

O sistema de cartões de racionamento

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

SE de um produto de primeira necessidade e indispensável a toda a população só existe disponibilidade de quantidades tão reduzidas que as medidas mais brandas (1) de racionamento já não parecem suficientes, a administração pública deve proceder à distribuição de acordo com o sistema de cartões. O característico desse sistema é que cada habitante recebe das autoridades um cartão que lhe permite comprar, durante um período determinado (semana, mês, ano), uma certa quantidade de mercadorias. Essa quantidade é o máximo que cabe a cada pessoa.

Onde quer que se tenha aplicado um racionamento, sempre se utilizaram medidas de controle. Mas, sob sua forma atual, o "cartão de abastecimento" é uma inovação da grande Revolução francesa. Os cartões de pão e de carne, adotados em Paris, em 1793, são quase idênticos aos de hoje. Durante a primeira guerra mundial, o sistema de cartões divulgou-se em toda a Europa (2), e, pouco a pouco, após numerosas experiências fracassadas e duras provas, foi encontrado o mecanismo que, com certas modificações, está novamente em vigor em quase todos os países beligerantes e

diversos países não beligerantes do velho e do novo mundo.

O sistema de cartões constitui hoje a base da distribuição de víveres, vestimentos e outros artigos de primeira necessidade (combustíveis, etc), sobre todo o Continente europeu, assim como na Inglaterra. Domina os países do Extremo Oriente e recentemente foi aplicado também nos Estados Unidos, para o açúcar, e no Canadá, para a gasolina. Pode-se, portanto, dizer que o sistema de cartões se tornou um método administrativo universal, em tempos de guerra.

Se bem que o "cartão" estabelecido para cada habitante seja o elemento distintivo do sistema, este comporta para a administração outros elementos ainda, que exigem uma organização muito vasta e, ao mesmo tempo, uma coordenação perfeita. Aparentemente, trata-se apenas de uma regulamentação do consumo e do comércio a varejo. Mas esta regulamentação não é possível sem intervir também nos domínios do comércio por atacado, do armazenamento, dos transportes, isto é, da produção. Na verdade, trata-se de um sistema completo que, muitas vezes, deve ser estabelecido, com uma grande rapidez, como medida de emergência.

Dividem-se em quatro partes as múltiplas tarefas administrativas que decorrem desse sistema:

- 1.º Estabelecimento de um plano de conjunto.
- 2.º Ajustamento das rações.
- 3.º Serviço de cartões.
- 4.º Aproveitamento dos armazéns (dos vendedores).

(1) Ver o artigo do mesmo autor "O Racionamento", publicado no número de fevereiro de 1942 desta Revista, págs. 31-35.

(2) Sobre o regime de cartões na Inglaterra, ver: H. Loyd, *Experiments in States Control at the War Office and the Ministry of Food* (Oxford 1924); W. H. Beveridge *British Food Control* (London, 1928).

Na França: P. Pinot, *Le Contrôle du Ravitaillement de la Population Civile* (Paris 1925).

Na Alemanha: A. Skalweit, *Lebensmittelversorgung während des Krieges*. E. Wagemann, *Lebensmittelstatistik im Kriegem* (Publicações do Instituto Carnegie 1925).

Na Itália: Ricardo Bachi, *L'Alimentazione e la Politica Annonaria in Italia* (Bari 1926).

I. O plano geral

A primeira parte é muitas vezes a mais negligenciada, sobretudo nos países que não tiveram de utilizar o sistema de cartões durante a outra guerra e para os quais representa, portanto, uma inovação. Entretanto, um plano de conjunto minuciosamente estudado constitui condição indispensável para o bom funcionamento de todo o sistema. Os preparativos do plano são, naturalmente, e em primeiro lugar, de ordem estatística, compreendendo duas grandes secções:

- 1.º, a estatística demográfica;
- 2.º, a estatística económica do produto que deve ser racionado.

Do ponto de vista demográfico, não basta conhecer o número total dos habitantes dos países, dos Estados, das cidades, aldeias e outras unidades administrativas; mas deve-se saber também as classes de idade, particularmente o número de crianças até um ano, até 3 anos e até 12 anos. Para o racionamento dos víveres, as diferenças de idade representam um papel importante, notadamente para o leite, o pão e a carne, cujas rações são particularmente escalonadas segundo a idade do consumidor.

Mesmo os países em que só se raciona uma parte dos víveres, é recomendável estabelecer desde o início um plano geral das necessidades alimentares e dos alimentos disponíveis em calorias, segundo a fórmula: 1 grama de albumina = 4,1 calorias; 1 grama de hidrato de carbono = 4,1 calorias; 1 grama de corpos graxos = 9,3 calorias. Desta maneira, pode-se facilmente fazer uma idéia da substituição possível dos alimentos tornados raros por outros de que se dispõem ainda quantidades abundantes, e calcular a maneira de assegurar um mínimo necessário ao organismo humano. A riqueza e a falta de vitaminas nos diversos alimentos também deverão ser tomadas em consideração. Esses exemplos demonstram que, para o estabelecimento de um plano geral de racionamento, impõe-se a colaboração de fisiologistas esclarecidos e de especialistas de higiene social.

Por outro lado, deve-se conhecer, antes de fixar a ração, os recursos exatos do produto em questão. Também aí não bastam as estatísticas sumárias da produção anual e das importações. E' preciso saber onde se acham os estoques, quanto tempo e quais os meios técnicos exigidos para o transporte e, eventualmente, a transformação das

matérias primas (redução dos cereais em farinha, beneficiamento, refinamento, fabricação de conservas). O essencial do sistema de cartões é a continuidade do aprovisionamento. Só raramente se deve alterar a ração; para isso, é necessário que o plano geral tome de início precauções para um longo período, sobretudo para o período da estação difícil, antes da nova colheita.

Se não se podem tomar em consideração todos os incidentes possíveis e imagináveis, é, entretanto, necessário guardar certos estoques e não distribuir todas as quantidades indicadas pelas estatísticas. Em geral, uma reserva de 10% bastará para fazer face às necessidades imprevistas ou para corrigir as inexatidões da estatística de produção. São, portanto, 90% de mercadorias disponíveis, segundo o censo, que entram na distribuição regular. Se as estimativas estatísticas se confirmam, pode-se então distribuir, de vez em quando, rações extraordinárias para as semanas de festas ou outras ocasiões oportunas.

Somente no caso de se conhecerem os meios disponíveis para o abastecimento da população total, é que se pode eventualmente limitar o racionamento a certas regiões ou categorias, por exemplo, à população urbana. Em caso de calamidade devida a uma catástrofe natural — inundações; seca, — basta limitar o racionamento ao distrito diretamente atingido. Mas, nas perturbações económicas resultantes da guerra, é preferível estender o racionamento, imediatamente, a todo o território nacional. Os países que procederam de outra maneira, limitando, a princípio, o racionamento às grandes cidades e aos distritos industriais, fizeram quase sempre experiências mal sucedidas. Mesmo que um racionamento parcial desse gênero seja tecnicamente possível, ele tem efeitos psicológicos indesejáveis; a população submetida ao sistema de cartões sente-se em desvantagem em relação aos outros habitantes.

Por esta mesma razão estendeu-se o racionamento até ao campo, prescrevendo-se aos cultivadores de cereais, aos produtores de artigos de lacticínios uma ração de pão e de manteira. Neste caso, um controle eficaz é, evidentemente, muito difícil. A utilidade desta medida dependerá das condições locais.

II. Ajustamento das rações

O regime dos cartões é, em princípio, um sistema de racionamento igualitário. Distingue-se,

por isso, dos sistemas preferenciais, como seja o método das prioridades. Isto não significa, porém, que cada habitante deva receber esquematicamente a mesma ração. Uma certa diferenciação é necessária, se a distribuição não deve atingir ao absurdo. O ajustamento da ração "normal" se faz de diversos pontos de vista, fisiológicos e econômicos. As principais modalidades atualmente em vigor nos diversos países são as seguintes :

1.º *Diferenciação segundo o sexo.* Existem em todos os lugares em que se introduz o racionamento de vestimentas cartões especiais para homens e mulheres. Do ponto de vista fisiológico, seria admissível fazer também uma diferenciação quantitativa para as rações de viveres, pois as mulheres consomem, em média $4/5$ dos viveres que um homem consome. Se se consideram 3.000 calorias como ração normal de um homem adulto por dia, 2.400 calorias bastariam para uma mulher. Mas, uma vez que as mulheres em tempos de guerra muitas vezes são obrigadas a efetuar um trabalho suplementar, evitou-se em quase todos os países dar às mulheres rações inferiores às dos homens. As mulheres grávidas e as que amamentam devem obter rações suplementares.

2.º *Diferenciação segundo a idade.* Como já mencionamos, a diferenciação segundo a idade, das rações de viveres e bem assim das de vestimentas, constitui um fator importante para o estabelecimento de um plano de racionamento. O sistema francês de racionamento, por exemplo, distingue seis categorias de idade que recebem rações diferentes, especialmente no que toca ao pão. No verão de 1941 — depois disso o Governo Francês teve que decretar novas restrições — as rações de pão eram as seguintes :

<i>Categorias</i>	<i>Rações por dia</i>
E (Crianças, menores de 3 anos) ..	100 gramas
J ¹ (Crianças de 3 a 6 anos)	200 gramas
J ² (Crianças de 6 a 12 anos)	275 gramas
J ³ (Jovens de 12 a 21 anos)	350 gramas
A (Adultos de 21 a 70 anos)	275 gramas
V (Velhos de mais de 70 anos) ...	200 gramas

Em outros países o abastecimento às crianças é dividido em quatro categorias (abaixo de 3 anos, 3-6 anos, 6-10 anos, 10-14 anos). Estabelecem-se cartões de alimentação especiais para doentes que necessitem de regime especial.

Os cartões de vestimentas são igualmente diferenciados segundo a idade. Na França, há três categorias : cartões de enxoval para bebês, cartões para crianças de 1-3 anos e cartões para pessoas de mais de três anos, estes últimos diferentes para homens e mulheres.

3.º *Suplemento para os trabalhadores.* As rações normais são, em todos os países europeus, insuficientes para os homens que têm pesados trabalhos físicos a realizar. Recebem, pois, suplementos. O sistema de suplementos está particularmente desenvolvido na Alemanha, onde o provisionamento alimentar é classificado em 4 categorias, segundo o gênero de trabalho :

Consumidores normais ;
Trabalhadores noturnos e de longa duração ;
Operários que executam trabalhos pesados ;
Operários que executam trabalhos ultra-pesados.

A última categoria recebe o dobro de pão, mais do dobro de carne, e em matérias gordurosas quase o triplo da ração normal. Os camponeses alemães constituem uma outra categoria designada de "auto-abastecedores" ("Selbstversorger"). São tratados mais ou menos como os operários que executam trabalhos pesados (3). Na França, os trabalhadores e agricultores formam uma categoria comum ; recebem como suplemento quotidiano 75 gramas de pão a mais que os outros consumidores adultos.

4.º *Compensação de quantidade e qualidade.* Os ajustamentos citados até aqui são todos puramente quantitativos. Nos sistemas em vigor nos países do Continente europeu, a quantidade de mercadorias é, com efeito, a única medida. Os preços dos produtos racionados são na maioria limitados (preço máximo), mas, existem diferenças de qualidade. As pessoas que dispõem de renda mais elevada só podem comprar a mesma quantidade de mercadorias que as pessoas menos abastadas, mas de qualidade superior.

Na Inglaterra eliminou-se este elemento desigualdade. O sistema inglês de racionamento de

(3) Um quadro completo das rações semanais na Alemanha foi publicado pelo "Office of Foreign Agricultural Relations". U.S. Department of Agriculture, Washington, September de 1941.

viveres não é baseado na quantidade das mercadorias, mas sobre o seu valor, ou seja, sobre o preço. Cada habitante tem o direito de comprar, por semana, carnes ou "charcuterie" até uma soma limitada. Se quer comprar uma qualidade superior, e portanto mais cara, deve-se contentar com uma quantidade menor, e vice-versa.

O sistema inglês é, sem dúvida alguma, mais justo e social que o sistema continental; mas só é realizável nos países que ainda dispõem de estoques relativamente grandes e variados. À medida que se acentua a escassez, as diferenças qualitativas desaparecem e só a quantidade da mercadoria interessa ainda ao público.

5.º *Diferenciação segundo a renda.* O princípio de ajustamento da ração sob o aspecto social encontrou sua aplicação mais rigorosa na Espanha. O sistema espanhol teve como ponto de partida a suposição de que as pessoas abastadas sempre podem conseguir produtos alimentares, mesmo sob um regime de racionamento. De fato, nas grandes cidades espanholas, as vitrines das confeitarias estavam abundantemente guarnecidas de bolos e tortas, ao mesmo tempo que uma pequena fatia de pão se tornara raríssima em Madrid e Barcelona. Os produtos de confeitaria estavam isentos de qualquer racionamento, mas eram extremamente caros.

Para compensar esta divergência de abastecimento entre ricos e pobres, o Governo Espanhol introduziu, em janeiro de 1941, um sistema de racionamento sem precedente. Os consumidores são agrupados em 3 categorias, segundo as respectivas rendas. Os mais pobres recebem a maior ração: 175 gramas de pão por dia; a classe média recebe 120 gramas, e as pessoas que dispõem de uma renda elevada recebem apenas 80 gramas. A partir dessa época as rações — muito pequenas, mesmo para o grupo favorecido — puderam ser aumentadas; mas foi mantida a distinção segundo a renda.

Se se quiser aplicar esse sistema com todo rigor e examinar minuciosamente os recursos de cada consumidor antes de fixar sua ração de pão, a administração do racionamento será evidentemente sobrecarregada de uma pesada tarefa acessória. Mas, aplicado de maneira sumária, o método demonstrou suas vantagens — também do ponto de vista psicológico — e não seria possível contestar sua equidade.

III. O serviço de cartões

Se a fixação de rações-básicas e seu ajustamento são quase sempre feitos pelas autoridades centrais, para todo o país, a distribuição dos cartões é, na maioria dos países, confiada às municipalidades. Esta descentralização oferece a vantagem de que o serviço de cartões pode facilmente levar em conta as particularidades locais. A distribuição é feita o mais das vezes nas escolas ou outros edifícios municipais, não somente durante o dia, mas também à noite, afim de que os operários e empregados possam procurar seus cartões sem interromper o trabalho.

Com exceção dos cartões de carvão ou de outros artigos relativos à família ou ao apartamento, os cartões são fornecidos individualmente, e não para toda a família. Nos países onde muitos objetos são racionados, os cartões constituem na realidade uma verdadeira coleção de fichas com subdivisões ("tickets", "stamps") para permitir ao consumidor utilizar, notadamente no restaurante, uma fração de sua ração: uma fatia de pão, um pequeno pedaço de carne ou de queijo.

O cartão propriamente dito não passa de um elemento de identidade que indica, além do nome, o endereço, etc., a categoria em que o portador está classificado segundo a idade, o trabalho ou a renda. Este cartão lhe dá o direito de receber semanal ou mensalmente os coupons mediante os quais pode comprar as mercadorias. Entre esses dois elementos essenciais, o cartão permanente e os coupons de consumo, foram intercalados, ainda, uma ou duas espécies de coupons: uma que, emitida para um período prolongado, serve de recibo à administração dos diversos coupons de consumo; e outra, que serve cada seis meses para o renovação dos coupons precedentes.

Segundo esse sistema, bastante complicado para o consumidor mas que facilita o controle administrativo, estabeleceu-se na França, o cartão de alimentação. O "modo de utilização" impresso em cada cartão, demonstra o mecanismo.

Os cartões de vestimentos na Inglaterra, na França, na Alemanha, são estabelecidos de uma outra maneira mais simples para o consumidor, porem mais difícil para a administração. Os coupons são válidos para o ano todo. Se se quisesse prescrever a ração exata do consumidor, o mesmo seria muitas vezes incitado a compras supérfluas, de objetos que ainda possui. E' preciso deixar-lhe, pois, uma certa escolha. O consumo autorizado

no decurso de um ano é calculado em "coupons" (Inglaterra) ou em "pontos" (França e Alemanha). Cada espécie de vestimenta e de roupa branca — terno, casaco, camisa, lenço, luva, etc. — representa um número determinado de coupons ou de pontos. O número total marcado no cartão é tão restrito que ninguém poderia comprar mais de um terno; mas é possível escolher e combinar suas compras de pequenos artigos de indumentária. Por outro lado, a metragem de tecido para cada vestimenta é limitada: 3 metros para um vestido de mulher, 180 centímetros para uma blusa, 3,10 metros para um terno de homem, 1,40 metros para uma calça, etc.

Em princípio, todos os cartões são estritamente pessoais e não podem ser transferidos de uma pessoa para outra. Os vendedores dos armazens e os "garçons" dos restaurantes devem eles próprios destacar os "tickets", "coupons" ou "stamps" que correspondem às compras ou ao consumo. Praticamente não é possível controlar se os "tickets" pertencem de fato ao cliente ou a outra pessoa. Toleram-se geralmente que, nos restaurantes, um cliente forneça "tickets" para um seu parente ou amigo e, nos armazens de alimentação e de tecidos, também, os vendedores em geral só exigem os "tickets" e não o próprio cartão. Os "tickets" ou "stamps" são, pois, na realidade, papéis "ao portador" e não papéis "nominativos".

O controle é mais severo para os combustíveis, particularmente para a gasolina dos automobilistas. O plano de racionamento do Canadá, que entrará em vigor a 1.º de abril de 1942, prevê expressamente que serão intransferíveis os coupons pertencentes a cada carro.

IV. *Aprovisionamento dos armazens*

Mesmo o melhor cálculo das rações e o mais perfeito mecanismo de cartões e coupons nada valem se não são acompanhados de uma boa organização de distribuição das mercadorias pelos armazens. O grande medo nos países sujeitos a racionamento é que o público possua cartões, mas não possa utilizá-los devido à falta da mercadoria.

O sistema de cartões não quer afastar o comércio particular. O Estado ou as Municipalidades não se transformam eles próprios em vendedores. Esta função continua inteiramente reservada aos negociantes. A administração do raciona-

mento deve-se apoiar, tanto quanto possível, no aparelho de distribuição tal como existe em tempo normal, pois qualquer modificação implica dificuldades de transição e perda de tempo. Todavia, são indispensáveis um controle permanente dos vendedores e certas medidas de precaução, notadamente a organização de depósitos centrais para cada região.

O abastecimento dos armazens, ou seja, a distribuição das mercadorias aos vendedores, efetua-se à base de "tickets" ou "coupons" que eles recebem dos consumidores. Os mesmos são, pois, autorizados a buscar nos comerciantes por atacado, ou nos fabricantes, a mesma quantidade de mercadorias que venderam no último mês. Se bem que as cifras dos negócios, sob o regime dos cartões, tenha a tendência de se estabilizar, há flutuações e essas flutuações tornam mais difícil o aprovisionamento.

Surge, então, para a administração, a questão de saber se deve ou não contingenciar, de uma vez por todas, o abastecimento mensal (para a alimentação) ou anual (para as vestimentas) de cada armazem, e obrigar o público a fazer todas as suas compras no mesmo armazem. Uma regulamentação tão completa apresenta, certamente, do ponto de vista técnico, suas vantagens; mas suprime o "direito" tradicional da dona de casa, de escolher e substituir o seu fornecedor. Acrescenta aos entraves do racionamento um novo constrangimento e, por essas razões de ordem psicológica, foi evitada na maioria dos países.

Uma solução de compromisso é aplicada, algumas vezes, para artigos cujo abastecimento regular é particularmente ameaçado: os vendedores são autorizados a estabelecer listas de seus clientes habituais, concedendo prioridade às pessoas inscritas em sua lista. Esse método de listas, porém, contrário ao princípio do racionamento, pode levar a abusos e requer um controle rigoroso por parte das autoridades.

Se o abastecimento de um bairro, de uma cidade ou de uma região é particularmente defeituoso, torna-se necessário investigar as verdadeiras causas. Eventualmente a administração pública tem que intervir e reorganizar o comércio de varejo, de atacado, os transportes ou a produção, isto é, tudo aquilo que se mostra incapaz de adaptar-se às necessidades do racionamento.