta dados educacionais, saúde, qualidade de vida, acesso a serviços públicos, etc. Esse índice de exclusão seria válido para a comunidade e portanto – nesse primeiro momento – não levava em conta aspectos de renda; 2) Seleção de famílias dentro dessa comunidade baseada em aspectos de renda e 3) Uma lista dessas famílias seria apreciada por assembléias e representantes (chefes de família mulheres) da própria comunidade (Gundersen *et al.*, 2000). Além disso realizaram-se alguns testes permitindo a concessão do benefício para algumas famílias em comparação com outras na mesma situação e na mesma localidade. Essas concessões eram monitoradas e avaliadas à luz do progresso obtido em termos de educação e saúde.

Em alguns casos, o acompanhamento era tão detalhado que havia pesquisadores do governo visitando grupos de beneficiários semanalmente. Esses pesquisadores anotavam todos os gastos e eventos relevantes em uma caderneta familiar. Mais tarde, a caderneta era deixada para que a própria família preenchesse e a enviasse para os coordenadores locais.

Tendo se iniciado por comunidades distantes do Sul do México, influenciadas pelo apelo emancipatório das organizações indígenas e de Chiapas, o *PROGRESA* se espalhou por outras zonas rurais, principalmente nos setores com predominância de *ejidos*. Atualmente o programa atende várias comunidades em torno da cidade do México mas ainda não chegou à capital. A avaliação que se tem é que esse programa não estaria adaptado para atender o público urbano.

Tão grande foram os esforços e os gastos na delimitação cadastral da população pobre, que o programa até hoje não tem um sistema eficiente e sistematizado de atualização cadastral dos “novos” pobres da sociedade. A cadastramento da população pobre foi feito somente no início do programa, e devido aos custos e tempo necessários, a necessária atualização não tem sido realizada.

Os resultados do *PROGRESA – Oportunidades* apontados por Davis (2001) são positivos e os dados de pesquisa apontam para um aumento nas matrículas e na permanência das crianças na escola, menor incidência de doenças, menor absenteísmo no trabalho e aumento do gasto médio com alimentos (13%), principalmente carne e verduras. Com relação aos custos estima-se que o custo administrativo tenha ficado em 8,9% dos gastos com o programa. Simulações mostram que se o programa fosse estendido, sem discriminação, para todas as famílias da comunidade poderia haver uma economia e os custos baixariam para 6,2%. Caso se eliminasse o controle e a condicionalidade das contrapartidas das famílias, os custos cairiam para 6,6% do total gasto. Caso se tomem as duas medidas (eliminação da seleção de famílias e controle do gasto) o custo poderia cair para apenas 3,9 centavos para cada 100 pesos distribuídos.

Da mesma maneira, uma avaliação feita por Parker e Scott (2001) mostra que de cada peso transferido aos beneficiários do *Oportunidades*, 91 centavos efetivamente chegam ao destinatário. Esses valores são significativamente mais elevados que os 64 centavos que chegavam pelo programa *Liconsa* de combate à pobreza⁸.

O *PROGRESA – Oportunidades* se utiliza dos recursos e veio substituir os subsídios universais que eram dados aos pobres no México. Os antigos *tortibonus* (subsídio universal sobre o preço da *tortilla*) e os *tortivales* (cupom distribuído pelo governo) eram de acesso praticamente irrestrito. Ademais, esses subsídios beneficiavam prioritariamente as massas urbanas e, mais ainda, aquelas localizadas na cidade do México⁹. Com o deslocamento dos recursos para o *PROGRESA*, este passou a funcionar como benefício único para as pessoas do campo e de localidades distantes (50% da pobreza mexicana) mas deixou a descoberto – ou com pouco apoio – os pobres das zonas urbanas e das áreas industrializadas.

⁸ O *Liconsa* está baseado no subsídio à compra de leite em pó para famílias carentes. Toda família que tem filhos abaixo de 12 anos e com renda abaixo de ½ salário mínimo está qualificada a receber o auxílio (Gundersen *et al.*, 2000).

⁹ Em 1997 o programa de *TORTIBONO* distribuiu 47 milhões de quilos de *tortillas* por mês para 1,9 milhões de famílias domiciliadas em 1000 cidades e 400 localidades rurais em todo o México. Nesse ano o programa teve um custo total de US\$ 135 milhões. Nenhuma avaliação sobre impactos econômicos ou nutricionais do programa foi feita (Castañeda, 1998).

Apesar do *Oportunidades* manter entre os seus componentes um módulo alimentação, esse não é um programa de segurança alimentar. As transferências de renda feitas no âmbito do programa são destinadas a compra de alimentos e, no módulo de saúde se incorpora o subministro de suplementação alimentar para as crianças. Segundo Gordillo (2003), em 2002 o governo do México e a FAO firmaram um acordo para implantar um programa de segurança alimentar para as populações marginalizadas. Além disso, os mexicanos contam também com um programa de atendimento emergencial para distribuição de alimentos para populações em situação de risco.

Para efeito do nosso trabalho destaca-se no *Oportunidades* os seguintes elementos:

- O programa *Oportunidades* mexicano levou ao extremo a necessidade de focalizar o seu futuro público beneficiário. Os investimentos realizados na preparação e desenho do programa consumiram vultosos recursos mas a sua administração e os possíveis desvios foram minimizados;
- O programa conseguiu “organizar a fila do atendimento” para os moradores da área rural mas ainda não acertou o melhor modelo para atingir a pobreza nos grandes centros urbanos. Ademais , o *Oportunidades* demonstrou que não pode ser um programa único de atendimento devendo ser complementado por outros específicos para cada situação;
- O programa procurou contornar criativamente alguns incentivos negativos que costumeiramente aparecem em programas sociais como a mudança de habitantes de uma área para outra com o objetivo de se obter vantagens, ou reduzir deliberadamente a renda da família ou até mesmo aumentar o número de filhos e dependentes para se obter mais benefícios.

Apesar dos benefícios alcançados, em 1997 o *PROGRESA* gastou o equivalente a 1% do PIB mexicano ou R\$ 1,51 bilhão a valores de 1999 (Camargo e Ferreira, 2001). Castañeda (1998:13) calcula que a transferência média no ano de 1997 foi de 233 pesos mexicanos (aproximadamente US\$ 29) por família correspondendo a 34% da renda monetária dessas famílias. Uma das críticas levantadas por esses autores é de que o “no México, assim como no Brasil, o programa é vulnerável a deficiências no lado da oferta de serviços, uma vez que as regiões com maior número de beneficiários são justamente

as que possuem pior infra-estrutura escolar e de saúde” (Camargo e Ferreira, 2001:19). Outra crítica é que os critérios de focalização do *PROGRESA* têm atingido satisfatoriamente os distritos mais pobres mas falham em atingir os domicílios mais pobres (*op.cit.*, p. 20).

3 UNIVERSALIZAÇÃO E EFICIÊNCIA NAS POLÍTICAS SOCIAIS

Como vimos, políticas de garantia de direitos universais, como o direito à alimentação previsto no Programa Fome Zero, se contrapõem à necessidade de se estabelecer ações focadas de atendimento ao público selecionado. Ademais mostramos que o foco na segurança alimentar pode ser um pouco distinto do foco no combate à pobreza. É fato que nem todo pobre vive em situação de insegurança alimentar e nem todo cidadão em situação de risco alimentar é necessariamente pobre, embora haja uma grande probabilidade de que isso ocorra. Portanto, a grande questão que será levantada nessa seção é: como podemos buscar uma maior eficiência na seleção dos beneficiários de um programa de alimentação?

No Brasil e em outros países em desenvolvimento, direitos sociais como o acesso à saúde e à educação se encontram razoavelmente assistidos pelos programas públicos. Mas, no caso da alimentação, ou a renda familiar é suficiente para prover um mínimo de calorias e nutrientes recomendados ou essas pessoas estarão automaticamente em situação de insegurança alimentar, uma vez que tradicionalmente quase não existem programas públicos de atendimento a essas famílias. As ações públicas existentes nessa área ainda estão restritas a alguns municípios, ou em esporádica e com fins eleitoreiros se resume a distribuição de cestas básicas.

O problema começa na seleção dos beneficiados. No caso da segurança alimentar torna-se bastante complicado selecionar famílias em situação de risco pois o único critério abrangente e disponível através de uma pesquisa de âmbito nacional é a renda.

Todavia, a fim de contornar esse problema, é possível estabelecer uma forma híbrida de desenho de programa social em que se possa determinar através de atributos secundários onde se poderia buscar as famílias mais suscetíveis à insegurança alimentar.

De acordo com estudos recentes elaborados por Hoffmann (2003) com base nos levantamentos da PNAD 1999 do IBGE observa-se a prevalência das seguintes características entre as pessoas ativas quando descontados os efeitos das demais variáveis:

- mulheres sistematicamente ganham menos que os homens: o rendimento esperado das mulheres é 27% mais baixo que o dos homens;
- trabalhadores domésticos têm rendimento esperado 19% menor que os demais assalariados, enquanto que os empregadores têm rendimento esperado 62% maior que os assalariados;
- negros e pardos possuem rendimento esperado 12% menor que os brancos;
- trabalhadores nordestinos possuem sistematicamente o menor rendimento esperado: 15% menor que os da região Norte, 23% menor que os do conjunto MG+RJ+ES, 46% menor que os de São Paulo, 24% menor que os do Sul e 26% menor que os do Centro-Oeste;
- trabalhadores com domicílio rural possuem rendimento esperado 10% menor que os trabalhadores urbanos.

As características acima indicam grupos de populações e regiões com maior probabilidade de serem atingidos pela pobreza, mas ela está generalizada em todo o Brasil com diferentes intensidades.

Programas de segurança alimentar que visem garantir comida na mesa das pessoas pobres têm que atacar prioritariamente as camadas onde a pobreza é mais dramática. É voz corrente entre as pesquisas na área de alimentação que a situação de risco em termos de segurança alimentar está presente nas famílias de todas as classes de rendimentos (Silveira *et al.*, 2002). Todavia pode-se afirmar com certeza que é entre os mais pobres que a fome aparece com maior força. A fome é a manifestação mais evidente e mais dura da situação de pobreza. É por esse motivo que qualquer programa de ataque à fome deve se concentrar nas áreas de maior número de pobres e onde a pobreza se manifesta de forma mais profunda.

Com o objetivo de definir a partir de dados secundários quais seriam as áreas prioritárias para o desenvolvimento de um programa contra a fome, foram feitos alguns exercícios estatísticos com os dados do Censo demográfico do IBGE de 2000. A fim de

simplificar o cálculo e tendo em vista que o levantamento censitário não apresenta dados sobre autoconsumo e de despesas com aluguéis (que poderiam “melhorar” a renda dos mais pobres), optamos por utilizar uma linha de pobreza única com base na renda domiciliar per capita, linear para todo o Brasil. Essa linha foi arbitrada no valor de ½ salário mínimo per capita de setembro de 2000 (data de realização do censo), linear para todo país da mesma forma que tem sido trabalhado por Hoffmann. A partir dessas informações utilizamos o índice FGT - Foster, Greer e Thorbecke para essas famílias:

$$\text{FGT}^\alpha = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left(\frac{Z - Y_i}{Z} \right)^\alpha$$

A equação acima apresenta a fórmula do FGT onde:

n = população,

q = população abaixo da linha de pobreza

Z = linha de pobreza

Y_i = nível de renda do indivíduo i

α = grau de aversão à pobreza

O índice FGT nos apresenta três informações mais conhecidas, a saber:

a) Uma estimativa da proporção de pobres em cada região estudada. Essa cifra pode ser obtida quando $\alpha=0$ e portanto a $P = q/n$. Para o caso do Brasil, a tabela 1 nos apresenta a proporção de pobres segundo as características populacionais do município:

Tabela 1

Brasil : Proporção de Pobres por tipo de Município

	Famílias Pobres	
	(1.000)	Proporção Pop(%)
Municípios com até 50 mil habitantes	6.069	49,6
Municípios com mais de 50 mil habitantes	2.765	29,8
Regiões metropolitanas	3.153	20,1
Total	11.988	32,6

Fonte dos dados brutos : IBGE – Censo Demográfico 2000

Observa-se na tabela 1 que temos um total de quase 12 milhões de famílias abaixo da linha da pobreza de $\frac{1}{2}$ salário mínimo per capita, sendo que os municípios com até 50 mil habitantes, que até poderiam ser considerados rurais, concentram pouco mais 50% desses pobres. É também nos municípios menores que a proporção de pobres é maior. Observa-se na primeira faixa de municípios uma proporção 49,6% de famílias abaixo da linha da pobreza nos municípios com até 50 mil habitantes. Essa proporção é bem maior que aquela observada nos municípios com mais de 50 mil habitantes (29,8%) e também mais elevada que aquela encontrada nas grandes metrópoles (20,1%).

b) Outra propriedade conhecida do FGT é quando $\alpha = 1$, pois considera simultaneamente a proporção dos pobres e a intensidade da pobreza, medida pela insuficiência de renda¹⁰. A insuficiência de renda é elevada nos três grupos, mas é mais aguda naquele que congrega os indivíduos domiciliados nos municípios com menos de 50 mil habitantes (Tabela 2). Nesses pequenos municípios a renda média dos indivíduos pobres está 53% abaixo da linha da pobreza. Ou seja, a renda desses indivíduos teria que praticamente duplicar para atingir a linha da pobreza. Nos demais grupos o grau de necessidade é menor mas assim mesmo elevado.

O que permite comparar essas diferenças é o cálculo do FGT onde se observa que para $\alpha = 1$, os municípios tem um grau elevado de 0,26, caindo pela metade para os

¹⁰ Também conhecida como hiato de renda.

indivíduos residentes nos municípios maiores (0,14) e se reduzindo novamente pela metade para os domiciliados nas metrópoles. A tabela 2 ilustra essas informações.

A análise do FGT com $\alpha= 1$ nos permite distinguir o grupo pobre daquele que é muito pobre. Quanto mais elevado for índice mais grave é a situação desses indivíduos. Nesse particular vale destacar dentro de cada um dos grupos mencionados os estados onde a situação é mais crítica, mas antes vale destacar um terceiro nível de análise

c) atribui-se a α o valor 2; isso faz com que se potencialize a situação crítica. Esse índice atribui proporcionalmente mais peso aos pobres e por isso leva em consideração também a desigualdade na distribuição de renda entre os pobres.

Tabela 2

Brasil : Grau de profundidade de pobreza pelo índice FGT.

	Insuficiência	FGT	F GT
	Renda (%)	$\alpha= 1$	$\alpha= 2$
Municípios com até 50 mil habitantes	52,8	0,26	0.185
Municípios com mais de 50 mil habitantes	46,6	0,14	0,092
Regiões metropolitanas	45,9	0,09	0,065

Fonte dos dados Brutos: IBGE Censo Demográfico 2000

Observa-se pelo indicador FGT com $\alpha= 2$ que ao atribuir maior peso aos mais pobres, os municípios menores continuam ainda em situação mais crítica. Ou seja, nos municípios até 50 mil habitantes do Brasil se encontra o maior contingente populacional com insuficiência de renda, a profundidade dessa insuficiência de renda é a maior e com maior desigualdades de renda. O passo seguinte a partir desses elementos é o de definir as áreas geográficas onde a situação ainda é mais grave. A pergunta que podemos fazer é: por onde começar?

Observa-se na tabela 3 a partir do cálculo do índice FGT considerando $\alpha= 2$ que as regiões Norte e Nordeste são aquelas que apresentam a situação mais aguda. O índice mais elevado está no Nordeste entre a população moradora nos municípios com menos de 50 mil habitantes, logo em seguida estão as famílias que vivem nos pequenos

municípios do Norte seguidos pelos municípios acima de 50 mil habitantes do Nordeste. Na quarta colocação entre os municípios com maior desigualdade estão os da região metropolitana do Nordeste. Esses dados nos levam a refletir sobre a importância de atuar diretamente nessa região com políticas sociais dirigidas. Vale ressaltar que os municípios pequenos do estado de São Paulo e do sul do país foram aqueles onde se verificaram as menores insuficiências de renda entre os pobres. Mesmo a região metropolitana da cidade de São Paulo apresenta diferenças entre a situação dos pobres muito menos aguda que aquela encontrada no Nordeste.

Tabela 3

Brasil: Índice FGT por regiões escolhidas (parâmetro $\alpha=2$)

Regiões do País	Habitantes de municípios com		Regiões Metropolitanas
	menos de 50 mil	mais de 50 mil	
Norte	0,252	0,142	0,090
Nordeste	0,294	0,168	0,114
RJ+ES+MG	0,113	0,056	0,059
São Paulo	0,051	0,035	0,053
Sul	0,078	0,049	0,038
Centro-Oeste	0,097	0,057	0,054

Fonte dos dados Brutos: IBGE Censo Demográfico 2000

Na tabela 4 são apresentados os estados com maior proporção de pobres nos pequenos municípios. Observa-se que nessa classificação de 10 estados, 8 pertencem à região Nordeste, sendo que o estado que tem o maior número de famílias pobres em municípios com menos de 50 mil habitantes é a Bahia (908,4 mil famílias) seguido por outros 7 estados da região nordestina. Entre os 10 estados selecionados, apenas o Amazonas e o Acre têm níveis de pobreza elevados, no entanto eles estão entre os de menor população.

Observa-se pela tabela 4 também que os níveis de insuficiência de renda nesses estados estão todos acima de 54,7% e o $\alpha=2$ encontrado está sempre acima de 0,259, o que é cinco vezes mais elevado que o verificado em São Paulo.

Tabela 4

Brasil: Situação dos 10 estados com maior proporção de pobres a partir dos municípios com menos de 50 mil habitantes

UF	Proporção Pobres (%)	Insuficiência Renda (%)	FGT $\alpha = 1$	FGT $\alpha = 2$	Famílias Pobres (1.000)
MA	76,7	60,0	0,46	0,339	490,5
AL	76,4	60,5	0,46	0,346	216,4
AM	74,1	64,5	0,48	0,375	122,8
PI	72,1	58,3	0,42	0,306	269,6
CE	71,9	59,5	0,43	0,319	442,8
PE	68,7	56,9	0,39	0,286	401,1
BA	67,9	55,8	0,38	0,272	908,4
SE	67,0	55,0	0,37	0,259	126,7
PB	66,7	54,7	0,36	0,259	287,0
AC	64,5	57,4	0,37	0,275	29,0

Fonte dos dados Brutos: IBGE Censo Demográfico 2000

Na tabela 5 apresentamos as mesmas informações da anterior mas dessa vez para as famílias residentes em municípios com mais de 50 mil habitantes. Mais uma vez se verifica a presença maiúscula dos estados do Nordeste (8 em 10). Também mais uma vez o estado do Maranhão aparece como aquele onde as famílias tem a pior situação de insuficiência de renda e o estado da Bahia aparece como aquele onde o número de famílias pobres é o maior (363,1 mil famílias). Algumas particularidades merecem ser destacadas como o fato de o índice $\alpha = 1$ e $\alpha = 2$ observados para os municípios com população acima de 50 mil apresentarem uma enorme variabilidade entre o primeiro estado e o décimo da lista, ao contrário do observado no caso anterior. Finalmente, a tabela 6 apresenta as mesmas informações para as regiões metropolitanas.

Tabela 5

Brasil: Situação dos 10 estados com maior proporção de pobres a partir dos municípios com mais de 50 mil habitantes

UF	Proporção Pobres (%)	Insuficiência Renda (%)	FGT $\alpha = 1$	FGT $\alpha = 2$	Famílias Pobres (1.000)
MA	62,4	52,4	0,33	0,226	164,4
CE	60,7	53,1	0,32	0,226	181,3
AL	58,4	51,4	0,30	0,204	45,4
PA	54,8	50,3	0,28	0,186	176,2
BA	50,1	49,9	0,25	0,171	363,1
PE	50,0	49,9	0,25	0,172	190,1
PI	42,8	44,8	0,19	0,121	93,1
AM	40,7	50,9	0,21	0,146	136,3
SE	39,7	46,9	0,19	0,123	75,4
RN	38,8	44,5	0,17	0,113	23,4

Fonte dos dados Brutos: IBGE Censo Demográfico 2000

Mais uma vez, verifica-se na tabela 6 que estão relacionadas nas primeiras posições as áreas metropolitanas do Nordeste entre as 10 que possuem a maior proporção de pobres. O estado com o maior número de famílias pobres na área metropolitana é Pernambuco, muito embora as diferenças sociais entre os pobres sejam menores do que o observado nos pequenos e médios municípios. Vale observar ainda que, diferentemente dos outros casos, a insuficiência de renda que mede as diferenças entre a média dos rendimentos das famílias pobres e a linha da pobreza se reduz drasticamente contando-se do primeiro ao décimo caso analisado. Isso pode demonstrar a grande diferença existente da situação da pobreza nas diversas capitais do Brasil, mas pode ser consequência de um viés decorrente da adoção de uma linha da pobreza unificada para todo o país¹¹.

¹¹ Estudos desenvolvidos por Rocha (2000) demonstram que o valor da cesta básica apresenta grande variabilidade tomando-se como base o consumo da classe de renda mais baixa nas diferentes capitais do Brasil. Nesse trabalho se optou por uma única linha de pobreza por falta de informações atualizadas sobre consumo alimentar, que só teremos disponíveis no final de 2003 com a divulgação da nova POF pelo IBGE.

Tabela 6

Brasil: Situação dos 10 estados com maior proporção de pobres a partir dos municípios das áreas metropolitanas

UF	Proporção Pobres (%)	Insuficiência Renda (%)	FGT $\alpha = 1$	FGT $\alpha = 2$	Famílias Pobres (1.000)
AL	42,7	49,1	0,21	0,144	91,0
MA	41,7	45,3	0,19	0,122	91,6
CE	38,8	45,4	0,18	0,115	245,1
PE	36,4	46,2	0,17	0,113	273,7
RN	34,1	44,6	0,15	0,099	74,5
BA	32,8	47,0	0,15	0,106	222,8
PA	31,7	43,5	0,14	0,090	117,7
GO	22,3	42,2	0,09	0,063	128,6
ES	21,3	42,9	0,09	0,061	70,6
MG	21,2	41,6	0,09	0,058	263,0

Fonte dos dados Brutos: IBGE Censo Demográfico 2000

Essas cifras demonstram que a escolha das áreas do semi-árido nordestino como “atalho” para iniciar os programas de distribuição de renda do PFZ atende plenamente a demanda por focalização das políticas sociais. Na realidade, estudos mostram que políticas de crescimento econômico sem a devida focalização regional têm impactos muito reduzidos.

Apenas para fechar o quadro mostrando a situação crítica de pobreza na região Nordeste do Brasil, seria importante reforçar algumas informações sobre as áreas rurais. Para tanto vamos tomar emprestado os dados de renda dos estabelecimentos da agropecuária obtidos no Censo 1995/96.

Segundo a pesquisa “O novo retrato da Agricultura Familiar no Brasil” realizada com base nos dados do Censo Agropecuário 1995/96 52,2% dos agricultores do Nordeste

eram do tipo D (os mais pobres em que a Renda Total do Estabelecimento é menor que metade do que o seu Valor do Custo de Oportunidade, medido pelo valor da diária média estadual acrescido de 20%). Sendo que os 1.215.064 estabelecimentos do tipo D do Nordeste representavam 29,3% dos estabelecimentos familiares do Brasil e 63,4% de todos os estabelecimentos do tipo D. Esses são os produtores mais descapitalizados com uma renda anual total média de R\$ 226,00 e uma renda monetária de R\$ 54,00 o que certamente coloca essas famílias abaixo de qualquer linha da pobreza que se possa construir.

Para Lustig, Arias e Rigolini (2002), “Enquanto que em alguns países e em certos períodos a pobreza cai significativamente com o crescimento econômico, em outros a resposta é muito menos apreciável... A rapidez com que o crescimento reduz a pobreza depende tanto da distribuição inicial da renda como de sua evolução ao longo do tempo. Em sociedades mais desiguais, a mesma taxa de crescimento produz uma redução da pobreza muito menor” (2002:2). Esse é o caso do Brasil que possui um coeficiente Gini ao redor de 0,6, o que leva a que o crescimento econômico reduza a pobreza a um ritmo igual à metade da velocidade que o observado em países com Gini em torno de 0,2.

Os autores fazem também outro alerta: o crescimento poderá ser pouco exitoso em matéria de redução de pobreza se este não incluir áreas geográficas e setores pobres ou não fizer uso de tecnologias de mão-de-obra intensiva (Lustig, Arias e Rigolini, 2002:5). Os autores demonstram que as melhorias no capital humano devem vir acompanhadas por programas de intervenção na área de saúde, nutrição assim como saneamento básico e infra-estrutura, pois as crianças que sofrem de desnutrição tem um nível de aprendizagem muito inferior (2002:10).

Ao contrário do Programa *Oportunidades* mexicano que gastou muito meses em um planejamento detalhado e também uma terça parte do seu orçamento anual para identificar o seu público beneficiário, o PFZ decidiu tomar um atalho buscando uma forma híbrida de programa onde há uma preocupação com a focalização e, ao mesmo tempo, que atua na linha da garantia dos direitos sociais universais. Para tanto, a escolha inicial das áreas geográficas por onde deveria se iniciar o programa recaiu sobre os estados do Nordeste, dada a situação de pobreza generalizada da sua população e os elevados níveis de desigualdade.

Em uma segunda fase do processo de seleção tornava-se necessário analisar a situação de renda das famílias pobres dos municípios do semi-árido da região Nordeste para definir quais seriam as famílias a serem beneficiadas com as transferências de renda. A exemplo do que foi realizado no México, esperava-se utilizar instrumentos cadastrais para selecionar os mais pobres entre os pobres.

Pela necessidade de atuar com rapidez e na falta de pesquisas abrangentes sobre a situação nutricional das famílias do Nordeste, optou-se por utilizar o Cadastro Único das famílias levantado a partir do ano de 2001 pelo Governo Federal.

O Cadúnico – Cadastro Único do Governo Federal foi criado por decreto em 2001 e passou a orientar a seleção de famílias beneficiárias dos programas Bolsa Renda, Bolsa Escola, PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Agente Jovem e Bolsa Alimentação. Esse Banco de Dados passou a ser uma referência obrigatória para os gestores de programas concederem benefícios às famílias.

Coube à Caixa Econômica Federal realizar o cadastramento que trabalhou junto às prefeituras, governos estaduais, entidades religiosas e outros grupos no sentido de arregimentar as famílias e realizar o cadastramento. Segundo informações do MPAS (2002) até o mês de novembro de 2002 o cadastro havia coberto 5112 municípios do Brasil (92% do total) cadastrando 22,3 milhões de pessoas em 5,3 milhões de famílias pobres (57% do total estimado). Para cada família cadastrada se atribuía um NIS - Número de Identificação Social e se gerava um cartão de benefício.

Levantamentos posteriores realizados sobre o Cadúnico mostraram que as ações envolvidas com a confecção desse instrumento foram extremamente dispendiosas¹² e de baixa eficiência. Devido à complexidade do cadastro e à sua tendência à caducidade, as suas informações ficaram rapidamente desatualizadas. Segundo fontes consultadas do recém criado Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar¹³, responsável pela

¹² A Caixa Econômica Federal recebeu R\$ 6,00 por formulário digitado, R\$ 0,70 por NIS atribuído ou R\$ 0,20 por NIS localizado e alterado. Além disso, o beneficiário também era obrigado a pagar taxas para a instituição como R\$ 2,50 por identificação e cadastramento da senha, R\$ 1,20 por benefício pago e R\$ 1,20 por cartão emitido.

¹³ Com base em levantamentos do TCU - Tribunal de Contas da União.

concessão de benefícios sob a forma do Cartão-Alimentação, em determinadas localidades do Nordeste quase 90% das famílias amostradas não viviam no endereço que haviam declarado ao CadÚnico, em outro município analisado praticamente uma terça parte das famílias cadastradas tinham entre os seus integrantes funcionários da prefeitura. Esses elementos demonstram que a ineficiência do instrumento estava dando margem a uma grande quantidade de fraudes.

Tendo em vista essas dificuldades partiu-se novamente para um modelo de seleção de famílias que pudesse queimar etapas em relação ao modelo mexicano descrito anteriormente. Por esse motivo para a identificação local das famílias com insegurança alimentar, o Programa Fome Zero escolheu o eficiente e barato caminho da participação local, ao invés de uma superestrutura de banco de dados.

Na legislação atual todas as famílias devem estar cadastradas no Cadastro Único para receberem algum tipo de transferência social do Governo Federal. Definiu-se portanto que, de posse dessas listas, os membros dos Comitês Locais elegem as famílias que devem receber o benefício do Programa Cartão-Alimentação, para iniciar as ações do Programa no município. Os Comitês Locais também são os responsáveis pela inclusão das famílias carentes que ainda não estejam cadastradas no Cadastro Único.

Os Comitês Locais são formados por um número variando entre 7 e 9 integrantes, de preferência mulheres chefes de famílias, com maioria absoluta de representantes da sociedade civil. Cabe ao Comitê selecionar as famílias e acompanhar o processo de transferência de renda com as contrapartidas dos beneficiários. Essas contrapartidas são de vários tipos: manutenção de filhos na escola, frequência em cursos de alfabetização, participação em atividades de requalificação profissional, trabalhos comunitários, comprovação de acompanhamento de saúde (vacinação) dos filhos, comprovação de gastos da renda em alimentos.

A transferência de renda envolvida no Cartão-Alimentação é o carro chefe das políticas do PFZ pois está vinculada à necessidade específica de garantir o consumo de alimentos, mas essa não é uma política única e sim complementar aos programas de base estruturante que passaram a ser desencadeados a partir do lançamento do Fome Zero. A próxima seção faz uma descrição desses programas, mostrando como a

estratégia de atuação do programa procurou cercar diversas possibilidades, garantindo assim os objetivos de focalização sem perder o seu caráter universal.

3.1 AÇÕES ESTRUTURANTES DO PROGRAMA FOME ZERO

O PFZ parte de um conjunto de ações no campo estrutural de forma a garantir que as populações em situação de risco possam entrar em um processo de desenvolvimento auto-sustentável (Graziano da Silva; Belik e Takagi, 2002). Tendo em vista que a transferência de recursos para as famílias pobres através do Cartão-Alimentação pressupõe um conjunto de contrapartidas que envolvem educação, saúde e infraestrutura para as mesmas, o governo brasileiro lançou uma série de programas visando apoiar essas transformações nas áreas mais pobres. Ao mesmo tempo foi lançado outro conjunto de programas voltados para áreas onde a pobreza vem aumentando com maior velocidade como é o caso das regiões metropolitanas brasileiras.

Foram desencadeadas ações gerais no campo da educação, como programas de alfabetização de adultos, requalificação profissional e inclusão digital. Para a saúde, intensificou-se o trabalho de Atenção Básica com o acompanhamento mensal das famílias beneficiárias do programa ao mesmo tempo em que se trabalha em programas de saneamento e controle de endemias. Finalmente no que se refere às políticas de geração de renda e emprego, passou-se a atuar de forma sinérgica na produção de alimentos e infra-estrutura para essas comunidades.

Para as áreas rurais e pequenas comunidades, objeto da ação prioritária de governo em se tratando das áreas mais carentes, duas iniciativas merecem ser mencionadas: o incentivo a agricultura familiar e a construção de cisternas para o abastecimento de água da população.

Como forma de alavancar a renda dessas famílias, mirando não apenas nas ações específicas voltadas para a alimentação como também em ações estruturais é possível articular os seguintes programas que tem como características causarem diretamente os impactos desejados, sem vazamento de recursos. São eles:

Apoio a Agricultura Familiar, uma vez que a maior parte dessas famílias se encontra no campo e pratica uma agricultura de subsistência sem grandes perspectivas de crescimento. Indicadores extraídos da PNAD 2001 mostram que 38,9% das famílias pobres rurais têm alguma produção de autoconsumo. Ademais, adotando-se as famílias de conta-própria com algum membro com atividade agrícola, como *proxy* da agricultura familiar, a pesquisa mostra participação das famílias agrícolas no grupo dos pobres, ou seja, 41,7% das famílias de conta-própria que vivem somente da agricultura podem ser consideradas pobres. Na média, considerando também as famílias pluriativas, 38,1% das famílias envolvidas na agricultura podem ser consideradas pobres.

Em função dessas características o PFZ desencadeou uma ampla política de créditos para a agricultura familiar, o que inclui a garantia de compra da produção por parte do governo através de preços mínimos diferenciados e o reforço da assistência técnica oficial nos municípios produtores¹⁴. Essa política está conectada com o aumento no consumo projetado com as transferências de renda através do Cartão-Alimentação. Com isso, nos municípios em que está sendo implementado o Cartão-Alimentação também está se fomentando a produção agrícola das unidades familiares proporcionando-se assim um desenvolvimento sustentável.

Políticas de Microcrédito voltadas para a melhoria das condições de moradia e para o desenvolvimento de pequenos negócios. Como era de se esperar, os dados da PNAD mostram que 33,9% das famílias pobres tinham alguém procurando emprego na semana de referência. Isso sem considerar que o conceito de procura efetiva de emprego na semana de referência é muito restritivo, sem considerar a situação de desalento (desistência de procura) ou mesmo subemprego que toca diretamente os domiciliados nas áreas rurais. Essas políticas ligadas à micro-finanças atuam diretamente na geração de emprego e renda para as comunidades mais pobres.

Alfabetização de adultos, melhoria do nível educacional e requalificação profissional também são políticas prioritárias ligadas ao Programa Fome Zero. Considerando-se que 44,5% das famílias pobres têm algum membro analfabeto (contra 19,6% das famílias

¹⁴ Haverá um aumento de 28,7% nos créditos para a agricultura familiar totalizando R\$ 5,4 bilhões na safra 2003/04. Além disso foi criada a linha de crédito Pronaf - Alimentos com juros ainda mais reduzidos, restrita às culturas de arroz, feijão e mandioca.

não pobres segundo a PNAD 2001) foram implantados diversas políticas com o apoio da UNESCO, de universidades e de instituições locais para fornecer meios para que as famílias possam atender às contrapartidas exigidas pelas transferências de recursos colocadas pelo Cartão-Alimentação.

Infra-estrutura de saneamento, fornecimento de água e obras públicas também estão contemplados dentre as políticas do Programa Fome Zero. Essas ações são particularmente importantes no Nordeste, onde a possibilidade de quebrar os elos das comunidades carentes com os políticos corruptos e com os esquemas de fornecimento de água através de carros-pipa, representa um grande avanço político e social, garantindo melhores condições de saúde e aumento de renda para essas populações. Os dados da PNAD para as áreas urbanas e rurais mostram que 11,7% dos domicílios de famílias pobres não tinham água encanada (contra apenas 2,7% das famílias não-pobres). Nesse sentido, o combate à fome está ligado também a ações na área de saúde e à reforma das habitações rurais. Para tanto, vale mencionar o “Programa 1 Milhão de Cisternas” (P1MC) que está sendo implementado no Nordeste em conjunto com as ONGs e sindicatos de trabalhadores rurais.

Outras ações estruturantes para as áreas rurais do Nordeste do Brasil que merecem destaque são: a intensificação das desapropriações legais para o processo da Reforma Agrária e a instituição de garantias de direitos de propriedade, dentro do objetivo de proporcionar redistribuição de ativos (Paes de Barros, Henriques e Mendonça, 2000:28; De Janvry e Sadoulet, 2001:476), garantia de manutenção de crianças na escola através do Bolsa-escola, criação e apoio à manutenção de feiras livres locais como forma de garantia de escoamento da produção agrícola ou armazenamento preferencial por parte da rede pública de armazéns do governo.

CONCLUSÃO

Nesse trabalho analisamos as características do Programa Fome Zero e a sua capacidade de articular o crescimento sustentável nos municípios escolhidos como prioritários da região Nordeste do Brasil. Foi feita uma breve comparação com o *PROGRESA – Oportunidades* que está sendo implementado no México e que tem objetivos semelhantes ao do PFZ.

Observou-se que o PFZ, assim como o *PROGRESA – Oportunidades*, incorpora na sua sistemática de planejamento e implementação preocupações quanto à eficiência do uso dos recursos públicos e aos resultados que poderiam ser alcançados com um conjunto de ações no campo estrutural e também das políticas específicas de alimentação, nutrição e saúde. Entretanto, ao contrário do programa mexicano, o PFZ procura saltar etapas tomando alguns atalhos na definição do seu público beneficiário prioritário e também no acompanhamento das transferências de recursos. Verificou-se anteriormente que as áreas rurais e não metropolitanas da região Nordeste concentram o maior contingente de pobres da federação e é nessa área que o hiato de pobreza é mais largo. Essa pressa que leva a saltar etapas se justifica pela necessidade de dar resposta às expectativas criadas pela eleição do Presidente Lula e também pelo agravamento da seca na região Nordeste, atingindo 975 municípios da região semi-árida em situação de emergência.

O PFZ inova também ao estabelecer um desenho híbrido, garantindo o direito universal à alimentação ao mesmo tempo em que dirige esforços para dar resposta às demandas estabelecidas por áreas geográficas prioritárias.

As políticas excessivas de focalização ignoram as causas da pobreza e o PFZ procura justamente não incorrer nesse equívoco, promovido pelo academicismo e pela falta do senso de urgência. Todavia, o preço pago pela queima de etapas no processo de escolha das famílias beneficiárias tem sido o aumento das responsabilidades estabelecidas para os Comitês Gestores Locais, encarregados da seleção e acompanhamento das famílias.

Com efeito, tendo em vista que a seleção das famílias nos municípios escolhidos como prioritários se baseia na utilização do Cadastro Único (CadÚnico) iniciado em 2001 e

que contém inúmeros problemas, a ação dos Comitês se reveste de uma importância enorme. Embora o “empoderamento” e o fortalecimento das comunidades sejam alguns dos objetivos da política social, atualmente o Comitê Gestor Local tem a responsabilidade de selecionar os mais pobres entre os pobres baseando-se em informações deficientes e incompletas, o que poderá, em médio ou longo prazo, abalar a reputação dessa instância de controle. Para tanto devem-se promover, o mais rápido possível, a conferência e atualização desse cadastro ao mesmo tempo em que se combine a utilização desse instrumento com outras fontes de informação como o registro civil, as informações de órgãos locais de assistência social e de saúde, o cadastro dos usuários de serviços públicos e outros.

Muito deve ajudar também a integração dos programas sociais do governo, atualmente discutida pelas equipes técnicas dos ministérios. A integração se baseia na necessidade de integrar instrumentos de transferência de renda, mecanismos unificados de acompanhamento, cadastros e comitês de acompanhamento. Integração de programas não quer dizer a unificação de estruturas e nem a hierarquização de prioridades sociais mas apenas a racionalização das ferramentas, a sinergia e a unidade de objetivos.

Finalmente, cumpre destacar que a avaliação e o acompanhamento através de pesquisas têm um papel chave nas correções de rumo e implantação do PFZ em novas áreas. Da mesma forma que a anterior, essa fase de avaliação só poderá ser bem sucedida se contar com instrumentos ágeis de monitoramento. Mais uma vez, o PFZ deverá fazer uso da criatividade mesclando as avaliações quantitativas e qualitativas relativas à questão da alimentação, que já são bem utilizadas nos programas sociais mexicanos e norte-americanos, com levantamentos que possam avaliar as condições de inclusão econômica e social dessas populações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Camargo, J. M ; Ferreira, F.H.G. **O benefício social único**: uma proposta de reforma da política social no Brasil. Texto para Discussão no. 443. Rio de Janeiro: Departamento de Economia PUC (mimeo), 2001.

Castañeda, T. **The design, implementation and impact of food stamp programs in developing countries**. Relatório do Banco Mundial (mimeo), 1998. Washington

Davis, B. (2001) A experiência de intervenções de transferência de renda no México rural: Evidências dos Programas PROGRESA e PROCAMPO *In*: Takagi, M; Graziano da Silva e Belik, W. **Combate à Fome e à Pobreza Rural**. São Paulo: Instituto Cidadania

Cohn, A. **Políticas sociais e pobreza no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas nº 12, jun./dez. 1995. Brasília

Graziano da Silva, J.; Belik, W. e Takagi, M. O que o Brasil pode fazer para combater a fome *In*: Takagi, M; Graziano da Silva e Belik, W. **Combate à Fome e à Pobreza Rural**. São Paulo: Instituto Cidadania, 2002, p 131-152.

Gordillo, G. (2003) Fome: A Resposta Brasileira. Valor Econômico pg..A11

Gundersen, C. e Kelly, T. **Food assistance programs and poverty in Mexico** (documento preparado para o encontro da Latin America Studies Association). Washington: 2001.

Hoffmann, R. **Distribuição de renda no Brasil em 1999**. 2003, (mimeo). Campinas: Unicamp

Lustig, N.; Arias O. & Rigolini, J. **Reducción de la pobreza y crecimiento económico**: la doble causalidad. Washington: BID (Serie de informes técnicos del departamento de Desarrollo Sostenible), 2002.

Ministério da Previdência e Assistência Social. **Cadastro único para programas sociais do governo federal**. Brasília: MPAS – Secretaria de Estado da Previdência Social, 2002.

Ministério do Desenvolvimento Agrário – INCRA. **O novo retrato da agricultura familiar**: O Brasil redescoberto. Brasília: fev. 2000.

Paes de Barros, R., Henriques, R. e Mendonça, R. Evolução recente da pobreza e da desigualdade: marcos preliminares para a política social no Brasil *In*: Paes de Barros, R. *et al.* **Pobreza e política social**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

Rocha, S. **Opções metodológicas para a estimação de linhas de indigência e de pobreza no Brasil**. (Texto para Discussão nº 720) Rio de Janeiro: IPEA, abr., 2000.

Sadoulet, E.; De Janvry, A. e Davis, B. **Cash transfer programs with income multipliers**: PROCAMPO in Mexico. World Development, 2001 vol. 29, nº 6, p 1043-1056. Washington.

Silveira, F. G. *et al.* **Insuficiência alimentar nas grandes regiões urbanas brasileiras**. (Texto para Discussão nº 884). Brasília: IPEA, 2002.

Suplicy, E. M. **Renda de cidadania**: a saída é pela porta. São Paulo: Cortez, 2002.

Takagi, M.; Graziano da Silva, J. e Del Grossi, M. **Pobreza e fome**: em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil. (Texto para Discussão nº 101). Campinas: Instituto de Economia, 2001.