

Versão 3

# PROJETO FOME ZERO

O U T U B R O / 2 0 0 1

## UMA PROPOSTA DE POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR PARA O BRASIL





**INSTITUTO CIDADANIA**

**Presidente**

PAULO OKAMOTTO

**Equipe**

BERNARDO KUCINSKI

CARLOS TIBÚRCIO

CLARA ANT

FABIANA VEZZALI (estagiária)

GILBERTO CARVALHO

GUIDO MANTEGA

JOSÉ CARLOS ESPINOZA

JOSÉ GRAZIANO DA SILVA

LUCIANA FRAGATO

MARISETE BEU

MONICA ZERBINATO

OSVALDO BARGAS

PAULO VANNUCHI

REGINA BRASILEIRO

RICARDO ZERBINATO

SPENSY PIMENTEL

TATIANE RIGOLIM

R. Pouso Alegre, 21, Ipiranga-SP

CEP: 04261-030

Fone: (11) 6915-7022

www.icidadania.org.br

e-mail: ic.fome@uol.com.br

**PROJETO FOME ZERO**

**Promoção** INSTITUTO CIDADANIA

**Ficha Técnica**

**I Coordenação Geral**

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

JOSÉ ALBERTO DE CAMARGO

**II Coordenação Técnica**

JOSÉ GRAZIANO DA SILVA

WALTER BELIK

MAYA TAKAGI

**III Colaboradores**

ALEXANDRE GUERRA, ALTIVO ANDRADE ALMEIDA CUNHA,

ANTÔNIO CESAR ORTEGA, CHRISTIANE COSTA, DULCE CAZZUNI,

EDSON MARTINS, ELISABETE SALAY, FÁBIO HOLANDA,

FERNANDO GAIGER SILVEIRA, FLÁVIO VALENTE, FRANCISCO MENEZES,

FREDERICO A. TOMICH, GUILHERME COSTA DELGADO,

IVONE DE SANTANA, JOSÉ APARECIDO CARLOS RIBEIRO, JOSELY DURÃES,

LAURA TAVARES SOARES, LENA LAVINAS, LUCIA SALLES FRANÇA PINTO,

LUIS CARLOS FABRINI FILHO, LUIS CARLOS G. DE MAGALHÃES,

MARCOS ANTÔNIO DE OLIVEIRA, MARIA REGINA NABUCO,

MARIA JOSÉ PESSOA, MARINA VIEIRA DA SILVA, MARIO ANTONIO BIRAL,

MAURO DEL GROSSI, MIRIAM NOBRE, MOEMA HOFSTAETTER,

MOISÉS MACHADO, NEWTON GOMES, PEDRO PAULO MARTONI BRANCO,

PEDRO SERGIO BESKOV, RAIMUNDO SILVA, RENATA COUTINHO,

RENATO CABRAL, RENATO S. MALUF, RODOLFO HOFFMANN, SALVADOR

WERNECK VIANNA, SILVIO PORTO, SONIA MORAES, WALTER SOBOLL

**IV Apoio Executivo**

CLARA ANT

PASCOAL BORDIGNON

**V Secretaria**

MARIA APARECIDA DA CUNHA SANCHES

MARIA SEBASTIANA NOGUEIRA

RICARDO ZERBINATO

**VI Parceria**

FUNDAÇÃO DJALMA GUIMARÃES

**VII Revisão**

MÔNICA ALTERTHUM

CAMILA KINTZEL

ELISABETE SUH

**VIII Capa e Editoração Eletrônica**

ANA BASAGLIA

**SEMINÁRIO DE SÃO PAULO – 20/08/2001****Debatedores convidados**

Dom MAURO MORELLI, Senador EDUARDO SUPPLY, Senadora HELOÍSA HELENA, Senadora MARINA DA SILVA, JOÃO FELÍCIO – presidente da Central Única dos Trabalhadores, MANUEL DA SERRA – Presidente da Contag – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, DIRCEU DRESHER – Presidente da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar – Fetraf-Sul, JOSÉ ALBINO DE MELO – presidente da Central de Movimentos Populares, FLÁVIO VALENTE (Secretário Geral do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional e consultor da ONG Ágora), RENATO MALUF (professor da UFRRJ e consultor do Instituto Polis), JOSÉ HERMETO HOFFMANN – Secretário de Agricultura do Rio Grande do Sul, CARLOS LESSA – decano do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas e professor da UFRJ

**Debatedores inscritos para comentários**

ALBANEIDE PEIXINHO e DENISE COITINHO (Asbran), VERA CASTELLANI (Blumenau-SC), MARIA ALBERTINA (Ação da Cidadania – Comitê São Paulo), MAURO DUTRA (Instituto Ethos), SILVIA VINHOLI e ANDRÉA SALAZAR - IDEC

**SEMINÁRIO DE SANTO ANDRÉ – 19/09/2001**

Estiveram presentes representantes de diversas secretarias municipais ligadas às áreas de abastecimento, agricultura, educação, promoção social, cidadania, planejamento, entre outras, e representantes da sociedade civil e de empresários ligados a 23 municípios:

SANTO ANDRÉ-SP, SÃO PAULO-SP, DIADEMA-SP, MAUÁ-SP, GUARUJÁ-SP, EMBU-SP, SÃO ROQUE-SP, CAMPINAS-SP, PIRACICABA-SP, MARINGÁ-SP, CAIEIRAS-SP, PONTA GROSSA-SP, JANDIRA-SP, GUARULHOS-SP, RIBEIRÃO PIRES-SP, JACAREÍ-SP, RIBEIRÃO PIRES-SP, SUMARÉ-SP, LONDRINA-PR, PRESIDENTE VENCESLAU-SP, SÃO CARLOS-SP, RIO CLARO-SP, CATANDUVA-SP e IPATINGA-SP.

**SEMINÁRIO DE FORTALEZA – 06/09/2001****Debatedores convidados**

CLÁUDIO RÉGIS QUIXADÁ – ex-reitor da Universidade Federal do Ceará; FRANCISCO MIGUEL – CONTAG; ROQUE TERTULIANO – Presidente da CUT estadual-CE; REMÍGIO TODESCHINI – Coordenador Nacional da Agência de Desenvolvimento Solidário – CUT; SILVIA ALCÂNTARA PICCHIONE – Articulação do Semi-Árido; FLÁVIO LIMA – Cáritas – CNBB; ROSALHO DA COSTA E SILVA – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra-CE; JOSÉ ROBERTO MATOS – Arquidiocese Fortaleza; OLINDA MARQUES – Vice-Diretora Executiva do Ceará – Periferia; MANUEL MESSIAS MOREIRA DA SILVA – Coordenador do Centro de Defesa da Vida – Herbert de Souza

**Debatedores inscritos para comentários**

Sindicato dos trabalhadores Rurais de Viçosa – CE; GORETE FERNANDES – Federação da Associação de Bairros e Favelas de Fortaleza; JÚLIO CÉSAR ALEMÃO – Vereador; ANTÔNIO IBIAPINO – Direção da CUT-CE; JOSÉ MARIA PONTES – Vereador Fortaleza e diretor do Sindicato dos Médicos; FRANCISCO BRANDÃO; NEHEMIAS; SALMITO; ALBA LUCI; LUIZA FATI – CUT Nacional; ELIA J. SILVA – Coordenador da Comunidade e Movimento; DIRCEU DRESCHER – Fetraf-Sul

# PARA ACABAR COM A FOME

É com satisfação que entrego ao debate público, em nome do Instituto Cidadania, o **Projeto Fome Zero – Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil**. Este projeto é a síntese de um ano de trabalho de muitos companheiros e companheiras, com a participação de representantes de ONGs, institutos de pesquisas, sindicatos, organizações populares, movimentos sociais e especialistas ligados à questão da segurança alimentar, de todo o Brasil.

A alimentação de qualidade é um direito inalienável de todo cidadão, sendo dever do Estado criar as condições para que a população brasileira possa efetivamente usufruir dele. O público a ser contemplado nesta proposta é grande: 9,3 milhões de famílias (ou 44 milhões de pessoas) muito pobres, que ganham menos de um dólar por dia ou cerca de R\$ 80,00 por mês. Essa pobreza não é ocasional: é o resultado de um modelo perverso, assentado em salários miseráveis e que tem produzido crescente concentração de renda.

Esse quadro assustador vem piorando nos últimos anos com o crescimento do desemprego e o aumento das outras despesas não alimentares das famílias mais pobres (moradia, transporte, saúde, educação). Como mostram as pesquisas da Embrapa, nossos agricultores têm potencial para produzir toda a comida de que a população necessita. Existe fome não porque faltam alimentos. Mas porque falta dinheiro no bolso do trabalhador para poder comprá-los.

A tarefa de erradicar a fome e assegurar o direito à alimentação de qualidade não pode ser apenas uma proposta de governo, mesmo que sejam articulados com eficiência todos os órgãos setoriais nos níveis federal, estadual e municipal. É vital engajar nessa luta a sociedade civil organizada: sindicatos, associações populares, ONGs, universidades, escolas, igrejas dos mais distintos credos, entidades empresariais – todos estão convocados a participar.

Garantir a segurança alimentar é promover uma verdadeira revolução, que envolve além dos aspectos econômicos e sociais, também mudanças profundas na estrutura de dominação política. Em muitas regiões do Brasil, as condições de pobreza são mantidas porque inclusive facilitam a perpetuação no poder de elites conservadoras que há séculos mandam neste país.

Queremos deixar claro nesta apresentação que o eixo central do Projeto Fome Zero está na conjugação adequada entre as chamadas políticas estruturais – voltadas à redistribuição da renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária, entre outros –

e as intervenções de ordem emergencial, muitas vezes chamadas de políticas compensatórias. Limitar-se a estas últimas quando as políticas estruturais seguem gerando desemprego, concentrando a renda e ampliando a pobreza – como ocorre hoje no Brasil – significa desperdiçar recursos, iludir a sociedade, perpetuar o problema.

Também não é admissível o contrário. Subordinar a luta contra a fome à conquista prévia de mudanças profundas nas políticas estruturais representaria a quebra da solidariedade que é dever imperativo de todos perante os milhões de brasileiros hoje condenados à exclusão social e à insuficiência alimentar. As políticas estruturais requerem anos e às vezes décadas para gerar frutos consistentes. A fome segue matando a cada dia. Ou produzindo desagregação social e familiar, doenças, desespero e violência crescente.

É por isso que o Projeto Fome Zero – de domínio público e aberto, portanto, à aplicação por mandatários de qualquer partido – busca combinar as duas ordens de medidas. Mas não resta dúvida de que nossa prioridade máxima consistiu em sistematizar as medidas que podem ser implementadas já, imediatamente, sem perder de vista e sem deixar para segundo plano as mudanças profundas apontando a construção de um novo Brasil. Um Brasil plenamente viável e promissor, onde a democracia se estenda ao território econômico-social, a justiça seja meta de todos e a solidariedade, a regra geral de convivência.

Esta proposta pretende deslanchar um processo permanente de discussão, aprimoramento e ações concretas para que nosso país garanta a seus cidadãos o direito básico de cidadania que é a alimentação de qualidade.

Estamos conscientes de que este Projeto Fome Zero ainda pode ser aperfeiçoado e receber modificações. Precisamos, por exemplo, detalhar os aspectos operacionais das várias propostas, nos diferentes níveis de intervenção. E o que é fundamental: precisamos encontrar mecanismos permanentes para envolver toda a sociedade civil numa ampla mobilização pela garantia de alimentação saudável para todos.

Trata-se de um esforço nacional sem tréguas para banir o espectro da fome do nosso país, sonho e compromisso de nossas vidas.

*Luiz Inácio Lula da Silva*

INSTITUTO CIDADANIA, OUTUBRO DE 2001



# ÍNDICE

Introdução .....	9	4.2 Metodologia utilizada para definição do público beneficiário .....	71
<b>1</b> Princípios Gerais: A Segurança Alimentar e o direito à alimentação .....	11	<b>4.3</b> Resultados .....	74
<b>2</b> O Problema da fome .....	16	<b>5</b> Propostas para uma Política Integrada de Segurança Alimentar e Combate à Fome – Síntese .....	79
<b>2.1</b> Desconstruindo mitos .....	16	<b>5.1</b> Introdução .....	79
<b>3</b> Avaliação dos programas existentes.....	23	<b>5.2</b> Políticas estruturais .....	84
<b>3.1</b> A política alimentar na década de 1990 .....	23	<b>5.2.1</b> Aumento da renda e diminuição da desigualdade....	85
<b>3.2</b> Programas específicos .....	26	a) Políticas de geração de emprego e aumento da renda....	85
<b>3.2.1</b> O Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT .....	26	b) Intensificação da reforma agrária .....	86
<b>3.2.2</b> O Programa de Combate às Carências Alimentares e o Bolsa-Saúde.....	29	c) Previdência social universal.....	86
<b>3.2.3</b> O Programa de Cestas Básicas – PRODEA .....	30	d) Bolsa escola e renda mínima.....	87
<b>3.2.4</b> Estoques de alimentos de segurança .....	32	<b>5.2.2</b> Incentivo à agricultura familiar .....	87
<b>3.2.5</b> Cupons de alimentação .....	34	<b>5.3</b> Políticas específicas .....	87
<b>3.3</b> O papel da reforma agrária.....	36	a) O Programa Cupom de Alimentação – PCA.....	87
<b>3.4</b> Políticas de apoio à agricultura familiar e de subsistência .....	38	b) Ampliação e redirecionamento do Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT .....	89
<b>3.5</b> Apoio ao autoconsumo .....	41	c) Doações de cestas básicas emergenciais .....	89
<b>3.6</b> A tributação dos alimentos básicos.....	43	d) Combate à desnutrição infantil e materna .....	90
<b>3.7</b> Políticas de renda mínima e bolsa escola .....	44	e) Manter estoques de segurança.....	90
<b>3.8</b> O papel da previdência social universal .....	45	f) Ampliação da merenda escolar.....	91
<b>3.9</b> Qualidade e Segurança dos Alimentos .....	47	g) Segurança e qualidade dos alimentos .....	92
<b>3.10</b> A Busca de Uma Alimentação Saudável.....	51	h) Educação para o consumo e educação alimentar .....	92
<b>3.11</b> A Descentralização das Políticas de Segurança Alimentar e Combate à Fome .....	53	<b>5.4</b> Políticas Locais .....	93
<b>3.11.1</b> Fóruns estaduais de segurança alimentar .....	53	<b>5.4.1</b> Programas municipais de segurança alimentar .....	93
<b>3.11.2</b> Restaurantes populares .....	54	<b>5.4.2</b> Programas para áreas metropolitanas .....	94
<b>3.11.3</b> Doação de alimentos e combate ao desperdício: a experiência dos bancos de alimentos e o atendimento aos moradores de rua .....	56	a) Restaurantes populares .....	94
<b>3.11.4</b> O poder público e a ação junto às redes de supermercados .....	60	b) Banco de alimentos .....	94
<b>3.11.5</b> Combate à desnutrição e à mortalidade infantil através da ação comunitária.....	61	c) Modernização dos equipamentos de abastecimento ....	95
<b>3.11.6</b> A descentralização da merenda escolar .....	62	d) Novo relacionamento com as redes de supermercados .....	95
<b>3.11.7</b> Compra institucional.....	67	<b>5.4.3</b> Programas para áreas urbanas não-metropolitanas (pequenas e médias cidades) .....	96
<b>4</b> Definição do público beneficiário .....	69	a) Banco de alimentos .....	96
<b>4.1</b> Avaliação dos conceitos: a fome, a desnutrição e a pobreza .....	69	b) Parcerias com varejistas.....	96
		c) Modernização dos equipamentos de abastecimento ....	96
		d) Agricultura urbana .....	96
		<b>5.4.4</b> Programas para áreas rurais .....	97
		a) Apoio à agricultura familiar.....	97
		b) Apoio à produção para o autoconsumo .....	98

5.5 Público potencial beneficiário das propostas .....	98
5.6 Custos dos programas .....	100
5.7 A nova institucionalidade .....	104
Referências bibliográficas .....	105
Anexos .....	109

## ÍNDICE DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> Porcentagem de adultos (25 anos e mais) com baixo Índice de Massa Corporal (IMC) – Brasil – 1989 .....	18
<b>Tabela 2</b> Porcentagem de mulheres em idade reprodutiva com baixo Índice de Massa Corporal (IMC) – Brasil – 1975-1996 .....	18
<b>Tabela 3</b> Evolução dos benefícios tributários do PAT – Brasil – 1992, 1995 e 1999.....	27
<b>Tabela 4</b> Distribuição dos empregados que recebem ou não algum tipo de auxílio alimentação – Brasil – 1999 .....	28
<b>Tabela 5</b> Evolução do número de trabalhadores beneficiados pelo PAT e totalidade dos trabalhadores formais segundo faixas salariais – Brasil – 1992/1999 .....	29
<b>Tabela 6</b> Dias de consumo interno abastecidos com os estoques de grãos disponíveis – Brasil – 1989/2001 .....	33
<b>Tabela 7</b> Valor médio <i>per capita</i> do consumo alimentar domiciliar da produção para autoconsumo nos assentamentos do Estado de São Paulo, segundo a origem do produto – 1999/2000.....	43
<b>Tabela 8</b> Distribuição dos alunos que efetivamente consomem as refeições do Programa Nacional de Alimentação Escolar, de acordo com a região – 1997 .....	66
<b>Tabela 9</b> Distribuição dos alunos que efetivamente consomem as refeições do Programa de Alimentação Escolar, de acordo com o tipo de convênio – Brasil – 1997 .....	66
<b>Tabela 11</b> Estimativas de indigência de autores selecionados – Brasil – 1990-1999 .....	74
<b>Tabela 10</b> Linha de pobreza baseada na renda média familiar per capita de US\$ 1,08 diários. Base: Nordeste Rural – Brasil – 1999 .....	72
<b>Tabela 12</b> Estimativa de pobres no Brasil, segundo as regiões – Brasil – 1999 .....	76



## INTRODUÇÃO

Este projeto visa suprir uma lacuna importante na agenda política brasileira: a falta de uma política de segurança alimentar e nutricional que consiga coordenar e integrar as diversas ações nos estados, municípios e sociedade civil. O Direito à Alimentação, que está inserido no pacto internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, deve ser garantido pelo Estado. O reconhecimento desse direito implica não apenas o acesso mas a qualidade e confiabilidade dos alimentos consumidos pela população.

Segundo Flávio Valente, Secretário Geral do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional: “O direito à alimentação é um direito humano básico. Sem ele não podemos discutir os outros. Sem uma alimentação adequada, tanto do ponto de vista de quantidade como de qualidade, não há o direito à vida. Sem uma alimentação adequada não há o direito à humanidade, entendida aqui como direito de acesso à riqueza material, cultural, científica e espiritual produzida pela espécie humana.”

O direito a alimentar-se significa o direito de estar livre da fome, o direito a um padrão de vida adequado para assegurar alimentação, vestuário e moradia adequados e o direito ao trabalho.

Extraído de Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

A prioridade do combate à fome e à miséria é uma bandeira que vem sendo levantada pela sociedade brasileira há mais de uma década. Assim, as propostas apresentadas nesse documento são o resultado da mobilização de nossa sociedade em torno desses aspectos e de novas questões que foram surgindo nos últimos anos com respeito a qualidade da alimentação consumida pela nossa população, como por exemplo a questão dos alimentos geneticamente modificados.

Em termos concretos, a mobilização popular em torno dessas questões teve como antecedentes a iniciativa do Partido dos Trabalhadores em 1991, corroborada pela Ação de Cidadania Contra a Fome e a Miséria e Pela Vida (1992-1993) que deram origem e vitalidade ao Programa de Combate à Fome e à Miséria durante o período do Governo Itamar Franco (1993-1994). Um movimento social muito amplo, liderado pelo sociólogo Herbert de Souza e que se expressou na formação de milhares de comitês de solidariedade, animou a ação governa-

mental e propiciou um enorme ganho de legitimidade à ação do governo.

Passados alguns anos, vemos, hoje, que a sinergia da mobilização pelo combate à fome, corroborada pela implementação das regras de seguridade social da Constituição de 1988, teve conseqüências concretas, fazendo refluir um contingente de pessoas abaixo da linha da pobreza.

Mobilização popular, parceria entre governo e sociedade e luta pela conquista da cidadania, vinculando o combate à fome à conquista de direitos sociais, são elementos do movimento iniciado em 1993 que devem ser assumidos integralmente agora.

Na última década assistimos à emergência de um movimento articulado de entidades que vêm marcando presença em torno da solidariedade e da resistência à mercantilização das relações entre pessoas e natureza.

Nesse sentido, ganha destaque o debate sobre a Segurança Alimentar como eixo estratégico de desenvolvimento. O problema alimentar de um país vai além da superação da pobreza e da fome. O fundamental é garantir a Segurança Alimentar. O combate à fome deve ser inserido nesta estratégia maior, pois é a face mais visível da insegurança alimentar, e não queremos conviver com ela, como temos feito há séculos. O eixo principal da proposta do Projeto Fome Zero é associar o objetivo da segurança alimentar a estratégias permanentes de desenvolvimento econômico e social com crescente equidade e inclusão social.

Para introduzir este debate, vale a pena retomar brevemente as propostas apresentadas anteriormente. Em outubro de 1991, o Governo Paralelo – organismo que antecedeu o Instituto Cidadania – elaborou e apresentou à sociedade uma Política Nacional de Segurança Alimentar – PNSA<sup>1</sup>, que serviu de base para um debate nacional e participativo sobre o problema da fome e as formas de combatê-la. A proposta contida no programa era: “Garantir a segurança alimentar, assegurando que todos os brasileiros tenham, em todo momento, acesso aos alimentos básicos de que necessitam”. Para isso, a disponibilidade agregada nacional de alimentos deveria ser suficiente, estável, autônoma, sustentável e equitativamente distribuída.

As principais políticas propostas foram: geração de empregos, recuperação dos salários e expansão da produção agroalimentar, com os seguintes eixos de atuação: a) políticas de in-

<sup>1</sup> Silva, L. I. L.; Gomes da Silva, J. (1991): Política Nacional de Segurança Alimentar. São Paulo, Governo Paralelo.

centivo à produção agroalimentar (reforma agrária, política agrícola e política agroindustrial); b) política de comercialização agrícola (preços mínimos, estoques reguladores e gestão de entrepostos; c) distribuição e consumo de alimentos por meio de medidas de descentralização do setor varejista, controle de preços e margens, ampliação dos programas de distribuição de alimentos básicos; d) ações emergenciais de combate à fome.

Propunha-se ainda a criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA, para coordenar a implantação desta política e concretizar a integração dos diversos setores governamentais, inclusive estaduais e municipais, contando com a participação da sociedade civil. Segundo o documento, “a Política Nacional de Segurança Alimentar constituiu-se prioridade de governo e não numa responsabilidade setorial, devendo portanto estar diretamente ligada à Presidência da República, sob a forma de uma Secretaria Especial para a Segurança Alimentar”. Defendia ainda que a elaboração desta política não implicava abandono da perspectiva de descentralização das iniciativas.

A estrutura do CONSEA chegou a funcionar durante o Governo Itamar Franco como resultado desta iniciativa, e foi acompanhada por uma intensa mobilização social, trazendo resultados positivos e expressivos no combate à fome e às carências sociais. Em 1995, no entanto, o Conselho foi desmontado.

Das propostas contidas no PNSA – reforma agrária para atingir 3 milhões de famílias em 15 anos, recursos para pequenos e médios agricultores expandirem a produção de alimentos, apoio à comercialização agrícola, fortalecimento do PAT, erradicação da desnutrição infantil, entre vários outros – ainda há muito em que avançar. Os próprios números utilizados pelo governo indicam que há no país 54,4 milhões de pessoas que não possuem renda suficiente para os gastos básicos como alimentação, vestuário, moradia e saúde, dos quais cerca da metade, ou 24 milhões de pessoas, não têm renda suficiente sequer para se alimentar adequadamente<sup>2</sup>. Além disso, verifica-se uma crescente vulnerabilidade do país em relação à segurança alimentar diante das constantes oscilações de preços dos alimentos, crescente dependência de alimentos importados e diminuição dos estoques públicos de produtos agrícolas.

Diante desta situação, o Instituto Cidadania está propondo uma nova política de segurança alimentar e combate à fome, denominado Projeto Fome Zero, cujo objetivo é mostrar que é possível garantir para toda a população este direito básico que é a alimentação adequada.

No entanto, este direito social deve ser garantido pelos governantes e pela sociedade civil mobilizada. Por isso, essa é uma proposta que exige a mobilização de todos, incluindo os governos nos três níveis – federal, estadual e municipal – e a sociedade civil (associações, ONGs e empresas).

A própria elaboração do Projeto Fome Zero demonstra uma maneira participativa de se fazer políticas públicas. O texto preliminar foi elaborado a partir de contribuições de uma centena de especialistas durante mais de seis meses. Foram realizados três grandes encontros em São Paulo, Fortaleza e Santo André, que reuniram ao todo mais de 1000 participantes que debateram e contribuíram para a versão preliminar da proposta. Foram realizados ainda, vários debates com a participação de técnicos e especialistas de todo o Brasil.<sup>3</sup> A versão preliminar dessa proposta foi enviada, também, para entidades da sociedade civil, parlamentares, sindicatos, empresários e especialistas nacionais e internacionais que analisaram e propuseram modificações ao documento base. Todas as sugestões consideradas pertinentes foram reunidas nessa versão final, o que demonstra que a elaboração de uma proposta pode servir também de elemento de mobilização para as políticas que se quer implementar. O resultado deste debate tem sido a reinserção do tema da Segurança Alimentar e Combate à Fome na agenda nacional, vinculando também à avaliação dos cinco anos da Cúpula Mundial da Alimentação.

Pretende-se que este documento sirva de subsídio para constituição de uma agenda permanente de discussão e de ações para buscar a garantia da Segurança Alimentar e a erradicação da fome no país, como prioridade pública.

Apresenta-se, a seguir, o documento-guia contendo elementos de diagnósticos do conceito de segurança alimentar, do problema da fome e das políticas existentes e uma síntese das propostas apresentadas.

2 Conforme Gazeta Mercantil, 05.03.2001: “FHC define linha de combate a problemas sociais com base nas estimativas de Rocha (2000)”.

3 Os seminários e encontros foram realizados em: Salvador-BA (13/08/01); São Paulo-SP (07/11/00, 14/08 e 20/08); Juazeiro-BA (02/09/01); Fortaleza (06/09/01); Recife-PE (15/09/01) e Santo André-SP (19/09/01).

## 1. PRINCÍPIOS GERAIS: A SEGURANÇA ALIMENTAR E O DIREITO À ALIMENTAÇÃO

Conforme abordado na Introdução, esta proposta de combate à fome está incluída no princípio da segurança alimentar. Neste tópico será explicitado o conceito de segurança alimentar que orienta o projeto.

Foi pouco depois de terminada a Primeira Guerra Mundial que se começou a ter registro, na Europa, da utilização do termo “segurança alimentar”. A traumática experiência da guerra havia demonstrado, mais uma vez, que um país poderia dominar o outro caso controlasse seu fornecimento de alimentos. Os Estados Nacionais davam-se conta de estar frente a uma poderosíssima arma, uma vez que populações inteiras não poderiam sobreviver sem alimentação e, diante desta situação, um país poderia ser submetido a outro país, por motivos políticos ou econômicos, a uma grave forma de dominação. Assim, fortaleceu-se a idéia de que a soberania de um país também dependia da sua capacidade de auto-suprimento de alimentos. A alimentação adquiriu um significado estratégico de segurança nacional, impondo a necessidade a cada país de assegurar por conta própria o suprimento da maior parte dos alimentos que sua população consome, fazendo inaugurar um conjunto de políticas específicas, entre as quais a formação de estoques de alimentos.

Uma conseqüência dessa preocupação foi o fortalecimento da noção de que a questão alimentar de um país estava estritamente ligada à sua capacidade de produção agrícola. Tal noção, que acabava excluindo outros aspectos da questão, manteve-se até quase o final da década de 1970. Nos primeiros anos dessa década, vivia-se um momento delicado, em que os estoques mundiais de alimentos estavam bastante escassos, com quebras de safra em importantes países produtores e consumidores. O caso mais grave era o da antiga União Soviética, que, atravessando invernos extremamente rigorosos, viu reduzir-se drasticamente sua capacidade de produção de trigo e outros grãos, recorrendo ao mercado internacional com compras vultosas e esgotando ainda mais os estoques já reduzidos desses produtos.

A idéia de que a segurança alimentar estava quase que exclusivamente ligada à produção agrícola mostrou-se dominante na Conferência Mundial de Alimentação, promovida pela FAO – Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimen-

tação, em 1974. A discussão então travada deu-se quase exclusivamente sobre as políticas agrícolas, reforçando a crença de que a segurança alimentar dependia fundamentalmente de uma política de armazenamento estratégico, devendo-se fazer crescer os estoques e assegurar a consolidação de acordos internacionais sobre diferentes produtos agrícolas. Aproveitando-se desse contexto, veio à tona toda uma argumentação propagandista das empresas ligadas à indústria de agroquímicos que, naquele momento, buscavam fazer deslanchar em todo o mundo o processo que ficou conhecido como Revolução Verde. Procurava-se convencer a todos que o flagelo da fome e da desnutrição no mundo desapareceria com o aumento significativo da produção agrícola, o que estaria assegurado com a adoção de um modelo agrícola de grandes propriedades monocultoras e o emprego maciço de insumos químicos (fertilizantes e agrotóxicos).

A produção mundial de alimentos recuperou-se ainda na década de 1970 e os preços dos alimentos, que haviam alcançado níveis extremamente elevados, baixaram. Mas nem por isso desapareceram os males da desnutrição e fome, manifestações principais de insegurança alimentar que continuaram atingindo tão gravemente parcela importante da população mundial.

**É dentro dessa realidade que se começou a perceber que a capacidade de acesso aos alimentos era dificuldade crucial para a segurança alimentar por parte dos povos, mais do que a oferta de alimentos.** Isso se reflete na definição apresentada pela FAO, em 1982, originada na 8ª Sessão do Comitê Mundial de Segurança Alimentar, que afirma que “o objetivo final da segurança alimentar mundial é assegurar que todas as pessoas tenham, em todo momento, acesso físico e econômico aos alimentos básicos que necessitam [...]”, ainda que também fazendo clara referência à importância da oferta em quantidade suficiente de alimentos e à sua estabilidade.

Claro está que fatores ligados à capacidade de produção também podem ser causadores de agudas crises de insegurança alimentar. Em casos mais extremos aparecem as situações de guerra e conseqüente desestruturação da capacidade de produção, como tem ocorrido em diversos países da África, ou as situações de bloqueio econômico, sofridas geralmente por países que recusam submeter-se às grandes potências econômicas e militares. Situações extremas são também as catástrofes naturais, em que a agricultura e a distribuição de alimentos nos países atingidos são parcial ou totalmente destruídas.

Entre o final da década de 1980 e da de 1990, observa-se o crescimento das preocupações com a qualidade dos alimentos (nutricional, biológica, sanitária e tecnológica) e sua sanidade (não-contaminação biológica ou química). Esses elementos são da maior importância em um contexto atual que favorece o desbalanceamento nutricional das dietas alimentares e o envenenamento dos alimentos em nome de uma maior produtividade agrícola ou com a utilização de tecnologias cujos efeitos sobre a saúde humana permanecem desconhecidos.

Teve um papel destacado nesse período, a Conferência Internacional de Nutrição, promovida pela FAO e pela Organização Mundial da Saúde – OMS, realizada em 1992. A Conferência reafirmou a incorporação desses atributos e chamou a atenção para a idéia de “segurança alimentar domiciliar”, destacando a importância dos cuidados promovidos no lar (carinho, atenção, preparo do aleitamento materno, estimulação psicossocial, informação e educação, entre outros).

### **A construção do conceito de segurança alimentar no Brasil**

A introdução do tema da segurança alimentar no Brasil aparece tardiamente. Conforme os registros disponíveis, o conceito foi formulado pela primeira vez por técnicos e consultores engajados na elaboração de documento para uma política de abastecimento, no âmbito do Ministério da Agricultura, em 1986. A concepção assumida pelos técnicos assemelhava-se àquela que a FAO então adotava, a partir de seu escritório na América Latina, com ênfase na auto-suficiência alimentar nacional (Arroyo, 1988), mas também na questão do acesso universal aos alimentos (Schejtman, 1988). Na mesma medida, valorizava-se o papel estratégico da agricultura camponesa, num modelo de desenvolvimento endógeno com ênfase no mercado interno (Maluf, 1994). É importante assinalar que nessa oportunidade também se propôs a constituição de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar, que deveria estar formalmente ligado a uma Secretaria Especial, diretamente vinculada à Presidência da República. Toda essa inovadora proposta não teve consequências práticas.

Ainda em 1986, a Primeira Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição reafirmava a compreensão de que a alimentação é um direito básico. Propunha-se a criação de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição – CNAN, vinculado ao Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN

e de um Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional – SSAN, no âmbito do Ministério do Planejamento, ambos com participação de representação da sociedade civil. Observe-se que esta conferência foi possivelmente o nascedouro da idéia de interdependência entre a segurança alimentar e a nutricional. Na proposta, a identificação da incapacidade do acesso aos alimentos por parte significativa da população brasileira ganhava destaque no diagnóstico da situação de insegurança alimentar do país. Dessa forma, a antiga visão que atribuía o problema estritamente ao tema do abastecimento, ficava superada.

Dentro de uma perspectiva muito mais abrangente, aponta-se a pobreza e o desemprego como as causas principais da fome, constatando-se que o aumento da capacidade de produção e os ganhos de eficiência ocorridos nas duas décadas anteriores não resultaram na diminuição relativa dos preços dos alimentos e na maior capacidade de aquisição desses alimentos pelos setores mais empobrecidos da população. A retomada do crescimento econômico, com maior equidade, e a necessidade de regulação dos preços passavam a figurar, respectivamente, como meta e política a serem buscadas para que o país se aproximasse de uma melhor condição de segurança alimentar. Ao lado disso, a descentralização e a diferenciação regional das políticas também constituíam pontos importantes dessa proposta (Maluf, 1994).

Na primeira metade da década de 1990, o marco principal da construção de uma proposta de segurança alimentar para o país se deu na Primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em Brasília, em julho de 1994. As discussões realizadas desde o plano local, na preparação da conferência e depois, durante a própria conferência, que contou com cerca de dois mil delegados, deixaram evidente o diagnóstico de que a concentração da renda e da terra constituíam os determinantes principais da situação de fome e insegurança alimentar no Brasil. Em documento posterior, que sistematizou os eixos e prioridades desse intenso processo de discussão, vão ser encontradas as preocupações referentes ao acesso à alimentação, à necessidade de assegurar saúde, nutrição e alimentação a grupos vulneráveis e de garantir qualidade aos alimentos e ao estímulo a práticas alimentares e de vida saudáveis (CONSEA, 1994).

O resultado da Conferência consolidou dois aspectos básicos. O primeiro, de que o processo de desenvolvimento econômico-social do país necessita garantir, obrigatoriamente, a segurança alimentar e nutricional para todos. O segundo as-

pecto foi a comprovação, na prática, da exigência de uma articulação entre sociedade civil e governo para avançar na busca das condições de segurança alimentar, respeitadas todas as diferenças de papéis próprios de cada parte.

Nos últimos anos, o país retrocedeu do patamar antes alcançado, em que a segurança alimentar era declarada como um objetivo estratégico de governo. Fechou-se o CONSEA e os setores organizados da sociedade civil engajados na luta contra a fome e pela segurança alimentar tiveram de buscar novos espaços para prosseguir em suas ações. Porém, no campo da formulação conceitual a respeito da segurança alimentar, ofereceu-se uma oportunidade rica para a consolidação de posições que há muito já vinham amadurecendo: a preparação brasileira para a Cúpula Mundial da Alimentação, em Roma, em 1996. Nessa ocasião, constituiu-se um grupo de trabalho, composto de representantes dos ministérios e da sociedade civil (incluindo o setor empresarial), para elaborar o documento oficial brasileiro para a Cúpula, que sistematizou a definição que: “Segurança Alimentar e Nutricional significa garantir a todos acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis. Contribuindo assim, para uma existência digna em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana”.

Alguns pontos da definição brasileira merecem ser destacados. Em primeiro lugar, ela representava um conceito bastante abrangente. Comportava as noções de alimentação e de nutrição, enfatizando os aspectos de acesso, qualidade e disponibilidade em termos de suficiência, continuidade e preços estáveis e compatíveis com o poder aquisitivo da população. Valorizava os hábitos alimentares adequados e colocava a segurança alimentar e nutricional como uma prerrogativa básica para a condição de cidadania (Menezes, 1998b).

Destaca-se a articulação estabelecida entre a segurança alimentar e a segurança nutricional, como “duas faces de uma mesma moeda”, não se podendo garantir uma delas sem que a outra também esteja assegurada. Procurava-se assim romper com a separação mecânica que freqüentemente se estabelece e que tem como efeito a geração e aplicação de políticas de formas setorializadas e estanques. Não mais se podia aceitar a visão de que o alimentar é uma questão para ser tratada pelas áreas da economia e agricultura; e o nutricional, como atribuição específica da área de saúde.

É importante observar que esta definição não se limitava a defender a idéia do acesso aos alimentos simplesmente, mas vinculava a esta condição a necessidade de que os alimentos fossem de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente.

A exigência da qualidade dos alimentos vem se tornando uma reivindicação que se coloca no mesmo patamar de importância do acesso aos alimentos. Nos países europeus e da América do Norte utiliza-se freqüentemente a noção de “alimento seguro” como prerrogativa principal da segurança alimentar. No caso brasileiro, os consumidores ainda não atingiram um grau de organização e consciência de seus direitos que assegure alimentos de qualidade como uma exigência de mercado e, muito menos, que esta condição se estenda aos contingentes da população em situação de pobreza.

No estágio em que se encontra hoje o debate e confirmando que se trata de um conceito ainda em construção, poder-se-ia acrescentar outros pontos que ampliam ainda mais sua abrangência. Assim, quatro outros aspectos, que serão discutidos adiante, devem ser incorporados ao conceito: a soberania alimentar, o respeito e preservação da cultura alimentar, a sustentabilidade do sistema alimentar e, por fim, o direito humano à alimentação.

O emprego da noção de **soberania alimentar** começou a surgir com força no debate sobre a segurança alimentar no próprio ano de 1996. Durante a Cúpula Mundial da Alimentação, no foro paralelo da sociedade civil, também realizado em Roma, a reivindicação da soberania alimentar apareceu com grande destaque. A importância da autonomia alimentar dos países está associada à geração de emprego dentro do país e à menor dependência das importações e flutuações de preços do mercado internacional. Recentemente, este conceito foi reafirmado no Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar (ver Box).

O segundo aspecto está relacionado à necessidade de **preservação da cultura alimentar de cada povo**. Um país não consegue assegurar sua soberania alimentar se permite que lhe seja imposto um padrão alimentar estranho a suas características e tradições. O reconhecimento dessa assertiva oferece a dimensão exata do quanto a soberania alimentar está ameaçada nos países mais fragilizados perante o avanço da globalização.

Outro aspecto que também ficou ausente na definição alcançada até a realização da Cúpula Mundial, mas que se mostra imprescindível na demarcação do conceito de segurança alimentar, diz respeito à idéia **da sustentabilidade do sistema**

**alimentar.** A necessidade de manter a oferta de alimentos em condições de atender milhões de consumidores em cada país traduz a maior dificuldade. A saída aparentemente fácil da intensificação da produção, pela via da especialização (monocultura) e do uso abusivo de insumos químicos produz indiscutíveis danos à sustentabilidade (Menezes, 1998A).

Sob a ótica aqui apresentada, pode-se afirmar que a segurança alimentar está regida por um princípio básico. Trata-se de considerar o **direito humano à alimentação como primordial**, precedente a qualquer outra situação, de natureza política ou econômica, pois é parte componente do direito à vida.

Assinale-se que o direito à alimentação, como direito humano básico, é reconhecido no tratado internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – DESC. Quando este direito não é observado, está ocorrendo sua violação, devendo recair a responsabilidade sobre o Estado, que tem a atribuição de assegurá-lo.

Direitos Humanos são todos aqueles que os seres humanos têm, única e exclusivamente, por terem nascido e por serem parte da espécie humana. São direitos inalienáveis e independentes de legislação nacional, estadual ou municipal específica. Eles foram firmados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, assinada em 1948, pelos povos do mundo, por intermédio de seus chefes de Estado e de governo.

A Declaração foi elaborada e assinada em um momento em que a humanidade tomou consciência da barbárie que representou o Holocausto. Este pacto universal, baseado em princípios éticos e morais, reconhece que a diversidade é a única coisa que todos os seres humanos têm em comum e que esta deve ser respeitada e tratada com equidade. A Declaração representou um avanço para um novo patamar no tortuoso caminho percorrido pela humanidade em seu processo evolutivo.

O Direito à Alimentação começa pela luta contra a fome, ou seja, pela garantia a todos os cidadãos do direito ao acesso diário a alimentos em quantidade e qualidade suficiente para atender as necessidades nutricionais básicas essenciais à manutenção da saúde.

Mas não pode parar por aí. O ser humano precisa de muito mais do que uma ração básica nutricionalmente balanceada. A alimentação para o ser humano tem outros aspectos importantes. A alimentação humana tem de ser entendida como processo de transformação de natureza – no seu sentido mais amplo – em gente, em seres humanos, ou seja, em humanidade. Isto é, quer se ressaltar que alimentação deve ser acessível com **DIGNIDADE**.

O ato de alimentar-se é, para o ser humano, um ato ligado à sua cultura, à sua família, a seus amigos e a festividades coletivas. Ao alimentar-se junto de amigos, de sua família, comendo

### A Soberania Alimentar dos Países

De 3 a 7 de setembro de 2001 quatrocentos delegados de organizações camponesas, indígenas, organizações não governamentais e acadêmicos de 60 países reuniram-se em Havana no Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar. O objetivo do encontro foi o de analisar a perda de soberania sobre os recursos alimentares das nações do Terceiro Mundo ao mesmo tempo em que se impulsionava novos enfoques, políticas e iniciativas capazes de assegurar um presente e um futuro digno e sem fome para todos.

Entre as conclusões tiradas da reunião destacam-se:

- “A soberania alimentar é a via para erradicar a fome e a má-nutrição e garantir a segurança alimentar duradoura e sustentável para todos os povos. Entendemos como soberania alimentar o direito dos povos de definir as suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população, com base na pequena e média produção, respeitando as suas próprias culturas e a diversidade dos modos camponeses, pescadores, indígenas de produção agropecuária, de comercialização e de gestão dos espaços rurais nos quais a mulher desempenha um papel fundamental”.
- “A soberania alimentar favorece a soberania econômica, política e cultural dos povos”.
- “A soberania alimentar implica, ademais, na garantia do acesso a uma alimentação sã e suficiente para todas as pessoas, principalmente para

os setores mais vulneráveis., como obrigação incontestável dos estados nacionais e o exercício pleno da cidadania. O acesso à alimentação não deve ser considerada como compensação assistencialista dos governos ou uma caridade de entidades públicas, privadas, nacionais ou internacionais”.

Há, também, uma referência importante e uma recomendação para que os Estados elaborem um Código de Conduta sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada, que sirva efetivamente como instrumento para a implementação e promoção desse direito, e cujo conteúdo legal e as obrigações do Estado fariam parte de uma convenção internacional relativa aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Nesta linha, propõem a criação de uma nova ordem democrática e transparente para regular o comércio alimentar internacional e o fortalecimento da Unctad – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento como espaço de negociações multilaterais em torno de um comércio alimentar justo.

Ressalta o documento que os delegados presentes apóiam: “O direito à alimentação dos povos, incluído na Declaração dos Direitos Humanos e ratificado na Cúpula Mundial da Alimentação em Roma, em 1996, por estados membros da FAO/ONU.”

(extraído da Declaração Final do Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar, Havana, Cuba, 7 de setembro de 2001)

pratos característicos de sua infância, de sua cultura, o indivíduo se renova em outros níveis além do físico, fortalecendo sua saúde física e mental e também sua dignidade humana.

Assim, o Direito à Alimentação passa pelo direito de acesso aos recursos e meios para produzir ou adquirir alimentos seguros e saudáveis que possibilitem uma alimentação de acordo com os hábitos e práticas alimentares de sua cultura, de sua região ou de sua origem étnica.

Ao comer, portanto, não só satisfazemos nossas necessidades nutricionais, como também nos refazemos, nos construímos e nos potencializamos uns aos outros como seres humanos em nossas dimensões orgânicas, intelectuais, psicológicas e espirituais. Não é sem razão que muitos rituais religiosos envolvem atos de preparo e comunhão de alimentos.

De acordo com este conjunto de normas legais universais, cabe às sociedades humanas, sob a responsabilidade do Estado, cumprirem as obrigações de respeitar, proteger e realizar os Direitos Humanos de cidadãos e grupos populacionais que residem em seu território.

Ao mesmo tempo, parte-se da convicção de que a segurança alimentar e nutricional somente será assegurada por meio de uma participação conjunta de governo e sociedade, sem que com isso se diluam os papéis específicos que cabem a cada parte.

Aos governos (em todas as suas instâncias), cabe implementar as políticas públicas de segurança alimentar. Mas devem esses saber concebê-las em conjunto com a sociedade, que por sua vez precisa exercer seu papel de monitorar a aplicação dessas políticas.

Nesse sentido, são necessárias também, articulações internacionais para garantia do direito à alimentação. É interessante que o Brasil apóie a realização de uma convocação de uma Convenção Global de Segurança Alimentar, que deve servir de respaldo global aos planos nacionais de segurança alimentar, so-

brepondo-se à OMC – Organização Mundial do Comércio, partindo-se da premissa que a regulamentação do comércio alimentar deve se inserir no princípio de justiça social.

A questão alimentar tem impactos sobre interesses diversos e até contrários, o que faz com que a definição do significado da segurança alimentar se transforme em um espaço de disputa muitas vezes árduo, e o enfrentamento das questões relativas aos alimentos, um espaço de conflitos constantes (Sen, 1984). Além do mais, o conceito não pode ser dado como estabelecido, mas como ainda em processo de construção. Vista destes ângulos, fica clara a importância da elaboração de uma argumentação sólida, fundamentada nos princípios já enunciados e que se faz a partir de um debate amplo e ao mesmo tempo consistente. Nesse sentido, partindo da base conceitual enunciada na definição apresentada no documento brasileiro levado à Cúpula Mundial da Alimentação e incorporando as demais questões relevantes que têm surgido no debate mais recente, propõe-se definir que:

**Segurança Alimentar e Nutricional é a garantia do direito de todos ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais e nem o sistema alimentar futuro, devendo se realizar em bases sustentáveis. Todo país deve ser soberano para assegurar sua segurança alimentar, respeitando as características culturais de cada povo, manifestadas no ato de se alimentar. É responsabilidade dos Estados Nacionais assegurarem este direito e devem fazê-lo em obrigatória articulação com a sociedade civil, cada parte cumprindo suas atribuições específicas.**

### As Mulheres e a Segurança Alimentar

Apesar do acesso desigual à renda, as mulheres contribuem com seu trabalho produtivo e reprodutivo para o desenvolvimento e o bem-estar da sociedade brasileira. Na sociedade atual, a divisão entre trabalho produtivo e masculino, e reprodutivo e feminino – define que a alimentação das famílias é uma atribuição das mulheres. Este modelo nem sempre encontra correspondência na realidade das famílias (mulheres que trabalham fora de casa, que sustentam sozinhas suas famílias), mas organiza as percepções que se tem dos lugares de mulheres e homens. Este modelo sobrecarrega as mulheres no trabalho doméstico e de cuidado, e tende a desvalorizar seu trabalho.

As políticas públicas, ao considerar a família como uma unidade, sem

avaliar as desigualdades que operam em seu interior, reforçam este modelo. O poder público deve considerar a atuação das mulheres na busca por uma alimentação saudável, como interlocutoras privilegiadas, reforçando a sua liderança. É importante, também, numa proposta desta natureza, enfatizar o Direito da mulher a amamentar seus filhos. Muitas vezes este direito não é garantido pelas empresas, patrões e órgãos públicos, pelas condições econômicas e por falta de orientação, resultando no prejuízo da formação das crianças e na saúde da própria mulher. O direito à amamentação não deve se contrapor ao direito das mulheres ao emprego, cabendo ao poder público a fiscalização do cumprimento da lei.

## 2. O PROBLEMA DA FOME

A fome como problema social é uma das manifestações mais nefastas da humanidade. Enquanto uma nação não é capaz de dar acesso a alimentos em quantidade suficiente e qualidade à sua população, não pode ser considerada civilizada, pois trata-se da necessidade mais básica e elementar do ser humano. Por isso, prover uma alimentação de forma digna ao seu povo deve ser visto como o primeiro dos objetivos de uma nação.

Fome gera fome. Seus efeitos perpetuam-se e criam um círculo de miséria difícil de ser superado. Os efeitos mais diretos da fome são: a morte, o deficiente desenvolvimento físico e mental, a menor resistência às doenças. Estudos científicos mostram que os filhos dos famintos têm cinquenta vezes mais probabilidade de morrer antes do primeiro ano de vida do que os filhos dos bem alimentados. É verificada a incidência de doenças como kwashiorkor (quando a criança fica inchada por falta de proteínas), marasmus (quando a criança fica enrugada por falta simultânea de calorias e proteínas), deficiências de vitaminas e sais minerais, bócio endêmico, raquitismo, pelagra, anemia por deficiência de ferro, beriberi, cegueira por deficiência de vitamina A, entre várias outras anomalias ainda presentes no terceiro milênio (George, 1976).

No Brasil, verificou-se que o efeito prolongado da fome reduz a estatura das pessoas originando homens e mulheres anões, chamados no Nordeste brasileiro de “homens-gabirus”. Mas não é preciso ir longe para observar, nas grandes cidades, famílias morando nas ruas, implorando por comida.

O nosso modelo de desenvolvimento, de um lado, exclui cada vez mais pessoas do consumo e da modernidade e, do outro, faz com que as pessoas incluídas adotem, cada vez mais, o padrão de vida das nações desenvolvidas, contribuindo para aumentar a distância entre ricos e pobres. As pessoas excluídas passam a depender, cada vez mais, das “boas ações” de terceiros que doam os alimentos que sobram e que, de outra forma, iriam para o lixo (e grande parte ainda vai), e de programas públicos. Ou então sobrevivem pela violência e pelo roubo. Esta é a “solução” da barbárie, que também se almeja erradicar se desejamos uma nação que possa ser chamada de civilizada.

Para se atacar com eficácia um problema é necessário, em primeiro lugar, ter clareza da natureza do mesmo. Para tanto, começamos por fazer um diagnóstico do problema da fome,

buscando derrubar certos mitos que têm contribuído para a perpetuação da fome no mundo.

### 2.1 DESCONSTRUINDO MITOS

#### 1) A fome NÃO tem diminuído no mundo

A preocupação com o não acesso à alimentação por parcelas significativas da população mundial e nacional, resultando em fenômenos como a fome e a desnutrição,<sup>4</sup> sempre foi assunto de grande preocupação por parte de pesquisadores, organizações não-governamentais, organizações de fomento internacionais e do poder público.

Mas essa preocupação vem crescendo nos últimos anos. Em especial com relação às organizações internacionais, percebe-se uma ação mais coordenada em torno de programas de combate à pobreza (Banco Mundial, 2000 e PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2000) ou segurança alimentar (FAO, 2000). Essas preocupações refletem o fato de que a manutenção da pobreza e de níveis agudos de fome (e mesmo o seu aumento em alguns continentes) é o grande “calcanhar de Aquiles” para o “sucesso” do sistema capitalista mundial na sua versão global.

A Cúpula Mundial da Alimentação de 1996, que reuniu 186 países em Roma, definiu como meta reduzir pela metade o número de desnutridos até o ano de 2015, o que fez com que a FAO adotasse uma metodologia para acompanhamento da quantificação da fome no mundo. Similarmente, o Banco Mundial acompanha os dados de pobreza mundial desde 1993, sendo que seu último relatório sobre desenvolvimento mundial (2000/2001) denomina-se “Luta contra a Pobreza”. O PNUD, na mesma linha, adotou o compromisso de reduzir pela metade a pobreza extrema no mundo e também publica anualmente avaliações sobre o estado de desenvolvimento humano do mundo, acompanhando indicadores sociais.

Os resultados do último relatório da FAO, o “Relatório da Insegurança Alimentar no Mundo” (SOFI 2000), demonstram que pouco tem se evoluído para atingir a meta da

4 A fome ocorre quando a alimentação diária não supre a energia requerida para manutenção do organismo e para exercício das atividades normais do ser humano. A desnutrição decorre da manifestação de sinais clínicos que provêm da inadequação quantitativa (energia) ou qualitativa (nutrientes) da dieta ou também de doenças que provocam o mau aproveitamento biológico dos alimentos ingeridos (baseado em Monteiro, 1995).

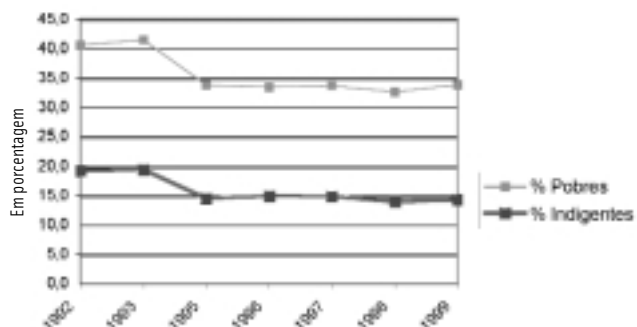


Cúpula Mundial. O número estimado de 826 milhões de pessoas subnutridas no mundo, para o período 1996-98, não mostrava diferença em relação aos dados do período anterior, de 1995-97.

“Para alcançar a meta do Compromisso, nós devemos atingir uma redução de no mínimo 20 milhões por ano até 2015. A taxa atual de pouco menos de 8 milhões por ano desde o início dos anos 90 é pesadamente inadequada” (FAO, 2000).

No Brasil, há diversos estudos e metodologias para quantificar os pobres, indigentes e pessoas que passam fome, que dão origem a números diversos. As estatísticas “oficiais” mais recentes têm mostrado que, após uma acentuada redução dos níveis de pobreza e indigência<sup>5</sup> entre os anos 1993 e 1995, verifica-se uma manutenção dos níveis entre 1996 e 1998, com ligeiro aumento em 1999 (Gráfico 1).

Gráfico 1 - Estimativas de Pobres e Indigentes no Brasil\*



(1) Dados do IPEA (2001) – dados “oficiais” do governo federal.

\* Refere-se à proporção de indigentes e pobres calculados a partir da medição de uma linha de indigência e outra de pobreza.

Outros dados importantes para o acompanhamento do problema são aqueles vinculados à área da saúde e nutrição. Monteiro (1995) considera que o Índice de Massa Corporal (IMC) abaixo de determinado valor é o índice mais adequado

para avaliar a incidência da fome entendida como falta de ingestão calórica (quantitativa). Calcula-se o IMC dividindo-se o peso de uma pessoa pelo quadrado de sua altura. O valor limite, que indica um valor mínimo de reserva energética, é 18,5 kg/m<sup>2</sup>. Consideramos que estes dados refletem o efeito contínuo da fome nas pessoas, mas possivelmente não englobam as pessoas vulneráveis, que se alimentam de forma descontínua (por meio de doações, por exemplo) mas não sofrem oscilações de peso.

Este índice é medido apenas para adultos (mais de 24 anos de idade). Para a OMS, é normal que haja de 3% a 5% de pessoas com IMC menor que 18,5 kg/m<sup>2</sup> em um país, pela existência de pessoas constitucionalmente magras.

Assim, os parâmetros definidos pela OMS para os países são:

- prevalência de déficit energético leve: entre 5% e 9% da população maior de 24 anos com IMC < 18,5 kg/m<sup>2</sup>
- prevalência moderada: entre 10% e 19% da população maior de 24 anos com IMC < 18,5 kg/m<sup>2</sup>
- prevalência alta: entre 20% e 39% da população maior de 24 anos com IMC < 18,5 kg/m<sup>2</sup>
- prevalência muito alta: mais de 40% da população maior de 24 anos com IMC < 18,5 kg/m<sup>2</sup>

Para o Brasil, Monteiro (1995) calculou esta proporção, a partir dos dados da PNSN (Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição, de 1989),<sup>6</sup> chegando ao valor de 4,9% da população, com 4% nas áreas urbanas e 7,5% nas áreas rurais (Tabela 1). Essa proporção, aplicada para a população contada no Censo Demográfico de 1991, representa cerca de 1,1 milhão de pessoas na área rural e 2,2 milhões na área urbana, totalizando 3,2 milhões de pessoas de 25 anos ou mais com baixa reserva energética. No entanto, é importante ressaltar que, dentro dessa população, inclui-se uma parcela da população constitucionalmente magra, que não necessariamente é composta por pessoas que sofrem de carência alimentar.

<sup>5</sup> A proporção de pobres e indigentes é calculada a partir da definição de uma linha de pobreza e de indigência. Aqueles que recebem uma renda inferior a cada uma destas linhas é chamado de pobre ou indigente, respectivamente. A linha de indigência refere-se à renda mínima necessária para adquirir o valor de uma cesta de alimentos com quantidades energéticas mínimas ou recomendadas. A linha de pobreza é superior à linha de indigência pois inclui, além do valor da cesta de alimentos, todas as outras despesas não-alimentares como vestuário, moradia, transportes etc.

<sup>6</sup> Esta foi a última pesquisa desta natureza feita no Brasil, o que demonstra a falta de prioridade dada ao acompanhamento da situação nutricional da população.

**Tabela 1 - Porcentagem de adultos (25 anos e mais) com baixo Índice de Massa Corporal (IMC) – Brasil – 1989<sup>(1)</sup>**

Região	Áreas		Total
	Urbana	Rural	
Norte	4,4	-	4,4
Nordeste	5,2	9,4	6,8
Sudeste	3,9	7,2	4,4
Sul	2,6	4,1	3,0
Centro-Oeste	4,2	6,3	4,7
Brasil	4,0	7,5	4,9

Fonte: Monteiro (1995).

(1) Refere-se a pessoas com mais de 24 anos com IMC < 18,5 kg/m<sup>2</sup>

Dados mais recentes foram obtidos apenas para mulheres em idade fértil, o que pode ser considerado um indicador da taxa global, se considerarmos que a taxa evolui igualmente para homens e mulheres (Tabela 2).

**Tabela 2 - Porcentagem de mulheres em idade reprodutiva com baixo Índice de Massa Corporal (IMC)<sup>(1)</sup> – Brasil – 1975-1996**

Região/área	Anos			Variação Anual (%)	
	1975	1989	1996	1975-89	1989-96
<b>Urbana</b>					
Norte	12,2	5,5	5,5	-3,9	0,0
Nordeste	10,8	5,2	6,3	-3,7	3,0
Centro-Sul <sup>(2)</sup>	7,1	4,6	5,8	-2,5	3,0
Brasil	8,6	4,8	5,9	-3,2	3,3
<b>Rural</b>					
Nordeste	13,3	12,2	8,8	-0,6	-4,0
Centro-Sul <sup>(2)</sup>	9,6	5,1	6,1	-3,3	2,8
Brasil	11,2	8,6	7,4	-1,7	-2,0
<b>Total</b>					
Nordeste	11,8	8,4	7,7	-2,1	-1,2
Centro-Sul <sup>(2)</sup>	7,8	4,7	5,8	-2,8	3,3
Brasil	9,7	5,8	6,2	-3,6	1,0

Fonte: Monteiro (1997).

(1) Mulheres de 18 a 49 anos de idade que são mães de crianças menores de cinco anos com IMC < 18,5 kg/m<sup>2</sup>.

(2) Refere-se aos resultados das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste.

A proporção de mulheres em idade reprodutiva com baixo IMC passou de 9,7% em 1975 para 5,8% em 1989 e 6,2% em 1996, último dado disponível (Monteiro, 1997). Verifica-se que, embora tenha ocorrido uma melhoria sensível entre os anos de 1975 a 1989, no período mais recente, de 1989 a 1996, os dados mostram uma estabilização da proporção de mulheres com déficit de reservas energéticas. Esta estabilidade foi provocada por um aumento da proporção nas áreas urbanas (do Nordeste e do Centro-Sul), bem como da área rural do Centro-Sul. A única região que apresentou queda na proporção de 1989 a 1996 foi a região rural do Nordeste, que apresenta, também, o maior valor absoluto. Dessa forma, verifica-se que o problema da fome, na sua forma mais aparente, afetando as reservas energéticas, ainda é presente no país.

Enfim, como pode-se verificar, não há demonstração de que a pobreza e a indigência estejam diminuindo de forma contínua no Brasil. Os números atuais para o Brasil serão analisados adiante.

## 2) A fome NÃO é causada pelo aumento da população NEM pela falta de alimentos no mundo

Durante muito tempo, a atenção das organizações internacionais e dos países desenvolvidos esteve voltada para a solução do problema da fome no mundo, considerando-a como um problema concentrado geograficamente e relacionado à falta de produção de alimentos. A Conferência Mundial da Alimentação de 1974, em Roma, apontava como principais soluções medidas de ordem tecnológica com ênfase na produção, em vez da distribuição eqüitativa dos alimentos.

No entanto, mesmo com a enorme quantidade produzida de alimentos no mundo, como resultado da Revolução Verde, verifica-se a permanência de milhões de pessoas em situação crítica em diversos países, mesmo onde há excesso de disponibilidade calórica. A metodologia adotada pela FAO para acompanhamento da situação da fome no mundo calcula a disponibilidade calórica média em cada país e a proporção de pessoas que têm uma ingestão calórica abaixo do valor mínimo recomendado. Os dados já citados do SOFI 2000 mostram que a fome atinge 98 países subdesenvolvidos e mais 27 países desenvolvidos e em transição (Europa Oriental e antiga União Soviética). Esses países têm uma população total que varia de 400 mil (Suriname) a 1,2 bilhão (China). Dos 98 países, verifica-se que apenas seis deles têm uma disponibilidade calórica

total per capita<sup>7</sup> abaixo do mínimo requerido. Ou seja, apenas seis países não têm disponibilidade de alimentos suficiente para alimentar toda a população, diferentemente dos demais 92 países, cujo problema é a distribuição desigual da alimentação.

Esse mesmo estudo estimou no Brasil a disponibilidade de 2.960 quilocalorias por pessoa e por dia, bastante acima do mínimo recomendado de 1.900 kcal/pessoa/dia. Os subnutridos brasileiros teriam um consumo médio de 1.650 kcal/pessoa/dia e déficit de 250 kcal/pessoa/dia. O Brasil é classificado na categoria 3 (de 1 a 5, para proporções crescentes de subnutridos), juntamente com países como Nigéria, Paraguai e Colômbia, por exemplo.

Naturalmente, trata-se de uma simplificação do problema, pois os países têm déficits alimentares mais ou menos profundos, que variam, segundo a FAO, de 100 a 400 kcal/pessoa/dia. Mas ilustra bem o problema: **se os alimentos fossem igualmente distribuídos entre a população desses países, a fome no mundo se reduziria a alguns poucos países com déficit crônico de alimentos, quase todos localizados na África e Ásia.**

### 3) Existe um mercado da fome no mundo

George (1976) cita dados do Banco Mundial, que conclui que um bilhão de pessoas que vivia nos países com renda *per capita* abaixo de duzentos dólares por mês consumia apenas cerca de 1% da energia consumida pelos norte-americanos. Acredita-se que esta situação tenha mudado pouco, ainda que se considere o aumento da conscientização sobre o excesso de consumo alimentar em função do problema da obesidade e doenças associadas. A autora, ao fazer uma análise das causas da fome no mundo, levanta, de forma contundente, a existência de interesses políticos e econômicos – comerciais – em manter

7 Refere-se à quantidade de alimentos para consumo humano, expressa em kcal/pessoa/dia, calculada como o volume da produção alimentar remanescente para o consumo humano após as deduções de todo consumo não-humano: exportação, alimentação animal, uso industrial, sementes e perdas.

certas pessoas famintas e em alimentar outras. Trata-se da existência de um “mercado da fome”, suprido pelas empresas transnacionais ligadas aos alimentos e apoiado pelos governos nacionais e organizações internacionais de fomento.

Esse mercado, ou indústria, da fome é altamente dinâmico e lucrativo e manifesta-se de diversas formas, segundo os imperativos da acumulação capitalista.

O papel da alimentação foi primordial no desenvolvimento do capitalismo industrial, podendo-se classificar dois momentos, que Friedmann e McMichael (1989) chamam de diferentes regimes alimentares. No primeiro regime alimentar, que vai do período da consolidação do capitalismo industrial no final do século XIX até o início do pós-guerra, a agricultura teve um papel primordial na divisão internacional do trabalho, por meio do fornecimento de matérias-primas e alimentos para os países europeus e para as metrópoles. A expansão do mercado de trabalho para a indústria nascente contou com a entrada de alimentos e matérias-primas baratas dentro de um mercado mundial regulado. Para dar conta desse imperativo, desenvolveu-se uma especialização da produção agrícola voltada para a exportação nos países colônias, crescentemente competitivos.

Esse modelo favoreceu o domínio crescente da produção e do fornecimento de alimentos por alguns poucos países, particularmente os Estados Unidos e o Canadá. Como consequência, vê-se que, em 1970, os EUA empreendiam cerca de 35% das exportações mundiais de trigo, 50% de milho, 90% dos grãos de soja e 30% dos farelos. Isso foi resultado de uma política deliberada de difusão do modelo de produção e consumo norte-americanos. Os excedentes americanos eram desovados no mundo, juntamente com a difusão do padrão americano de produção, baseado em alta mecanização, diminuição maciça da força de trabalho agrícola, especialização das tarefas no processo de produção, revolução técnica para utilização de insumos industriais e de sementes altamente produtivas e criação de animais com base em alimentação produzida pela indústria (Tubiana, 1985).

#### Investimento em Pesquisa: o Caso do CGIAR

O CGIAR – Consultative Group on International Agricultural Research dedica US\$ 350 milhões anualmente através da comunidade internacional para investimento em pesquisa agrícola nos países subdesenvolvidos.

O “Workshop” de San José, Costa Rica, em setembro de 1999, teve como tema o combate à pobreza: “Assessing the Impact of Agriculture Research on Poverty Alleviation”. Nesse evento, decidiu-se dedicar 1% do orçamento

total do Centro para pesquisas em temas ligados à pobreza. O objetivo é dedicar esse orçamento para mapeamento da pobreza, estudos de caso, experimentos e estudos sobre impactos da pesquisa agrícola na redução da pobreza.

Editorial do Workshop, publicado em Food Policy, 18 (6), 2000, pp. 631-650

“A influência americana ultrapassa amplamente o âmbito de um controle dos mercados e relações comerciais. Constitui-se, de fato, numa verdadeira hegemonia, pois ela se apóia na força do Estado e no poder dos atores engajados (especialmente firmas multinacionais de origem norte-americana do setor agroalimentar), legitima-se e enraiza-se na eficácia dos modelos técnicos e científicos, econômico, social e político” (Tubiana, 1985, p. 109).

No segundo regime alimentar, que se difundiu no pós-guerra, a indústria alimentar passou a subordinar a agricultura, tornando-se crescentemente intermediária entre produtores agrícolas e consumidores de alimentos. Com base nas grandes empresas transnacionais, a agricultura se insere nesse processo de acumulação, em que “a comida passa a ser não só uma coisa produzida por agricultores e comprada por consumidores, mas um produto lucrativo para empresa capitalista, produzida, processada e vendida transnacionalmente” (Friedmann, 1991, p. 72).

Dessa forma, verifica-se não mais uma especialização de países produtores *versus* importadores, mas uma integração transnacional da produção alimentar, com forte base na produção animal intensiva para criar o complexo produto animal/ração, que ultrapassa fronteiras. Pós-1973 essa integração incorporou alguns países do terceiro mundo, como Brasil e Argentina, na América Latina, e países da Ásia.

Dois tendências importantes para os países subdesenvolvidos participantes desse regime são: a substituição de importação de produtos tropicais do Sul por indústrias agroalimentares dos países capitalistas avançados, baseada na busca crescente por lucros e na substituição de produtos naturais por sintéticos; e a crescente competição e instabilidade geradas através do fim dos acordos multilaterais (Friedmann, 1991).

Os produtos agrícolas não são mais fornecidos diretamente aos consumidores, mas fazem parte de um sistema complexo de processamento, como matérias-primas, de uma crescente indústria alimentar. A competitividade cresce, junto com a instabilidade do fluxo comercial e dos preços. Alguns países subdesenvolvidos conseguem se inserir no mercado de fornecimento de matérias-primas, como é o caso de Argentina, Brasil e Chile, mas, ao mesmo tempo, passam a ser crescentemente dependentes da importação de alimentos processados pelas empresas dos países desenvolvidos. Em 1983, o grupo dos países desenvolvidos realizava mais de 65% das exportações mundiais de produtos agrícolas. A participação das importações dos

países desenvolvidos na demanda mundial passou de 16% em 1967 para 23% em 1980, sendo que a de produtos leiteiros passou de 20% para 34% e a de açúcar, de 19% para 31%, a de cereais forrageiros de 4% para 18% e de grãos oleaginosos, de 9% para 22%, no mesmo período (Tubiana, 1985).

As conseqüências desse processo são várias. Primeiro, verifica-se que a produção, a manufatura e a distribuição de alimentos no mundo são cada vez mais controladas por poucas mãos, cujos interesses estão relacionados à busca de lucros monetários e não às necessidades dos seres humanos. Isto faz com que as decisões do que e quanto produzir dependam cada vez menos das necessidades da população dos países subdesenvolvidos, fornecedores de matérias-primas. As decisões são ditadas pelos países desenvolvidos e pelos imperativos da exportação<sup>8</sup>.

**Uma outra conseqüência desse mercado da fome é a imposição e a distorção de hábitos alimentares por parte dos países desenvolvidos nos demais países.** Primeiramente, isso ocorreu com a ajuda alimentar, no pós-guerra, por meio do qual os Estados Unidos desovaram imensos estoques de trigo, soja e seus derivados e demais cereais (através da PL480, Public Law 480), criando uma dependência nos países pobres de alimentos que não são por eles produzidos. Num segundo momento, essas mudanças foram forjadas por meio de campanhas publicitárias, das grandes empresas alimentares de produtos processados importados.

Nos países subdesenvolvidos, Friedmann (1991) concluiu que este processo resulta em diferentes dietas alimentares baseadas nas classes sociais (renda). Enquanto aumenta o consumo de alimentos processados, congelados, *fast foods*, adoçantes e pratos prontos nas camadas da população de maior renda, a maior parte da população desses países mantém um padrão de consumo tradicional da população de baixa renda.

George (1976) constata que, nos Estados Unidos, o consumo de leite, frutas e verduras decresceu, enquanto o consumo de refrigerantes, batatas fritas empacotadas, pastéis, sorvetes e

---

8 No Brasil verifica-se que a produção brasileira de grãos é crescente. Em 1999, a produção total de grãos (milho, soja, arroz, feijão e trigo) foi de 82,44 milhões de toneladas e em 2000 estimou-se uma safra de 85,66 milhões de toneladas, segundo Embrapa-Conab. No entanto, 80% desta produção refere-se a apenas duas culturas: milho e soja. Por outro lado, as produções de arroz, feijão e trigo, representaram, respectivamente, 14,0%, 3,7% e 3,1% da produção de grãos em 1999. As culturas de milho e soja apresentaram o maior crescimento de produção entre 1975 e 1999, de respectivamente, 3,1% e 4,9% ao ano, enquanto as produções de arroz, feijão e trigo aumentaram a taxas de 1,7%, 1,3% e 1,5% ao ano, respectivamente (Embrapa/ site www.embrapa.br).

pós artificiais de frutas cresceu assustadoramente nas últimas décadas, ao mesmo tempo em que os lucros das empresas de alimentos são crescentes e radicados cada vez mais nos países subdesenvolvidos.

No Brasil, dados comparativos do consumo domiciliar de alimentos nas regiões metropolitanas mostram que houve, de 1987-88 para 1995-96, uma substituição do consumo de pão por biscoito, que passou de 3,1 para 3,9 kg *per capita*/ano, um aumento do consumo de refrigerantes (o consumo de coca-cola passou de 9,6 para 12,6 litros *per capita*/ano e o de guaraná, 2,7 para 4,3 litros *per capita*/ano) e uma queda do consumo de leite *in natura*, de 64 para 51,5 litros *per capita*/ano (Reis, 2000).

#### 4) No Brasil, a pobreza e a fome NÃO estão concentradas nas áreas rurais do Nordeste

Não há dúvidas que a população rural do Nordeste é a mais pobre do país: Rocha (2000) calculou que, em 1999, 51% da população rural do Nordeste estava abaixo da linha de pobreza, proporção só menor que a da região metropolitana de Salvador, de 59,6%, em relação a todas as demais regiões do país. Hoffmann (2001) calculou, para o mesmo ano, que 50,4% das pessoas residentes na zona rural do Nordeste viviam com renda familiar *per capita* igual ou menor a um quarto do salário mínimo<sup>9</sup>, sendo esta a maior proporção verificada em relação às demais regiões e áreas.

No entanto, em termos absolutos, a população rural do Nordeste representava, em 1999, 15,1% da população pobre no país, ou seja, 8,2 milhões dos 54,4 milhões de pobres do país (Rocha, 2000).

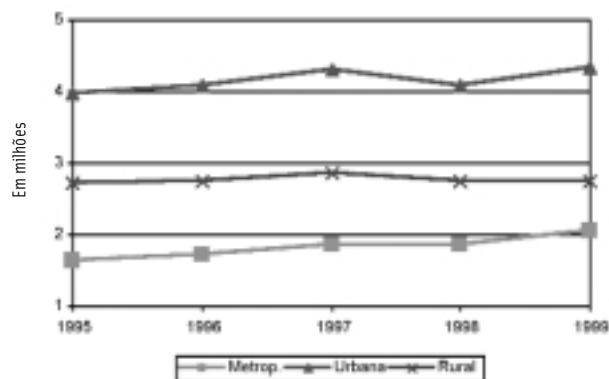
Ao comparar a pobreza do Nordeste com a do Centro-sul, não está se querendo “igualar” as pobreza. Elas apresentam diferentes sinais de gravidade e, possivelmente, no Nordeste brasileiro, aparecem em suas formas mais extremas. Alguns analistas falam até mesmo de uma “fome africana” no Nordeste, referindo-se à desnutrição crônica que ocorre em algumas regiões daquele continente. O que está se querendo dizer é que ao focalizar o problema da fome em áreas específicas – especialmente nas áreas rurais – não se estará atacando o problema global, mas apenas parte dele.

Os dados levantados pelo Projeto Fome Zero calcularam

que a população rural pobre do Nordeste representa 21% da população pobre do país (9,452 milhões de pessoas), em 1999. Verificou-se, também, que é exatamente nas áreas metropolitanas que a pobreza aumentou nos últimos anos (Gráfico 2). Enquanto o número de famílias pobres cresceu a uma taxa de 0,3% ao ano entre 1995-99, nas áreas metropolitanas esta taxa foi de 5,4% ao ano no mesmo período. Rocha (2000) avaliou que os efeitos redistributivos do Plano Real em nível nacional já tinham se esgotado em meados de 1996, estabilizando-se num novo patamar. A partir de então, os ajustes pós-plano têm gerado um agravamento da pobreza metropolitana, que passou de 33%, em 1995 a 37% em todo o país, em 1999. Seus dados demonstram que, só na Região Metropolitana de São Paulo, a proporção de pobres passou de 26,9%, em 1995, para 39%, em 1999, representando um aumento de 45% em apenas quatro anos.

Segundo a autora, esse agravamento pode estar associado ao rápido processo de exclusão da mão-de-obra menos qualificada do mercado de trabalho. Os postos de trabalho de menor qualificação (trabalhadores com menos de quatro anos de escolaridade) foram reduzidos em 1,2 milhão entre abril de 1994 e abril de 1999, enquanto aqueles ocupados por trabalhadores com quatro a oito anos de estudo permaneceram estáveis, e os postos de trabalhadores com mais de oito anos de estudo continuam a crescer. Como conseqüência, o rendimento total dos trabalhadores com maior escolaridade apresenta os maiores ganhos acumulados no período 1994-2000, enquanto os ganhos daqueles com menor escolaridade têm declinado sistematicamente.

Gráfico 2 - Evolução de Famílias muito Pobres, segundo Áreas de Residência, Brasil, 1999



Fonte: Projeto Fome Zero

Nota: Famílias com renda per capita inferior a um dólar diário

<sup>9</sup> Refere-se ao salário mínimo real de agosto de 1980 (R\$ 46,15 em setembro de 1999).

### 5) As forças de mercado NÃO resolvem o problema da fome

Nos documentos da Cúpula Mundial da Alimentação de 1996, a FAO analisa algumas histórias de sucesso no combate à fome no mundo. Os relatos demonstram que a grande maioria dos países o conseguiu com uma forte atuação do governo junto à sociedade civil (ver *boxes*).

No Brasil, acompanhamos a diminuição dos estoques públicos e uma crescente insegurança alimentar. Alguns exemplos são a crise do milho ocorrida em 1999/2000, quando os preços do milho estavam 30% acima do ano anterior e os produtores continuaram estocando o produto na expectativa de preços mais altos<sup>10</sup>.

Para este ano de 2001 espera-se no Brasil uma demanda para o arroz de 12 milhões de toneladas, acima dos 10,5 milhões previstos de produção interna. A dependência das importações de trigo da Argentina também é fator de insegurança diante da crise econômica por que passa o país e das oscilações cambiais.

Apesar de alguns avanços obtidos no países citados, representantes da FAO constataam que ainda são resultados não permanentes e que, na realidade, não há propostas governamentais planejadas para a erradicação da fome. **A falta de resultados, assim, não é consequência da “ineficiência dos governos” ou da “ineficácia da intervenção governamental”, pois pouco se veri-**

**ficou em termos de atuação planejada dos agentes públicos nessa linha.** Quando essa existiu, teve curta duração no país.

Susan George (1976) conclui que “os únicos países subdesenvolvidos que solucionaram o problema alimentar do seu próprio povo fizeram isso a partir de um determinado tipo de planejamento central e descobriram formas de mobilizar o povo”. Afirma ainda que “a única forma racional de liquidar as manipulações de preços e de estoques alimentares pelos gigantes do comércio seria manter estoques alimentares de cereais nas mãos do governo. A FAO vem propondo estoques mundiais seguros de 230 milhões de toneladas, sendo 160 como estoques operacionais e outros 70 milhões como seguro contra safras desastrosas.”

10 Ver Folha de São Paulo, 11.4.2000.

#### China

A China possui o desafio de alimentar quase um quinto da população do mundo, dispondo de apenas 1/15 da terra arável. Esse desafio foi enfrentado com elevado investimento na agricultura, desde os anos 1960. Como resultado deste investimento, a disponibilidade alimentar passou de 1.500 kcal/pessoa/dia no início dos anos 1960, para 2.700 kcal/pessoa/dia no início dos anos 1990, por meio, basicamente, do aumento da produção doméstica.

Em 1979 o governo chinês iniciou uma série de reformas visando a dinamizar a agricultura: diversificou a economia rural, especializou a produção, expandiu os direitos à terra, alocou as culturas de acordo com a aptidão da região e individualizou a propriedade. Entre 1979 e 1984, o valor da produção agrícola cresceu 11,8% ao ano e a produção de grãos, 4,1% ao ano. O período de maior crescimento da renda “per capita” rural ocorreu entre 1979 e 1984. O número de pobres rurais declinou de 260 milhões em 1978 para 100 milhões em 1990.

Baseado em FAO (1996).

#### Indonésia

Desde o final dos anos 1960, a Indonésia persegue uma política persistente para atingir auto-suficiência na produção de arroz visando à segurança alimentar. Como resultado, a disponibilidade calórica “per capita” passou de 2.000 kcal/pessoa/dia para 2.700 kcal/pessoa/dia no início dos anos 1990.

Durante o “boom” de crescimento econômico do país de 6% ao ano durante as últimas décadas, o setor agrícola, especialmente de arroz, recebeu suporte significativo do Estado. Houve investimento em irrigação, infra-estrutura, pesquisa, extensão e educação. Tudo isso associado a políticas de estabilização econômica. Isso gerou um crescimento significativo no “status” da segurança alimentar no país.

A política de suporte ao arroz envolve uma agência de logística nacional paraestatal, denominada BULOG, que estabelece preços e controla o comércio internacional, garantindo a estabilidade dos preços domésticos a partir de valores mínimos para produtores e máximos para consumidores.

Baseado em FAO (1996).

### 3. AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS EXISTENTES

#### 3.1 A POLÍTICA ALIMENTAR NA DÉCADA DE 1990

O início da década de 1990 foi marcado pelo desmonte dos principais programas federais na área de alimentação e nutrição. Imediatamente após o *impeachment* do presidente Fernando Collor, em 1992, o Movimento Pela Ética na Política definiu-se pelo combate prioritário a outro tipo de corrupção e lançou as primeiras sementes da Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria e Pela Vida. Tal decisão encontrou respaldo técnico e político na proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar, produzida em 1991 pelo Governo Paralelo<sup>11</sup>, que previa uma abordagem estrutural da questão da fome e da miséria, com propostas de ação a curto, médio e longo prazos.

O grave quadro de insegurança alimentar demonstrado pelos Mapas da Fome<sup>12</sup>, elaborados pelo IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – documentando a existência de 32 milhões de brasileiros vivendo em condições de indigência em todos os recantos do país mobilizou governo e sociedade em busca de soluções para o problema.

O Governo Federal, em parceria com a Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria e Pela Vida, criou, em maio de 1993, o CONSEA, integrado por oito ministros e 21 representantes da sociedade civil, em grande parte indicados pelo Movimento Pela Ética na Política, para coordenar a elaboração e implantação do Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria dentro dos princípios da solidariedade, parceria e descentralização<sup>13</sup>.

O CONSEA, tendo como pano de fundo o Plano de Combate à Fome e à Miséria, definiu como prioridades: a geração de emprego e renda; a democratização da terra e o assentamento de produtores rurais; o combate à desnutrição materno- infantil; o

fortalecimento, ampliação e descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar; a continuidade da utilização de estoques públicos para programas de alimentação social (Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos – PRODEA); e a revisão do PAT.

A experiência do CONSEA, como mecanismo inovador de parceria e governabilidade, apresentou resultados extremamente positivos em seus dois anos de existência.

Dois grandes avanços estão ligados à criação do CONSEA:

1. O combate à fome e à miséria passou a ser visto como um problema de governo e uma questão estratégica, ficando sua coordenação diretamente vinculada ao gabinete do presidente da República;
2. Implantou-se uma coordenação das ações governamentais de forma intersetorial, nos diferentes níveis de governo, com as ações da sociedade civil no sentido de reduzir duplicidades, superposições e de atingir os objetivos propostos.

A atuação vigilante dos representantes da sociedade civil no CONSEA garantiu os recursos para os programas prioritários, impedindo que sofressem cortes em decorrência de medidas de contenção. Ao mesmo tempo, transformou-se em um espaço privilegiado de debate entre o governo e a sociedade civil, colaborando para a mobilização da opinião pública em torno do tema e aprofundando a participação da sociedade civil na formulação e controle das políticas públicas. Assim, o CONSEA conseguiu incluir de forma efetiva a segurança alimentar na agenda política brasileira.

O CONSEA representou uma novidade em termos de mecanismos de governabilidade no país: representantes do primeiro escalão do Governo Federal e da sociedade civil discutiam propostas que poderiam acelerar o processo de erradicação da pobreza e da miséria. Foram gestadas e/ou viabilizadas propostas de políticas públicas inovadoras, tais como: a descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar, o Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda, a busca de transparência na gestão de recursos públicos e a criação do PRODEA como mecanismo de aproveitamento de estoques públicos de alimentos a ponto de serem perdidos. Mais inovadoras ainda foram as formas de gestão implementadas no processo, com a criação de múltiplos grupos de trabalho mistos (sociedade civil/ governo) que acabaram por consolidar uma nova prática e cultura de gestão compartilhada de políticas públicas.

11 SILVA, Lula da, L. I. L.; Gomes, J. Política Nacional de Segurança Alimentar. São Paulo, Governo Paralelo.

12 Ver PELIANO, A. M. (coord). "O Mapa da Fome: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar". Documento de Política n 14. IPEA, Brasília, 1993; PELIANO, A. M. (coord). O Mapa da Fome II: Informações sobre a indigência por municípios da Federação. Documento de Política n 15. IPEA, Brasília, 1993; PELIANO, A. M (coord). O Mapa da Fome III: Indicadores sobre a Indigência no Brasil (classificação absoluta e relativa por municípios). Documento de Política n. 17. IPEA, Brasília, 1993.

13 Ver PELIANO, A (Coord.). Plano de Combate à Fome e à Miséria. Princípios, Prioridades e Mapa das Ações de Governo. IPEA, Brasília, 1993.

Um dos momentos mais importantes da parceria entre sociedade civil e governo no CONSEA ocorreu com a realização da Primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em Brasília, julho de 1994<sup>14</sup>. Ela representou o marco principal da construção de uma proposta de segurança alimentar para o país. As discussões realizadas desde o plano local, na preparação da conferência e, depois, durante a própria conferência – que contou com cerca de 2.000 delegados – deixaram evidente o diagnóstico de que a concentração da renda e da terra constituíam os determinantes principais da situação de fome e insegurança alimentar. Em documento posterior, que sistematizou os eixos e prioridades que afloraram desse intenso processo de discussão, são encontradas as preocupações referentes ao acesso à alimentação, à necessidade de assegurar saúde, nutrição e alimentação a grupos vulneráveis e de garantir qualidade aos alimentos e ao estímulo a práticas alimentares e de vida saudáveis, conforme se vê no *box* abaixo (CONSEA, 1994).

Uma das grandes limitações do CONSEA, no entanto, foi que, por definição governamental, as decisões referentes à política econômica continuaram a passar à margem das discussões sobre o impacto das mesmas sobre a segurança alimentar, a fome e a miséria da população. Ou seja, a articulação limitava-se aos ministérios da área social e, muitas vezes, o CONSEA reduziu-se a apenas mais um mecanismo de pressão para garantir recursos para políticas e programas sociais. Assim, a decisão de

14 Ver, a respeito, o documento: I Conferência Nacional de Segurança Alimentar de Consea e Secretaria Executiva Nacional da Ação da Cidadania, Brasília, 1995.

transformar o combate à fome e à miséria em prioridade não foi adotada pela área econômica, que continuou a aceitar as prescrições dos organismos financeiros internacionais, independentemente do impacto que pudessem ter sobre o agravamento da exclusão social, da fome e da desnutrição.

Nas áreas de saúde e nutrição, a nova forma de gestão de políticas públicas, apesar de ter representado um enorme avanço em relação a iniciativas anteriores, não conseguiu a articulação necessária. A coordenação do Programa Nacional de Alimentação (PRONAN), que incluía ações de vários ministérios, nunca se efetivou devido às disputas entre os ministérios. Um dos fatores principais para o fracasso da articulação foi o fato de a coordenação estar localizada no Instituto de Alimentação e Nutrição (INAN), órgão do segundo escalão do Ministério da Saúde.

Na transição para o governo FHC, a política de estabilização da moeda, articulada ao ajuste da economia brasileira e à liberalização do comércio internacional, foi definida como o eixo central da política governamental em 1995, tendo a consolidação do Plano Real como meta primeira.

É interessante ressaltar que, como uma de suas primeiras medidas, o novo governo extinguiu o CONSEA criando um outro conselho com estrutura semelhante, mas com caráter e objetivos totalmente diferentes.

Essa nova instância, denominada Conselho da Comunidade Solidária, passou a ser apenas um organismo governamental de consulta, tendo sua presidência exercida por pessoa de escolha do presidente da República, no caso a primeira-dama, Ruth

### **As Diversas Possibilidades da Segurança Alimentar Comunitária**

Paralelamente aos programas de ajuda alimentar como o "Food Stamp", outras formas de programas alimentares têm surgido. Recentemente, disseminou-se nos EUA o conceito de Segurança Alimentar Comunitária, surgido no final dos anos 1980 e início dos 1990, a partir de um conjunto de ativistas, educadores, nutricionistas e pesquisadores das áreas de agricultura e saúde. O conceito prioriza a ação local na busca da melhoria das condições de vida das famílias por meio de ações descentralizadas, de pequena escala, em nível local, gerenciadas por habitantes locais, com controle e representação das pessoas de baixa renda.

Em 1999 o Departamento de Agricultura lançou a Iniciativa de Segurança Alimentar Comunitária, procurando incentivar parcerias entre o Departamento de Agricultura e as comunidades locais para não só criar sistemas locais de alimentação, como também diminuir carências e melhorar o nível nutricional da população.

Entre os diversos programas desenvolvidos na área, pode-se citar: for-

mação de cooperativas de alimentação, como clubes de compra e cooperativas varejistas de alimentos; mercados de venda direta do produtor (comércio "self-service", dentro das fazendas, bancas de frutas, verduras e legumes, venda direta à merenda escolar); agricultura comunitária, onde grupos de consumidores se cotizam para comprar, no início do plantio, uma parte da produção futura dos produtores locais e recebendo, em contrapartida, uma cesta de produtos frescos por semana, produzidos organicamente, colhida sempre no dia.; e hortas comunitárias. Segundo Kantor (2001), "a venda direta do produtos nos centros urbanos é um dos carros-chefe da comercialização agrícola direta nos EUA."

Extraído de Segurança Alimentar Comunitária: Programas Melhoram o Acesso à Alimentos, de Linda Scott Kantor, publicado na Revista "Food Review", do ERS/USDA, Washington, vol. 24 no.1, pp. 20-26 (jan/abr 2001), disponível no site [www.ers.usda.gov](http://www.ers.usda.gov).



Cardoso. Ao mesmo tempo, perdeu-se o foco na segurança alimentar, diluindo-se o tema entre outros de maior importância, relacionados ao processo de exclusão econômica e social. Fragmentou-se mais uma vez a discussão da questão da segurança alimentar em vários de seus componentes (alimentação e nutrição, questão agrária, geração de emprego e renda, criança etc.)

O novo conselho significou a manutenção da forma mas a alteração do conteúdo. Deixou de haver o esforço de parceria entre atores com interesses claramente diferentes e constituiu-se um organismo de consulta à sociedade civil, com parceiros cuidadosamente escolhidos.

Após a extinção do CONSEA, a sociedade civil, por meio do Fórum Nacional da Ação da Cidadania e sua Secretaria Executiva Nacional, manteve uma pressão continuada sobre a Secretaria Executiva do Comunidade Solidária no sentido de que a discussão sobre a questão da segurança alimentar e nutricional fosse retomada.

Uma das iniciativas nessa linha foi a constituição de um Comitê Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional. Este Comitê, composto por representantes dos vários ministérios envolvidos em ações de segurança alimentar e nutricional, se manteve em funcionamento durante os anos de 1995 e 1996 e serviu de base para a constituição do Comitê Nacional de Preparação para a Cúpula Mundial de Alimentação, em 1996.

O período de 1997 e 1998 foi caracterizado por uma crise ainda maior na área da política social e, em especial, no que tange à questão da fome e da pobreza. Basicamente, foi mantido o esforço de coordenação, em nível municipal, dos progra-

mas que compunham a agenda básica do Comunidade Solidária, mas não houve a expansão orçamentária necessária para atender os municípios mais carentes.

O INAN foi extinto em julho de 1997 e, por quase oito meses, nenhuma estrutura de articulação da área de Alimentação e Nutrição foi colocada em seu lugar, o que demonstra a falta de prioridade dedicada ao tema.

O Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos passou por sucessivas crises com a redução da disponibilidade de estoques de alimentos. Várias alternativas foram propostas no sentido de articular o programa a ações estruturantes, buscando reduzir o componente gerador de dependência. O Programa foi, mais uma vez, reativado com a seca do Nordeste sem que qualquer das modificações propostas tenham sido introduzidas. No ano de 1998, um número recorde de cestas foram distribuídas neste contexto.

Foi ficando cada vez mais clara a total ausência de uma política social articulada e, dentro dela, de uma política nacional de combate à fome e à desnutrição, em articulação com a redução da pobreza.

A partir de 1999, a Casa Civil, por intermédio da Secretaria Executiva do Comunidade Solidária, abandonou a iniciativa de coordenação e promoção da convergência de ações sociais em nível municipal, adotada pela Secretaria durante o primeiro mandato. Em seu lugar, a prioridade foi dada a uma proposta de Desenvolvimento Local Integrado Sustentável, o Comunidade Ativa, que, a partir da mobilização da sociedade civil local, levaria à elaboração de uma Agenda Local (próxima à Agenda 21) que seria negociada com os governos estadual e federal por

### As três diretrizes para uma Política Nacional de Segurança Alimentar definidas na I Conferência Nacional de Segurança Alimentar

I – Ampliar as condições de acesso à alimentação e reduzir o seu peso no orçamento familiar:

- Prioridade 1 – Orientar o desenvolvimento para a geração de empregos e distribuição de renda;
- Prioridade 2 – Aumentar a disponibilidade de alimentos;
- Prioridade 3 – Reduzir o custo dos alimentos e seu peso no orçamento familiar;

II – Assegurar saúde, nutrição e alimentação a grupos populacionais determinados:

- Prioridade 4 – Combater a desnutrição e reduzir a mortalidade materno-infantil;
- Prioridade 5 – Proteger a saúde e estado nutricional do grupo materno-infantil;

Prioridade 6 – Fortalecer o Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT;

- Prioridade 7 – Ampliar o Programa de Alimentação Escolar;
- Prioridade 8 – Proteger outros grupos específicos;

III – Assegurar a qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos e seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilo de vida saudáveis:

- Prioridade 9 – Garantir a qualidade higiênico-sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos;
- Prioridade 10 – Estimular práticas alimentares e estilos de vida saudáveis.

Extraído de CONSEA (1994) e Secretaria Executiva da Ação da Cidadania (1995).

Agências Locais de Desenvolvimento. Essa seria a proposta do governo para superação da fome e da pobreza, a médio e longo prazo. As ações de enfrentamento imediato seriam deixadas para os programas setoriais já existentes. A concentração das atividades da Secretaria Executiva no Comunidade Ativa deixou à deriva uma série de programas que compunham a Agenda Básica, inclusive o PRODEA. A proposta do Comunidade Ativa era bastante ambiciosa: atingir 157 municípios no ano de 1999 e 1.000 no ano 2000. No entanto, a meta de 157 só foi atingida no final de 2000.

A partir de junho de 1999, as possibilidades de parceria entre a sociedade civil e a Secretaria Executiva do Comunidade Solidária, no que se relaciona ao tema da segurança alimentar e nutricional, reduziram-se progressivamente. O Comitê de Seguimento da Cúpula Mundial da Alimentação nunca mais foi convocado e todas as negociações em relação à revisão do PRODEA foram suspensas, sem apresentação de justificativa.

Em meados de março de 2001, o governo anunciou suas metas sociais para os dois últimos anos do mandato. Não houve grandes novidades, a não ser:

- uma reafirmação do rearranjo dos programas em sua nova roupagem do Projeto Alvorada;
- a incorporação dos recursos do Fundo de Erradicação da Pobreza e da Rede de Proteção Social no Projeto Alvorada;
- o lançamento do novo programa da área da saúde, o Bolsa Alimentação, nos mesmos moldes da Bolsa Escola, para gestantes e crianças menores de seis anos, substituindo o antigo Incentivo ao Combate a Carências Nutricionais, conhecido como “Leite é Saúde”.

Dessa forma, verifica-se que o que marca o início do segundo mandato de FHC na área social é ainda a inexistência de uma política social consistente que articule os vários programas e iniciativas da Presidência da República, de secretarias de Estado e de ministérios setoriais.

O Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC, ONG que se especializou no acompanhamento da execução do Orçamento Federal, alerta que o fato de estarem incluídos na lei orçamentária não garante que os programas recebam os recursos. Segundo o INESC, de 1995 a 1998, por exemplo, houve uma redução de 31% nos gastos sociais, devido a cortes, e um aumento de 336,9% nos recursos alocados para o pagamento da dívida pública, o que espelha bem a opção política do Governo Federal em seu primeiro mandato. É importante ressaltar, tam-

bém segundo o INESC, que nos últimos dois anos tanto a área de saúde como a de educação executaram a quase integralidade do seu orçamento, refletindo a importância política garantida para as duas áreas por ministros politicamente fortes. Ao mesmo tempo, áreas essenciais à saúde executaram parcelas menores do seu orçamento, como foi o caso do saneamento básico e da habitação (36,6%), entre outros.

Os programas ora em execução, apesar de visarem a uma maior articulação entre si e com as ações dos governos estaduais e municipais, apresentam os seguintes problemas fundamentais:

- a hegemonia da área econômica sobre a social. Qualquer situação de crise, interna ou externa, pode levar a cortes profundos nos recursos alocados para a área social, inviabilizando alguns componentes dos programas ou a sua totalidade;
- a falta de uma política de desenvolvimento social ordenadora em nível federal e de seus respectivos mecanismos de governabilidade. Em um clima de acirramento do processo político, as disputas internas podem levar a dificuldades crescentes de articulação;
- a inadequação de mecanismos estaduais e municipais de gestão que possam garantir que a população mais carente seja efetivamente atendida pelos programas em andamento;
- os programas federais se sobrepõem aos programas nos níveis estadual e municipal, com seus ritmos diferentes e sem levar em conta as dinâmicas próprias de cada localidade;
- não há mecanismos de governabilidade locais capazes de fazer a integração dos programas federais com as iniciativas estaduais e municipais.

Assim, corremos o risco de ver grande parte dos recursos alocados para as ações serem desperdiçados durante os próximos anos por falta de capacidade de gestão, seja do ponto de vista administrativo, técnico ou político.

## 3.2 PROGRAMAS ESPECÍFICOS

### 3.2.1 PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO DO TRABALHADOR – PAT

O Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) tem entre seus objetivos melhorar as condições nutricionais dos trabalhadores e introduzir uma educação alimentar, com repercussões positivas na qualidade de vida, na redução de acidentes de trabalho e no aumento da produtividade.

Em sua origem, o programa tinha como prioridade atender os trabalhadores de baixa renda, ou seja, aqueles que ga-

nhavam até cinco salários mínimos. Esse critério foi alterado em 1991, permitindo que trabalhadores em faixas de renda acima de cinco salários mínimos fossem contemplados com o programa.

Os participantes do programa – empresas, trabalhadores e governo – têm os seguintes benefícios diretos e indiretos:

- a) Empresa - direto: incentivo fiscal (redução de até 4% no imposto de renda devido) e isenção de encargos sociais sobre o valor da alimentação fornecida; indiretos: aumento da produtividade; maior integração entre trabalhador e empresa e redução do absenteísmo (atrasos e faltas).
- b) Trabalhador - direto: melhoria das condições nutricionais e de qualidade de vida; indireto: aumento da capacidade física, aumento de resistência à fadiga e doenças e redução de riscos de acidentes de trabalho.
- c) Governo - indireto: redução de despesas e investimentos na área da saúde e crescimento da atividade econômica e bem-estar social.

O PAT tem como unidade gestora a Secretaria de Inspeção do Trabalho/Departamento de Segurança e Saúde no Trabalho juntamente com uma comissão tripartite, composta de representantes do governo, dos trabalhadores e dos empregadores.

A comissão tripartite tem, por parte do governo, um representante do Ministério do Trabalho que o preside, um do Ministério da Fazenda e um do Ministério da Saúde, indicados pelos ministros titulares dos respectivos órgãos. A Comissão conta ainda com quatro representantes dos trabalhadores e quatro dos empregadores, sendo que para ambas as partes os representantes serão indicados pelas respectivas entidades representativas de âmbito nacional e designados pelo ministro do Trabalho, para mandato de dois anos, sendo permitida a recondução por igual período<sup>15</sup>.

As empresas beneficiárias do PAT podem deduzir do lucro tributável para fins do Imposto de Renda o dobro das despesas comprovadamente realizadas em programas de alimentação do trabalhador, desde que não ultrapasse 4% do total do Imposto

de Renda devido, podendo descontar até 20% do valor do benefício de seus empregados beneficiados.

Um aspecto importante no que se refere aos benefícios tributários do programa é que esses não contemplam as micro e pequenas empresas, com a justificativa de que estas possuem lucro presumido e fazem sua declaração de Imposto de Renda através do modelo “SIMPLES”.

Na Tabela 3 apresentam-se os valores dos benefícios fiscais do programa de três exercícios fiscais. Optou-se pelo ano de 1992 como o primeiro período a ser analisado por ser o terceiro exercício de execução do programa, quando já havia uma maior consolidação do mesmo e, portanto, maior confiabilidade na análise de sua evolução.

Em 1992, os benefícios tributários do programa foram da ordem de R\$ 12 milhões (valores corrigidos para julho de 1999), contra um montante de aproximadamente R\$ 91 milhões para o ano de 1999. Um crescimento de mais de 600%. (Tabela 3).

**Tabela 3 - Evolução dos benefícios tributários do PAT – Brasil – 1992, 1995 e 1999**

Ano	Valores em R\$ de jul/99 <sup>(a)</sup> (milhões)	Empresas participantes	Trabalhadores beneficiados
1992	12,8	n.d.	7.847.413
1995	18,0	n.d.	n.d.
1999	90,8	73.343	8.054.311

(a) Valores deflacionados INPC.

Fonte: Elaboração DESEP/CUT a partir de dados da Secretaria da Receita Federal.

Utilizando-se o valor do custo de uma refeição diária por trabalhador como sendo de R\$ 5,00, que é o valor máximo por refeição dedutível do Imposto de Renda, constatamos que o custo total aproximado do programa para 1999 seria de R\$ 10,631 bilhões, sendo que a totalidade dos incentivos fiscais para o mesmo ano foi de R\$ 90,828 milhões.

Ao compararmos o total monetário de benefícios tributários anual com o número de trabalhadores beneficiados para o ano de 1999 verifica-se que o custo anual para o governo ficou em torno de R\$ 11,28 por trabalhador beneficiado e R\$ 1.238,41 por empresa participante.

15 Atualmente, as instituições representantes dos trabalhadores são a Central Única dos Trabalhadores – CUT; Confederação Geral dos Trabalhadores – CGT; Força Sindical – FS e Social Democracia Sindical – SDS. Já as instituições representantes dos empregadores são a Confederação Nacional da Agricultura – CNA; Confederação Nacional do Comércio – CNC; Confederação Nacional das Instituições Financeiras – CNF e Confederação Nacional das Indústrias – CNI.

**A evolução do PAT nos anos 1990**

Comparando-se o número de beneficiados pelo programa com os trabalhadores formais que receberam algum tipo de auxílio alimentação na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD de 1999, verifica-se a existência de apenas cerca de 800 mil (10%) trabalhadores que recebem auxílio alimentação em programas fora do PAT. Os mesmos dados da PNAD/99 mostram que 19,2% dos trabalhadores sem carteira de trabalho recebem algum tipo de auxílio alimentação. Esses dados nos levam a crer que parte das empresas cria seus próprios mecanismos para atender seus trabalhadores, independente dos benefícios fiscais que venham a ter (Tabela 4).

**Tabela 4 - Distribuição dos empregados que recebem ou não algum tipo de auxílio alimentação – Brasil – 1999**

Empregados <sup>(a)</sup>	Nº Abs. (em milhões)			Em %		
	Com auxílio alimentação	Sem auxílio alimentação	Total	Com	Sem	Total
Empregados com carteira	8,861	10,787	19,648	45,1	54,9	100,0
Empregados sem carteira	2,384	10,033	12,417	19,2	80,8	100,0
Funcionários Públicos Estatutários e Militares	2,286	2,446	4,732	48,3	51,7	100,0
Trabalhadores Domésticos	3,787	1,541	5,334	71,0	28,9	99,9

Fonte: IBGE/PNAD, 1999

(a) Excluem-se trabalhadores por conta própria, trabalhadores na produção para o próprio consumo, trabalhadores na construção para o próprio uso, trabalhadores não remunerados, empregadores e sem declaração.

O número de trabalhadores beneficiados pelo PAT aumentou entre 1991 e 1995, de 6,8 milhões para 7,1 milhões de trabalhadores, caindo para 7,7 milhões em 2000. Pode-se constatar que, se por um lado, o número de trabalhadores envolvidos no programa vem aumentando, por outro, a participação dos mesmos na totalidade de trabalhadores formais<sup>16</sup> do Brasil passou de 29,7% para 37,4% entre 1991 e 1995 e depois caiu de 37,4% para 28% entre 1995 e 2000.

Resumidamente, pode-se dizer que, durante a década de 1990, o PAT atingiu em média cerca de 32,4% do mercado de trabalho formal brasileiro, atendendo a 7,691 milhões de trabalhadores formais.

**Perfil dos trabalhadores beneficiados pelo PAT**

Os beneficiários do Programa de Alimentação do Trabalhador são, em sua maioria, pertencentes a empresas de grande porte (acima de mil empregados). Apesar de reduzir sua participação de 53% para 44,2% entre 1999 e 2000, a distribuição dos beneficiados continua bastante concentrada na grande empresa, que tinha, em 1999, 44,2% dos beneficiários do PAT.

A mão-de-obra beneficiada pelo programa situada na faixa de empresas com mais de mil trabalhadores representava 62,6% em 1992 e 57% em 1999 de todos os trabalhadores formais situados na mesma faixa de porte de empresas, proporção que cai para menos de 10% para as empresas com menos de cem empregados.

Os beneficiários do PAT são trabalhadores que recebem, em sua maioria, até cinco salários mínimos. Entre 1992 e 1999, os beneficiados que ganham até dois salários mínimos reduziram sua participação de 16,1% para 14,7%; os beneficiados que recebem de mais de dois a cinco salários mínimos elevaram sua participação de 37,4% para 40,8%; e os beneficiados situados na faixa acima de cinco salários mínimos reduziram sua participação de 38% para 34% entre 1999 e 2000.

Com relação à proporção entre beneficiários do PAT e total dos trabalhadores formais segundo faixas salariais, verifica-se na Tabela 5, que os trabalhadores beneficiados que recebiam em média até dois salários mínimos representavam 19,3% em 1992 e 16,2% em 1999 dos trabalhadores com carteira assinada de igual faixa. Essa proporção é crescente para maiores faixas salariais, sendo que os beneficiados com remuneração média anual acima de 5,01 salários mínimos representavam 48,3% em 1992 e 39,3% em 1999 dos trabalhadores formais situados na mesma faixa de remuneração. Ou seja, verifica-se que entre os trabalhadores mais pobres a cobertura do PAT é menor.

16 Compreende-se como trabalhadores formais aqueles que possuem carteira de trabalho assinada, estatutários e militares.

**Tabela 5 - Evolução do número de trabalhadores beneficiados pelo PAT e totalidade dos trabalhadores formais segundo faixas salariais – Brasil – 1992/1999**

Faixa Salariais (em s.m.)	1992			1999		
	Trabalh. Formais <sup>(a)</sup>	Trabalh. Beneficiados <sup>(b)</sup>	b/a	Trabalh. Formais <sup>(a)</sup>	Trabalh. Beneficiados <sup>(b)</sup>	b/a
Até 2,00	6.510	1.260	19,3	7.183	1.165	16,2
De 2,01 a 5,00	8.884	2.929	33,0	10.486	3.235	30,8
Acima de 5,01	6.186	2.985	48,3	6.853	2.693	39,3
Não Informado	-	673	-	-	832	-
Total	21.581	7.847	36,4	24.522	7.925	32,3

em 1.000

Fonte: Elaboração Desep/CUT a partir de MTE/Codefat/Datamec e MTE/SSST/PAT

Outros dados levantados por Guerra e Cazzuni (2001) demonstraram que as empresas participantes do programa durante os anos 1990 representaram 3,3% da totalidade de estabelecimentos inseridos no território nacional, totalizando 58.301 empresas credenciadas. Verifica-se que o programa está bastante centrado na Região Sudeste (cerca de 70% do total de trabalhadores envolvidos), principalmente nos estados de São Paulo (em torno de 40% dos trabalhadores beneficiados) e Rio de Janeiro (por volta de 11% dos trabalhadores beneficiados), deixando clara a sua deficiência em diversas outras localidades, onde a taxa de participação dos beneficiados em relação ao mercado de trabalho formal é muito baixa, como é o caso de Rondônia, Acre, Amapá, Tocantins, Paraíba, Alagoas e Mato Grosso.

Uma característica que chama a atenção quanto ao perfil dos trabalhadores beneficiados pelo PAT é que esses são em sua maioria pertencentes a empresas de grande porte (acima de mil empregados), tornando evidente a dificuldade das pequenas e médias empresas em aderir ao programa. A exclusão dessas empresas dos benefícios tributários faz com que se reduza grande parcela de trabalhadores brasileiros que poderiam estar inseridos no PAT.

Levando em consideração o crescimento do número de postos de trabalho gerados pelas micro e pequenas empresas durante os anos 1990, fica evidente que o favorecimento por meio da renúncia fiscal deve ser estendido às empresas de lucro presumido. Havendo dedução apenas com base no lucro real, somente as empresas de maior porte podem aderir ao programa.

Além das dificuldades apontadas acima, outro elo frágil do programa é o de atender somente trabalhadores formais, ou se-

ja, apenas aqueles que possuem carteira de trabalho assinada. São de conhecimento de todos as modificações que o mercado de trabalho brasileiro vem apresentando na última década, tendo como principais características o aumento das taxas de desemprego e o crescimento da informalidade.

Outro problema que vem ocorrendo constantemente no PAT é a comercialização de tíquetes e vales do sistema de refeição/alimentação-convênio. Nesse caso, a implementação e utilização de cartões magnéticos pode ser vista como possível solução para o impedimento do comércio ilegal desses documentos.

A fiscalização do programa, principalmente no quesito “melhorar as condições nutricionais dos trabalhadores”, também é bastante frágil, sendo necessário prever formas de fiscalização das empresas que oferecem os benefícios a seus trabalhadores, inclusive com definição de punições no caso do não cumprimento das normas exigidas. É bastante relevante, também, uma divulgação mais ampla do programa, aliada à realização de atividades de conscientização e educação alimentar dos trabalhadores por meio de campanhas e de programas de duração permanente, promovidos pelo governo federal por meio de parcerias articuladas entre os diversos setores co-responsáveis (trabalhadores, empregadores, associações e sindicatos profissionais).

### 3.2.2 O PROGRAMA DE COMBATE ÀS CARÊNCIAS ALIMENTARES E O BOLSA SAÚDE

Desde a extinção do INAN, o principal programa federal para combate às carências nutricionais da população de risco tem sido o fornecimento de leite e óleo de soja, por meio do Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais – ICCN, vinculado à Política Nacional de Alimentação e Nutrição – PNAN, do Ministério da Saúde, juntamente com o fornecimento da multimistura para crianças desnutridas, pela Pastoral da Criança (ver item 3.11.5).

O objetivo do ICCN é atender prioritariamente crianças com risco nutricional na faixa etária entre seis e 23 meses e também o atendimento a gestantes, idosos e crianças entre 24 e 59 meses. O relatório do programa informa que, até dezembro de 1999, qualificou 4.793 municípios para recebimento da verba total de R\$ 127.101.390,00, com 566.675 crianças de seis a 23 meses beneficiadas<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Constante na página da internet do Ministério da Saúde, na parte de programas e políticas: [www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br).

O município, para se habilitar ao recebimento do incentivo, deve implantar o sistema de acompanhamento de crescimento e desenvolvimento infantil (Sistema de Vigilância Nutricional – SISVAN) e criar um fundo especial, a partir do qual o repasse é automático. Os municípios têm autonomia para substituir os alimentos utilizados desde que comprovem sua equivalência do ponto de vista da recuperação nutricional.

Outros programas do Ministério da Saúde são: (a) Compromisso Social para Redução da Anemia Ferropriva no Brasil, assinado em 1999; (b) ações para a redução da hipovitaminose A, por meio da distribuição de cápsulas de vitamina A; (c) ações para controle dos distúrbios por deficiência de iodo.

Críticas severas ao ICCN têm sido feitas. Pesquisas nutricionais realizadas em 1997<sup>18</sup> demonstraram que a ração alimentar da sociedade brasileira, desde a pesquisa do Estudo Nacional da Despesa Familiar – ENDEF – de 1974, mudou para pior em termos qualitativos pois, além de não melhorar substancialmente o déficit calórico nas camadas de renda mais baixas, tem incorporado um alto consumo de fontes de gorduras e açúcares simples. Constatou-se também que o problema da deficiência nutricional ocorre com vários nutrientes simultaneamente (consumo inadequado de cálcio, ferro, vitamina A, B1 e B2), demonstrando tratar-se de um problema de qualidade e variedade da alimentação, que não pode ser solucionado apenas com o fornecimento de leite e óleo de soja.

No que diz respeito aos critérios de seleção da população beneficiária, só são incluídas no programa as famílias que têm crianças com diagnóstico médico de desnutrição. O número de crianças desnutridas sem acesso médico é bem maior. Outro problema é que, enquanto a criança continuar em situação de debilidade, a família segue recebendo o benefício, em detrimento de famílias que, mesmo pobres, têm um cuidado maior com a alimentação.

Por fim, verifica-se que o leite foi utilizado como remédio, ao invés de distribuí-lo de forma universal às crianças menores de um ano, como forma de prevenção à desnutrição e à mortalidade infantil.

O Governo Federal planeja substituir progressivamente o ICCN por um programa de renda mínima, o Bolsa Alimentação, a partir de 2001. O programa foi lançado oficialmente em

17/09/01. A proposta é fornecer, por meio de cartão magnético, o valor de R\$ 15,00 para gestantes e mães de crianças até seis anos em situação de risco nutricional. A exemplo do programa Bolsa Escola Federal, o valor máximo por família, dependendo do número de filhos, é de R\$ 45,00. Estão previstos, em 2001, R\$ 572 milhões para o atendimento de 2,7 milhões de crianças (de 0 a 6 anos) e oitocentas mil gestantes. A proposta será iniciada com o atendimento aos municípios envolvidos no Projeto Alvorada.<sup>19</sup>

Os demais problemas serão atacados pela via da fortificação (introdução de vitaminas, ferro e cálcio) nos alimentos a serem distribuídos. Uma questão importante é que haja uma descentralização deste processo de fortificação, de forma que não fique centrado nas grandes indústrias agroalimentares e nas grandes redes de varejo, mas que se valorize os produtos regionais e também os produtores e agroindústrias locais.

É importante mencionar que os fatores relacionados com o sucesso de programas do tipo de fornecimento direto de recursos às famílias carentes, estão diretamente vinculados aos valores dos benefícios. Programas de fornecimento massivo de valores monetários baixos correm o risco de não ajudar a emancipar a família do recebimento deste benefício, tornando-a dependente, nem atingir as famílias mais carentes e melhorar os padrões nutricionais do país.

### 3.2.3 O PROGRAMA CESTAS BÁSICAS – PRODEA

Sem dúvida alguma, o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos – PRODEA tem sido o alvo mais freqüente de críticas e de controvérsias dentre os programas de alimentação desenvolvidos pelo Governo Federal. Este programa foi originalmente desenvolvido pelo Governo Collor, sob o nome de “Gente da Gente”, e depois ampliado como um Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos. O programa se apoiava na utilização dos estoques públicos de alimentos em risco de se deteriorar.

Desde sua implantação, em 1993, foram sugeridas modificações no programa que diferenciassem o seu componente assistencial fundamental (de fornecimento em situações de emergência, como seca, enchentes etc.) de sua possibilidade como alavancador de desenvolvimento em localidades tradicionalmente carentes. Tais propostas não foram consideradas pelo governo.

18 Refere-se à pesquisa realizada em 1997 pelo INAN/ Ministério da Saúde, denominado Estudo Multicêntrico sobre Consumo Alimentar e Orçamento Doméstico, em quatro cidades brasileiras, com participação do NEPA/Unicamp e UFRJ.

19 Conforme O Estado de S.Paulo de 17/09/2001: “FHC lança programa de miseráveis no sertão”.

Na ausência de uma política social coerente e de uma maior articulação de programas sociais visando a reduzir a pobreza e a fome e inserir produtivamente as famílias carentes, o programa virou uma panacéia e acabou transformando-se na justificativa institucional para a existência da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, em fase de enfraquecimento em sua missão institucional como gerenciadora dos estoques públicos de alimentos.

O programa foi atacado e enfraquecido nos períodos em que não havia uma crise social mais séria e fortalecido em momentos em que a crise se aprofundava (desemprego, seca, enchentes etc.) ou outros interesses se manifestavam, como em períodos eleitorais. Durante o ano de 1998, por exemplo, foram distribuídas mais de 30 milhões de cestas, em parte devido à seca, e, em parte, devido à dificuldade de se suspender um programa como esse durante um ano eleitoral.

É fundamental que qualquer discussão sobre assistência alimentar se dê no contexto da discussão de uma política social articulada e não no contexto de um falso dilema sobre a validade ou não do PRODEA como um programa de combate à fome. Há situações onde só a distribuição de alimentos *in natura* consegue dar uma resposta efetiva ao problema enfrentado.

A intenção do Governo FHC é desativar o PRODEA de forma progressiva durante o ano de 2001. As famílias atualmente beneficiadas serão cadastradas em outros programas sociais

vinculados ou não ao Projeto Alvorada, com especial ênfase no Bolsa Alimentação, recém-criado, e no Bolsa Escola, ampliado a partir de 2001.

O Bolsa Escola é um programa que fornece a quantia de R\$15,00 por mês para cada família com criança matriculada na escola. Esse valor é menor que o valor de mercado da cesta básica distribuída pelo Prodea que, segundo cálculos de Lavinias et alii (2000), variava de R\$ 18,90 em Curitiba a R\$ 21,66 em Belo Horizonte.

Pelos poucos dados disponíveis, é necessária uma discussão mais aprofundada sobre o impacto da distribuição das cestas sobre a população beneficiada. Em primeiro lugar, não se justifica eliminar um programa social voltado para população carente a partir da constatação de que ele atinge timidamente o público-alvo. Antes de eliminá-lo, deve-se buscar sanar as deficiências para que ele efetivamente atinja o público-alvo ou então se implantar um programa de melhor alcance. Em segundo lugar, a distribuição de cestas básicas não deve ser o principal ou único programa de combate à fome no país, mas deve servir a um objetivo específico de acudir famílias carentes em situações emergenciais, que se supõe sejam transitórias. Além disso, é fundamental a manutenção de um programa visando a manutenção de estoques de alimentos de segurança, conforme defendido pela FAO, para enfrentar essas situações de emergência (enchentes e seca, por exemplo).

### **A extinção do Programa de Distribuição de Cestas Básicas - PRODEA**

No final de 2000, o Governo Federal cortou, do Orçamento de 2001, a verba para o PRODEA. A justificativa oficial foi o caráter assistencial do programa, que não contribui, segundo o governo, para o combate à pobreza no país. Além disso, argumentou-se que a distribuição de cestas vindas de fora do município não ajuda a economia local, porque diminui a compra do pequeno comércio.

O interessante é que, embora tenha sido criado como programa emergencial, este programa foi e é utilizado com finalidades eleitorais. Em 1998, por exemplo, foram distribuídas 30 milhões de cestas, quase o dobro do que foi distribuído em 2000, representando o auge do programa (conforme editorial da Folha de São Paulo de 28.11.2000).

Críticas à extinção surgiram de vários lugares. Flavio Valente, do Agora (Folha de São Paulo, 02.12.2000), levantou que, desde 1994, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar apresentou propostas de revisão do programa visando a uma maior articulação da distribuição de cestas com a comunidade local, a partir do trabalho comunitário, da capacitação dos beneficiários e da descentralização das compras das cestas, visando ao desenvolvimento local sustentável. Clovis Rossi (28.11.2000) levanta que o argumento acadêmico-econômico do governo deixa de lado o fato de que,

enquanto as estruturas não mudam, é fundamental que as pessoas sobrevivam. "Tirar-lhes a cesta básica é embicar tais pessoas no rumo do cemitério. Depois de morrerem (ou sofrerem danos irreversíveis por desnutrição), de nada lhes adiantará uma mudança de estruturas que dispense o assistencialismo".

É importante mencionar também o impacto negativo da retirada da cesta básica para a pequena agroindústria. Segundo reportagem da Agrofolha de 12.12.2000, o enfraquecimento do programa da cesta básica e dos programas sociais do Governo Federal levou a pequena agroindústria à crise. "Após terem passado o ano inteiro sem ter vendido nada em leilões oficiais, 144 farinheiras do Paraná (das 156 existentes no Estado) fecharam as portas e estão demitindo seus empregados", levando mais de 1.700 pessoas ao desemprego. Além disso, a falta de leilões de compra também derrubou os preços da farinha de mandioca no mercado interno, prejudicando os pequenos produtores que já haviam produzido em função de promessas de vendas para o governo.

Extraído de Folha de São Paulo: "Tendências e Debates" (02.12.2000); "Editorial" (28.11.2000); "Coluna Clovis Rossi" (28.11.2000) e "Agrofolha" (12.12.2000).

Esta maior focalização para atingir o público-alvo demanda uma nova institucionalidade para garantir o efetivo cumprimento dos objetivos, que deve ser realizada conjuntamente com a sociedade civil. Uma avaliação mais precisa sobre os custos desse programa deve também ser realizada, visando a redução de perdas e desperdícios, freqüentemente denunciados. Uma forma de promover essa melhor focalização e administração pode ser a desvinculação gerencial entre o programa e o objetivo de manutenção de estoques reguladores da CONAB.

### 3.2.4 ESTOQUES DE ALIMENTOS DE SEGURANÇA

Devido às mudanças que ocorreram na política de armazenagem no Brasil, os dados referentes à quantidade de estoque público de grãos são confusos, não permitindo uma comparação segura dos números atuais de estoques de alimentos com o de períodos pretéritos. De qualquer forma, é possível afirmar que o volume de estoque de grãos e fibras em poder do governo federal recuou, e muito, da década de 1970 até o momento.

A qualidade da prestação dos serviços de armazenamento no Brasil é bastante diferenciada. Ao lado de excelentes estruturas, convivemos com armazéns inadequados à guarda e conservação de produtos.

Ano a ano, vem aumentando o déficit da capacidade estática de armazenamento com relação à produção de grãos e a sua necessidade de armazenamento, o que deixa transparecer, a se manter esta tendência, graves problemas de espaço para os próximos anos. A localização dos armazéns e a expansão da fronteira agrícola, dentre outros fatores, têm gerado falta de espaço para recebimento da safra em vários locais. Como conseqüência, ocorre a demora na colheita, a necessidade de transporte de produtos para regiões mais afastadas e filas nos armazéns.

Atualmente sob responsabilidade da CONAB, o Governo Federal tem em estoque apenas 2,3 milhões de toneladas de alimentos e fibras, divididos entre as aquisições diretas (-AGFs – Aquisições do Governo Federal) e os Contratos de Opção, representando apenas 2,5% da safra total de grãos. De acordo com os boletins informativos da antiga Companhia Brasileira de Armazenagem – CIBRAZEM, em 1979 o governo possuía uma capacidade estática de armazenamento oficial de aproximadamente 8,8 milhões de toneladas, o que

representava perto de 18% da safra brasileira de grãos daquele ano. Além disso, possuía uma capacidade de armazenamento de uso público, que certamente estava quase toda utilizada na época, de aproximadamente 24,76 milhões de toneladas, representando aproximadamente 50% da safra total colhida em 1979/80.

A questão é saber se hoje, diante das mudanças nas relações comerciais e união alfandegária com a Argentina, seria necessário manter volumes elevados de estoque. Ressalte-se também que os últimos governos não têm a mesma capacidade financeira do passado, considerando-se as tradicionais fontes de recursos para a formação de estoques. Por outro lado, é evidente que o governo deve manter um estoque de segurança de grãos e outros produtos alimentares, necessários para o atendimento de emergências (secas, alagamentos etc) e também para a condução dos seus programas sociais prioritários como o atendimento a populações em dificuldades, assentados da reforma agrária e outros. A esses estoques mantidos pelo Estado denominamos estoques de segurança.

O volume atual de estoques, além de ínfimo em relação aos estoques de décadas passadas e à demanda interna, está concentrado apenas em dois produtos: o arroz e o milho, que juntos respondem por 97% de todo estoque de alimentos do governo federal. Outro problema desse estoque é sua distribuição. No caso do arroz, de 1,94 milhão de toneladas em estoque, 1,78 milhão (91%) está estocado no Mato Grosso ou no Rio Grande do Sul. Importantes estados consumidores como São Paulo, Rio de Janeiro e vários estados do Nordeste não têm um quilo sequer de arroz estocado. No caso do milho, das 292,14 mil toneladas em estoque, 246 mil (85%) estão localizadas no Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Mato Grosso e Goiás. Já estados como Rio de Janeiro, Pernambuco, Ceará e Espírito Santo não têm qualquer estoque público de alimentos.

Se, de um lado tem ocorrido no Brasil a queda no volume de alimentos em estoque, do outro o consumo desses produtos tem crescido nos últimos anos, chegando em 2000/01 a 86,2 milhões de toneladas. Assim, a participação dos estoques oficiais no atendimento da demanda interna vem recuando para praticamente todos os produtos. A média geral de participação dos estoques totais no consumo que era de 17,6% no início da década passada, está sendo de apenas 7,8% em 2001. Os estoques de importantes produtos como o arroz e o trigo, que



participavam de 40,7% e 36,6% do consumo interno, respectivamente, em 1989/90, participam com apenas 6,2% e 8,9% em 2000/01.

Com os estoques cada vez menores, o abastecimento do mercado interno vem sendo garantido pelas importações. O governo tem se aproveitado do fato de dois parceiros do Mercosul (Uruguai e Argentina) serem exportadores de produtos agrícolas que entram no Brasil sem pagar alíquota de importação (leite, arroz, algodão, trigo e milho).

As importações brasileiras de grãos vêm aumentando nos últimos anos. O Brasil importou 3,1 milhões de toneladas de grãos e fibras em 1989/90, chegando a 10 milhões de toneladas em 1993/95 e atingiu 11,9 milhões de toneladas em 1999/00, volume 282% superior ao do início da década.

Com a aposta declarada do governo nas importações como mecanismo de abastecimento do mercado interno e a queda nos estoques de alimentos, verifica-se uma insegurança alimentar muito grande. Isso ocorre pelo fato desses últimos estarem em níveis que permitem o abastecimento do mercado por um período de tempo cada vez menor.

Como se pode observar na Tabela 6, o volume atual disponível em estoques no país dos principais grãos e algodão responde por apenas 28 dias de consumo, bem inferior aos 64 dias de consumo que eram garantidos pelos estoques no início da década. Ou seja, os estoques atuais não conseguem responder nem por um mês de consumo, tendo recuado pela metade se comparados ao ano-safra 1989/90.

A situação descrita acima preocupa principalmente se for levada em consideração a recomendação da FAO da existência de estoques suficientes para o atendimento de no mínimo dois meses de consumo. Verifica-se que apenas o estoque de arroz segue essa recomendação. Mesmo assim, o ritmo é de queda no número de dias de consumo que os estoques desse produto podem atender, já estando ele bem próximo do limite mínimo.

**Tabela 6 - Dias de consumo interno abastecidos com os estoques de grãos disponíveis - Brasil - 1989/2001**

Ano/Safra	Algodão	Arroz	Feijão	Milho	Trigo	Soja	Total
1989/90	56	151	11	43	112	28	64
2000/01	39	62	44	32	24	7	28
Média 1990/95	44	77	37	36	76	19	44
Média 1996/01	43	61	33	40	31	12	35

Fonte: CONAB. Elaboração: Deser.

De acordo com a CONAB, atualmente o Brasil possui uma rede armazenadora de alimentos com capacidade para até 87,13 milhões de toneladas. Nesse total, está computada toda a capacidade instalada, que inclui:

- aqueles que estão aptos a operar com os estoques públicos de alimentos, receber produto para os Contratos de Opção ou aptos a receber estoques do EGF/SOV (Empréstimos do Governo Federal/sem opção de venda), que serão aqui denominados armazéns credenciados, com capacidade para armazenar 22,38 milhões de toneladas de grãos;
- os armazéns aptos mas sem contrato, com capacidade para armazenar outros 19,73 milhões de toneladas;
- os que estão impedidos de operar com o governo, com capacidade para mais 39,18 milhões de toneladas e;
- os que estão descredenciados, que têm capacidade de armazenamento de mais 5,8 milhões de toneladas.

Esse volume total de 87,13 milhões de toneladas subdivide-se, ainda, entre os armazéns ditos convencionais, nos quais há armazenamento de grãos ensacados, com 7,4 mil unidades armazenadoras em todo o país e uma capacidade instalada de 25,79 milhões de toneladas, e as unidades armazenadoras que estocam grãos a granel (outras 6,2 mil unidades), com uma capacidade instalada para mais 61,34 milhões de toneladas de grãos.

Outro aspecto importante a considerar da atual rede armazenadora é sua distribuição entre as regiões brasileiras. Em primeiro lugar observa-se uma grande concentração da rede nos estados do Centro-Sul, onde se localizam armazéns com a capacidade de armazenar 81,14 milhões de toneladas, 93% do total da capacidade instalada no país. Da capacidade credenciada de 22,38 milhões de toneladas, 96% está nessa região.

Além da maior concentração da capacidade armazenadora na região Centro-Sul, esta é a que possui a rede de armazenamento mais “moderna”, haja vista que da capacidade total de armazenamento a granel, de 61,34 milhões de toneladas, 58,38 milhões, ou 96% estão nessa região. No caso da rede de armazéns graneleiros credenciados a operar com a CONAB, cuja capacidade é de 17,56 milhões de toneladas, 17,16 milhões estão no Centro-Sul, ou 97% do total dessa capacidade. Desse total, o governo participa diretamente com sua rede de armazéns de forma muito pequena, com uma média nacional em relação à total de 2,5%. Em nenhum estado essa

média passa dos 4,2%, valor que se verifica no Mato Grosso do Sul.

Outro fator a considerar na capacidade de armazenamento é em relação à distribuição por tipo de empresa. Atualmente, de acordo com a CONAB, as Companhias Estaduais de Armazenamento são responsáveis por uma capacidade de armazenamento de 5,9 milhões de toneladas, ou 6,7% da capacidade total de armazenamento; as cooperativas são responsáveis por mais 20,5 milhões de toneladas, ou 23,4% da capacidade total; as empresas privadas têm uma capacidade de 58,8 milhões de toneladas, ou 67,1% da capacidade, além da CONAB, com capacidade para 2,5 milhões de toneladas.

Como se sabe, na década passada houve a desregulamentação do setor de armazenamento, com o governo abandonando as políticas de planejamento e de investimento para o setor. Sem um programa que viesse financiar as estruturas de armazenamento, o pouco avanço que houve foi apenas para aqueles produtos cujo preço de mercado paga o custo de armazenamento. Caso típico é o da soja, que possui uma estrutura invejável de armazenamento, quase toda privada.

Sempre é bom frisar que as perdas de estoques na cadeia produtiva e de comercialização no Brasil são significativas. O trabalho desenvolvido pelo Ministério da Agricultura e do Abastecimento, intitulado “Perdas na Agropecuária Brasileira”, publicado em 1993, aponta que as perdas anuais dos principais grãos aqui produzidos (arroz, milho, soja, trigo e feijão) alcançam cifras de US\$ 1,3 bilhão, equivalentes a 9 milhões de toneladas anuais. O mesmo trabalho informa que se perde do valor citado, cerca de 1 bilhão de dólares, em decorrência das imperfeições no sistema de escoamento e armazenamento da safra. Se levarmos em consideração as perdas que acontecem com outros produtos agropecuários, a exemplo dos horti – frutigranjeiros, o desperdício é ainda muito maior.

Grande parte dos trabalhos técnicos que abordam este problema cita que as principais causas das perdas, relacionadas às atividades de armazenamento, independente do tamanho da unidade e da modalidade de armazenamento, são:

- baixa capacidade de armazenamento nas propriedades rurais;
- falta de operadores capacitados;
- longo tempo de permanência dos produtos nos caminhões;
- rede armazenadora mal localizada e com deficiência no sistema de recebimento, tratamento e conservação de grãos;
- excessivo manuseio;

- precário sistema de informações e sua difusão ao agricultor.

No entanto, a legislação que regula as atividades do setor de armazenamento está sofrendo significativas alterações, visando possibilitar ao setor maior eficiência, profissionalismo e credibilidade.

### 3.2.5 CUPONS DE ALIMENTAÇÃO

Os cupons de alimentação tiveram uma utilização que ficou restrita a alguns períodos e alguns programas muito pontuais em nosso país. A aplicação de maior envergadura e mais próxima da experiência internacional com cupons de alimentação foi a do Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes – PNLCC. Esse programa, conhecido como “tíquete do leite”, foi considerado na época bastante problemático pelos especialistas, tendo recebido críticas devido ao seu alto custo, desvios de finalidade e timidez na sua abrangência.

O PNLCC foi criado em 1986 no Governo Sarney visando a atender famílias com renda mensal total de até dois salários mínimos e com crianças de até sete anos de idade. O programa era vinculado diretamente à Presidência da República por meio de uma secretaria especial que controlava a produção e importação de leite assim como a sua distribuição. Os tíquetes eram emitidos pela Casa da Moeda e trocados em padarias e supermercados pelo leite, sendo que cada família tinha direito de receber um litro por dia. O programa foi inicialmente lançado em João Pessoa, Natal e Brasília, sendo estendido em 1987 para outras capitais. A meta a ser atingida era de 10 milhões de crianças. Não há informações sobre o custo desse programa e se as metas estabelecidas foram atingidas<sup>20</sup>. Segundo Cohn (1995) o programa fracassou pois o tíquete passou a ser utilizado para outras finalidades, os comerciantes passaram a “casar” a compra do leite a outros produtos e, finalmente, havia uma clara sobreposição dessa iniciativa com a de outros programas para a mesma clientela. Mesmo assim, o PNLCC sobreviveu até 1991.

Posição inversa é defendida por Torres & Carvalho (1989). Segundo estudos desenvolvidos por esses autores, o Programa do Leite do Governo Sarney foi plenamente exitoso, ainda mais comparando com os programas similares anteriores. Pouco a pouco, o programa do leite se firmou e passou a atender um contingente de quase 5 milhões de crianças em 259 municípios

<sup>20</sup> Ver a esse respeito: Conjuntura Alimentos, março de 1986 pag. 17. São Paulo: Secretaria de Agricultura e Abastecimento, Coordenadoria de Abastecimento.

brasileiros (dados de Setembro de 1987). As metas atingidas até o período analisado demonstravam um incremento na oferta da ordem de 3 milhões de litros/ano. Outro aspecto importante ressaltado pelos autores é que a arquitetura do programa introduziu, talvez pela primeira vez, a participação comunitária a qual veio acompanhada da possibilidade de prover cursos, conscientização e muita discussão sobre hábitos alimentares e práticas de saúde para as famílias pobres.

Em função dessa experiência controversa, as propostas de utilização de cupons de alimentação para o atendimento de populações carentes têm encontrado uma enorme resistência no Brasil. No entanto, para que se possa analisar um programa bem executado vale a pena nos aprofundarmos no exemplo do *Food Stamp* norte-americano.

O programa *Food Stamp* é o maior programa de ajuda alimentar dos EUA: em 2000 atendeu 7,3 milhões de domicílios e 17,2 milhões de pessoas por mês, tendo custado uma média de US\$ 1,25 bilhão/mês ou o total de US\$ 17,055 bilhões no ano.

O funcionamento do Programa *Food Stamp* se dá por meio do fornecimento de cupons ou cartões eletrônicos que são utilizados para as compras de alimentos em varejistas previamente cadastrados.

Os cupons podem ser utilizados também para compra de sementes e plantas destinadas a produzir alimentos em jardins e hortas, mas não podem ser utilizados para comprar bebidas

alcoólicas, cigarros, vitaminas, remédios, alimentos prontos, alimentos para animais de estimação e itens não alimentares.

A fiscalização dos estabelecimentos de varejo que trabalham com os *Food Stamps* é bastante rigorosa, sendo que qualquer desvio é punido com o descredenciamento, processos civis e mesmo o fechamento do estabelecimento.

Várias críticas têm sido feitas aos programas que trabalham por meio de cupons. Da parte dos nutricionistas, questiona-se a liberdade de escolha do tipo de alimentação, mostrando-se que a distribuição de cestas e produtos em espécie (leite, por exemplo), ou mesmo a merenda, é muito mais eficaz do ponto de vista nutricional para essas populações (Campino, 1991). Mas Lavinias (1999) apresenta vários autores que discordam dessa crítica argumentando que os elementos negativos mais importantes são as possibilidades de fraudes e a perda de bem-estar decorrente da distribuição de alimentos em espécie e não em moeda.

Outra crítica muito freqüente recai sobre os custos administrativos do programa. Segundo Lavinias (1999: 8), 14% do orçamento do programa norte-americano de *Food Stamp* é gasto para a sua administração, sendo que esse montante poderia ser utilizado para a compra de alimentos se os recursos fossem distribuídos diretamente (sob a forma monetária) para a população. Todavia, examinando-se a execução orçamentária do programa norte-americano desde 1969, verifica-

### O Exemplo do Programa "Food Stamp" Americano

Os programas de ajuda alimentar nos EUA tiveram origem no início dos anos 1930, mas só se tornaram componentes centrais da luta contra a pobreza e a fome a partir dos anos 1960. O mais importante deles é o "Food Stamp Program" – FSP (Programa do Selo Alimentar). São beneficiários do programa todas as famílias com uma renda bruta inferior a 130% da linha de pobreza. O FSP baseia-se no pressuposto de que, sem os selos, as famílias pobres deixariam de comprar os alimentos necessários a uma dieta adequada para satisfazer outras necessidades como pagar aluguel e adquirir produtos não-alimentares. As famílias pobres recebem os selos para adquirir produtos alimentícios livremente no comércio com um valor total máximo de US\$ 397 mensais para uma família de quatro pessoas.

As avaliações do programa são positivas: para cada dólar recebido na forma de selo, as famílias aumentam os seus gastos com alimentos de 17% a 47%, com uma média de 30%. Outros programas que, ao invés dos selos, dão dinheiro, como os programas de renda mínima, têm um impacto muito menor: a cada dólar recebido em dinheiro, as famílias pobres aumentam o consumo de alimentos entre 5% e 11%.

Outra evidência importante é o baixo custo administrativo do programa, que é de US\$ 2,5 bilhões, ou seja, menos de 10% dos custos totais de 1996

(de US\$ 26 bilhões). As estimativas do governo americano indicam que se, ao invés dos selos, fossem usados cheques ou outra forma de pagamento em dinheiro, o custo administrativo se reduziria em apenas US\$ 0,3 milhões, ao passo que os gastos com alimentação das famílias beneficiadas se reduziria de US\$ 4,2 a US\$ 6,5 bilhões. Ou seja, mais de duas mil vezes a economia realizada.

Mas o grande mérito do FSP é ser considerado o programa melhor focalizado que, de fato, beneficia a alimentação da grande maioria das famílias pobres que trabalham. Além disso, pode ser combinado com outros programas, como, por exemplo, o de requalificação profissional e o programa de redução de estoques de alimentos, razão pela qual o FSP está alocado no Departamento de Agricultura dos EUA.

Os dados mais recentes disponíveis mostram que 96% dos benefícios do FSP vão para as famílias cuja renda está abaixo da linha da pobreza; e que 57% dos benefícios vão para "os mais pobres dos pobres", ou seja, para as famílias que têm uma renda inferior à metade da linha de pobreza.

Fonte: Rossi, P. "Feeding the Poor: assessing federal food aid". Washington, The AEI Press, 1998.

se que os chamados custos administrativos variam de ano para ano. Esses custos variaram na faixa dos 5,8 % aos 12,1% (em 2001), sendo que esses referem-se ao custo total para a movimentação do programa, o que inclui os cursos de reciclagem e treinamento de desempregados, assistência social e fiscalização da utilização dos cupons<sup>21</sup>.

É bom lembrar que os programas de transferência monetária de renda, para serem bem focalizados e atingirem os objetivos de melhoria do padrão de vida das famílias, também implicam em custos administrativos elevados. E como necessitam, quase sempre, de um acompanhamento social e psicológico das famílias beneficiadas, está longe de caracterizar a “completa liberdade de escolha” dos beneficiados. No programa de renda mínima de Campinas (SP), por exemplo, só os custos de acompanhamento comprometem 18% dos benefícios transferidos (Lopes, 1999). A grande maioria dos programas de renda mínima em andamento no país tem custos ainda maiores, chegando, em alguns casos, à metade dos recursos efetivamente distribuídos às famílias pobres. É sintomático, por exemplo, que praticamente nenhum deles tenha se beneficiado da legislação federal que impõe um máximo de 4% de gastos administrativos para os programas de renda mínima, para terem acesso à complementação federal (Lei 9.533 de 10/12/97).

As críticas em relação às grandes fraudes inerentes aos programas do tipo tickets de alimentos fazem uma grande confusão sobre a importância dos “desvios” como, por exemplo, compra e venda dos tickets. Primeiro, há que se considerar que a dimensão destes mercados secundários é muito pequena, até porque os cupons têm validade determinada, geralmente um mês da sua data de emissão para serem trocados pelos alimentos. O importante é que, trocado ou não, após um determinado período, na ponta final, mais um litro de leite ou um pão sejam consumidos. O maior “desvio” ocorre internamente ao orçamento doméstico: mais recursos monetários podem ser alocados na aquisição de bens e serviços porque se dispõe do cupom para comprar os alimentos necessários. Ou seja, não há porque se supor *a priori* que essa maior liberdade dos cupons em relação às transferências monetárias de renda impliquem necessariamente num menor nível de bem-estar das famílias ou privação de suas liberdades essenciais.

Além disso, o único programa de ticket que funciona atualmente é o PAT, que beneficia apenas parte dos trabalhadores formais, e está longe de atingir as famílias mais pobres, que não têm renda sequer para se alimentarem. Por último, é importante considerar o caráter complementar de Programas de Cupons de Alimentos com outros programas do tipo renda mínima, para as famílias muito pobres com renda próxima de zero, para as quais o cupom não garantiria a fonte de renda necessária para gastos não alimentares.

### 3.3 O PAPEL DA REFORMA AGRÁRIA

A histórica concentração fundiária no país assume hoje proporções desastrosas: os dados do Censo Agropecuário de 1995/96 indicam que os estabelecimentos que possuem até dez hectares, representam metade do número total de estabelecimentos e possuem apenas 2,3% da área total, enquanto os que possuem mais de mil hectares, representam 1% do número e 45,1% da área total. Esse processo tem raízes históricas e políticas profundas, contando com o fato de que o Brasil, a despeito desta imensa concentração fundiária, nunca realizou uma reforma agrária suficiente para alterar sua estrutura fundiária e promover o uso da terra em moldes mais eqüitativos.

A expulsão da população das áreas rurais, a proletarianização e o desemprego crescentes, convivendo com imensos latifúndios improdutivos, fazem com que as tensões sociais no campo sejam permanentes. A luta pela terra tornou-se o principal movimento social no campo nos anos 1990. A modernização da produção agrícola, utilizando de forma crescente a mecanização, e a crise de culturas agrícolas importantes empregadoras de mão-de-obra, como a cana-de-açúcar, a laranja, os grãos em geral, no final da década de 1990, tornam-se fontes de expulsão crescente de mão-de-obra e pequenos produtores, o que exacerbava ainda mais o problema agrário brasileiro.

O Projeto Fome Zero defende veementemente um processo massivo de distribuição de terras como política estrutural de desenvolvimento. Isso é justificado por quatro motivos básicos:

1) **Redistribuição de ativos:** A distribuição de terra contribui para a redistribuição de renda, já que a família beneficiada passa a dispor da terra como um meio de obter rendimentos por meio da produção agrícola, como local de moradia (habitação) e, por fim, como bem de capital, pois passa a ser um imóvel passível de venda e de rendimentos de capital. Especialmente neste último ponto, a reforma agrária deve ser feita

<sup>21</sup> Ver os dados financeiros do programa na página <http://www.fns.usda.gov/pd/fssummar.htm>

ta não apenas pela permissão do “uso da terra” para produção, mas também cedendo o título da terra para as famílias, de forma que passem a ser proprietárias efetivamente. Os dados sobre o número de pessoas pobres levantados no público beneficiário do Projeto Fome Zero indicam que a proporção de proprietários entre os ocupados agrícolas “conta própria” e empregadores agrícolas entre os pobres é menor que a proporção de proprietários entre os não-pobres (48,1% contra 68,8%, respectivamente). Ainda, entre os pobres, verifica-se a existência de 683 mil pessoas “conta própria” que são arrendatários, parceiros, posseiros e cessionários.

- 2) **Fonte de renda para famílias:** Há diversas evidências que comprovam a importância da posse da terra para a melhoria das condições de vida das famílias. Uma pesquisa da FAO, que selecionou 44 projetos no país, ressalta os resultados positivos dos projetos, concluindo que os assentamentos revelaram ser promotores eficazes do desenvolvimento rural, contribuindo para a fixação do homem no campo, por meio de uma crescente integração no mercado (Romeiro et al., 1995).

Uma discussão presente nos dias atuais é sobre a validade econômica de uma reforma agrária frente à tese da suficiência de produção agrícola baseada nas *commodities*, aliada à sua queda nos preços internacionais. A proposta que se defende aqui é a de que existe uma necessidade de ocupação mais equitativa dos espaços rurais, seja para atividades agrícolas mais diversificadas, de maior valor agregado, seja para atividades não-agrícolas. Neste último caso, podem ter destaque as ações de preservação ambiental, da paisagem e dos recursos biológicos e os serviços como o turismo rural e melhor infra-estrutura básica para atender à crescente demanda pelos serviços rurais. A reforma agrária também levará, certamente, a uma melhoria na distribuição de renda e, conseqüentemente, a um aumento na demanda por alimentos, por parte das famílias que não se alimentam, hoje, adequadamente.

- 3) **A importância do autoconsumo alimentar:** Além de servir como fonte de renda, a posse da terra contribui para prover uma fonte de alimentação importante. Estudos realizados sobre os assentamentos indicam uma elevada importân-

### Qual é a alternativa à reforma agrária?

O presidente da Confederação Nacional da Agricultura – CNA divulgou uma pesquisa sobre os assentamentos realizados pelo Incra, procurando mostrar que a reforma agrária não funciona. Uma rápida comparação com os dados disponíveis da PNAD de 1995 mostra uma triste realidade do nosso Brasil agrário, muito similar ao dos assentamentos. Assim, por exemplo, a PNAD de 1995 mostra que 5,3 milhões de famílias rurais tinham uma renda monetária de até três salários mínimos, o que dá uma renda média mensal de apenas R\$ 157,20, contra os R\$ 132,14 encontrados pela pesquisa da CNA entre os assentamentos. Ou seja, duas em cada três das famílias rurais brasileiras tiveram, em 1995, uma renda média muito próxima dos ex-sem-terra.

E é bom lembrar que essas pesquisas não consideram os benefícios não-monetários recebidos pelos assentados (como o fato de ganharem também uma casa para morar e, portanto, não precisarem pagar aluguel) nem a produção doméstica que não é vendida. E, segundo os dados da própria pesquisa da CNA divulgados pela Folha de São Paulo (pág. 1-9, 21 de agosto de 1996), “cerca de 42% dos assentados produzem apenas para consumo próprio” e “as culturas predominantes nos assentamentos são as de milho, mandioca e feijão, seguidas pelo cultivo de arroz, frutas, legumes e verduras”.

[...] Longe de mim querer defender esse arremedo de política agrária que está aí. O fato de os assentamentos refletirem o mesmo quadro de miséria e abandono dos nossos pequenos e médios produtores rurais decorre, fundamentalmente, da política de assentamentos posta em prática no Brasil. É uma “reforma agrária de pipoqueiro”: os governos – inclusive o atual – se limitam a correr atrás dos conflitos que estouram aqui e acolá. Desde 1987 o país não tem um plano nacional de reforma agrária como exige o Estatuto da Terra. Os assentamentos não passam de intervenções pontuais, verdadeiras ilhas cercadas de problemas por todos os lados: jurros de agio-

tas, atravessadores, latifundiários armados... A própria pesquisa da CNA mostra que menos da metade dos colonos recebe assistência técnica; e 80% têm que financiar a produção com seus próprios recursos, pois não há uma política agrícola diferenciada para os assentados, que estão recomeçando praticamente do nada.

Não é de estranhar que, depois de oito anos, muitos acabem por se asse- melhar a seu entorno, nem que um terço dos assentados abandone a terra ou acabe vendendo o seu lote para terceiros...

Mas a pergunta que devemos fazer é: qual outra política pública poderia ter propiciado casa, comida e trabalho para essas milhares de famílias assentadas – muitas semi-analfabetas – que estão hoje assentadas em todo o país? Por acaso seriam absorvidas pelas novas fábricas que estão se implantando no país? Poderiam ser camelôs na praça da Sé?

E qual seria o custo alternativo de deixar esse pessoal continuar a migrar para São Paulo? Hoje, a inserção produtiva de migrantes rurais semi-analfabetos é quase impossível: as oportunidades de trabalho são cada vez menores e mais exigentes, não atendendo nem mesmo à demanda daqueles que já estão enraizados nos grandes centros urbanos. Os sem-terra sabem disso. E sabem também que, se não conseguirem um pedaço de terra, verão seus filhos se tornarem trombadinhas, mendigos e prostitutas.

Um detento no Carandiru custa de três a cinco salários mínimos por mês aos cofres públicos. Se não houvesse outras razões, seria preferível a pior das reformas agrárias – que ao menos garante casa, comida e trabalho por uma geração e custa menos que a metade disso.

Extraído de José Graziano da Silva; Folha de S. Paulo, Editoria: “Dinheiro”; Página: 2-2; Edição 13 de Setembro de 1996

cia da produção para o autoconsumo. Norder (1997) calculou que 30,8% das calorias consumidas pelas famílias entrevistadas provinham do autoconsumo da produção agrícola. Esta porcentagem era de 46,0% para proteínas; 69,7% para cálcio; 52,4% para fósforo; 41,5% para ferro; 63,3% para vitamina A; 48,5% para vitamina B1; 65,9% para vitamina B2 e 80,6% para vitamina C. Ou seja, o autoconsumo contribui enormemente para que as famílias tenham uma alimentação de melhor qualidade. O estudo conclui que, transformando esses nutrientes em valores monetários e somando-os à renda familiar, o autoconsumo contribui para que as famílias mais pobres superem a condição de estarem abaixo da linha de pobreza.

4) **A dinamização econômica e social da região:** Os assentamentos contribuem para a dinamização do município e do entorno de onde é implantado. A entrada de um grande contingente de famílias nos assentamentos tem impacto no comércio, tanto pelo consumo destas famílias (nas feiras e supermercados) como na venda dos produtos produzidos pelos assentamentos, das cooperativas e associações criadas.

Um estudo realizado nos assentamentos rurais no noroeste de Minas Gerais mostrou que existe uma forte relação de consumo entre os assentados e o mercado local, tanto dos bens alimentares como de limpeza e higiene, representando uma demanda significativa para os estabelecimentos comerciais locais (Almeida Cunha, 2001). Os dados obtidos na pesquisa confirmam, em termos gerais, a importância dos assentados como agentes econômicos que inserem recursos monetários no comércio local, indicado pela pauta de consumo alimentar diversificado.

Isso acaba promovendo impactos também sobre a ampliação do mercado de trabalho, aumento da arrecadação de impostos, aumento da demanda por infra-estrutura e equipamentos sociais como postos de saúde, meios de transporte etc. (Leite, 1999), afetando a dinâmica dos municípios e regiões.

Conclui-se que a reforma agrária ainda é um dos principais instrumentos para a erradicação da fome no país. O número de famílias assentadas pelo governo, de 1995 a 2000, é de 482 mil famílias, sendo em torno de 80 mil por ano neste período, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Agrário – Balanço da Reforma Agrária. Esses números ainda são insuficientes para que se tenha um impacto considerável sobre a estrutura fundiária e a concentração de renda e para que se atinja o público que necessita de terras. Del Grossi et alii (2000) estimaram,

com base nos dados do Censo Agropecuário de 1995/96 e da PNAD 1997, um público entre 6,1 milhões e 6,4 milhões de famílias potenciais para a reforma agrária.

Esse público potencial foi estimado com base nas seguintes categorias: parceiros, posseiros e arrendatários; agricultores proprietários de imóveis cuja área não alcance a dimensão mínima da propriedade familiar, definida pelo módulo rural; trabalhadores rurais sem terra, inclusive os desempregados. Os números mostram a gravidade do problema agrário e a dificuldade de solucioná-lo apenas mediante uma política de assentamento.

Não é preciso enfatizar que apenas a cessão do uso da terra é insuficiente para que a reforma agrária alcance os objetivos mencionados acima. Os apoios (crédito, infra-estrutura produtiva e social, assistência técnica) são fundamentais e têm sido negligenciados na atual política agrária brasileira.

Outra solução necessária é a criação de canais de inserção dos assentados, para que possam simultaneamente obter melhor inserção no mercado como vendedores e melhores condições como compradores. Diversos municípios de pequeno porte têm implementado programas de apoio à produção familiar baseados na criação de equipamentos e espaços de comercialização agropecuária no meio urbano, como feiras e mercados, visando a assegurar aos produtores melhores condições de comercialização para seus produtos.

Criando um canal de inserção no mercado urbano, cuja forma organizacional evolui para formas de gestão associativa, tais iniciativas podem garantir aos assentados melhores condições de comercialização e de aquisição de produtos.

### 3.4 POLÍTICAS DE APOIO À AGRICULTURA FAMILIAR E DE SUBSISTÊNCIA

Nas últimas três décadas, assistiu-se, no Brasil, ao fenômeno da “urbanização da pobreza” (a população pobre se concentra, cada vez mais, nas áreas urbanas), mas os mais elevados índices de pobreza e as situações agudas de insegurança alimentar ainda se localizam nas áreas rurais. Isso se deve, em larga medida, às precárias condições de reprodução da agricultura de base familiar e à insuficiência da renda auferida pelas famílias rurais em diferentes fontes (trabalho agrícola e não-agrícola, transferências públicas etc.).

Promover a produção agroalimentar significa apoiar aquela que ainda é a mais importante fonte de alimentos da

maioria das unidades familiares rurais, ao que se deve acrescentar dois complementos. Primeiro, a ênfase na produção mercantil de alimentos não implica desconsiderar a importância de assegurar as condições para a produção destinada ao autoconsumo, que é um componente inerente à reprodução destas famílias e, portanto, da sua segurança alimentar. Segundo, a promoção da segurança alimentar das famílias no meio rural pode também ser obtida pela exploração de produtos não alimentares, do desenvolvimento de atividades rurais não-agrícolas, do emprego na zona urbana e da extensão de direitos sociais, todos com o objetivo de assegurar trabalho e renda às famílias rurais.

Especificamente na área agrícola, é necessário estabelecer uma política agrícola que favoreça de fato a agricultura familiar. Associado a esta, propõe-se iniciativas voltadas para o aumento do valor agregado e a melhora da qualidade dos produtos oriundos da agricultura familiar. Essa é uma forma de promover atividades econômicas em bases equitativas, ampliar a oferta de alimentos que expressam a diversidade de hábitos de consumo e induzir a concorrência em mercados controlados por grandes corporações agroalimentares.

No que se refere especificamente ao apoio à produção oriunda da agricultura de base familiar, as experiências têm revelado que há possibilidade de implementar ações públicas em

âmbito local-regional em quase todos os aspectos que interferem na atividade produtiva (disponibilidade de alimentos) e na reprodução, em condições dignas, daquele segmento social.

Um destaque, nesse sentido, é a chamada demanda institucional, que engloba as compras governamentais de alimentos para serem utilizados em programas e organismos públicos (alimentação escolar, hospitais, presídios, distribuição de cestas básicas etc.) (ver *box*). Os governos estaduais e as prefeituras municipais passaram a gerenciar uma parcela importante desses programas e das compras correspondentes. Alguns deles, como a alimentação escolar, têm papel central no acesso aos alimentos por uma parcela vulnerável e numericamente expressiva da população. Representando uma parte significativa do mercado de produtos alimentares, a gestão dessas compras tradicionalmente favoreceu a participação de médios e grandes fornecedores, capazes de preencher as condições requeridas nos processos licitatórios e de concorrência. A descentralização implantada em vários programas públicos criou a possibilidade de redirecionar tais compras de modo a facilitar a participação de pequenos e médios fornecedores – como as associações de pequenos produtores agrícolas – permitindo também introduzir elementos de diversidade regional em cardápios com importância não desprezível na formação dos hábitos alimentares.

### Experiências de demanda institucional no Brasil

Defronte às frequentes crises a que o setor agrícola está sujeito, especialmente pós-liberalização do comércio internacional e após a desregulamentação de diversos setores, novos mecanismos que propiciem uma fonte de demanda segura são buscados. Um deles é o chamado "mercado do setor público", que tem sido comumente chamado de "demanda institucional". O setor público é um forte comprador de produtos e serviços e pode ser um aliado importante do pequeno produtor.

Uma iniciativa recente de tentar comprometer o setor público com a compra de produtos oriundos da atividade agroindustrial ocorreu com o setor sucroalcooleiro. Frente à crise de excesso de estoques e queda de preços verificada na safra 1999/2000, os representantes do setor, juntamente com o governo inseriram, nos acordos setoriais, a obrigatoriedade de uso de carros à álcool nas frotas oficiais dos governos federal e estadual, dando origem à chamada "frota verde".

Posteriormente, foi a vez do suco de laranja, tendo em vista a crise do setor citrícola, a partir da proposição do uso de suco de laranja na merenda escolar. A proposta da obrigatoriedade do fornecimento de suco de laranja para estímulo ao consumo interno do produto contida projeto de lei do deputado estadual Geraldo Vignoli foi aprovada na Assembléia Legislativa de São Paulo, mas foi vetada pelo governador Mário Covas. O projeto de lei previa que a obrigatoriedade do suco na merenda escolar representaria um

adicional de consumo equivalente a 25 milhões de caixas de laranja.

Atualmente, existem iniciativas importantes nessa linha, como no Estado do Acre. Nesse estado, com participação do Ministério da Saúde e do Banco Mundial, foi criada uma fábrica estatal de preservativos para distribuição em programas governamentais. A fábrica estatal vai permitir ao Ministério da Saúde uma economia de 30% no preço das camisinhas, além de gerar empregos numa região pouco desenvolvida. Este ano, o Ministério da Saúde adquiriu 200 milhões de camisinhas masculinas para distribuição. Além deste mercado, busca-se o mercado alternativo gerado pelas experiências de "fair trade" com consumidores organizados do Primeiro Mundo dispostos a pagar um prêmio de preço àqueles produtos dos países subdesenvolvidos garantidos contra a prática do "dumping social".

Recentemente, o Ministério da Educação introduziu a preferência de compra de alimentos "in natura" da produção local no Programa da Merenda Escolar. Este item tem sido adotado por cerca de 50% dos municípios. O governo do Acre também implantou a obrigatoriedade da aquisição de castanha-do-pará na merenda escolar, visando o estímulo à produção local.

Extraído de Notas da Rede – "Rede de Direitos Humanos e Saúde Mental em HIV/AIDS". Ministério da Saúde. Informativo Quinzenal Ano 1, no. 3. Fevereiro e março de 2000.

Outras iniciativas válidas têm sido as de apoio à comercialização por parte dos governos e prefeituras através, por exemplo, da intermediação de contatos com empresas compradoras interessadas em produtos regionais, vindos da pequena produção ou de produção “limpa” (ver *boxes* sobre o Acre e o Amapá), ou então do oferecimento de espaços nos equipamentos de abastecimento já tradicionais das cidades (feiras e varejões).

É necessário citar que, para viabilizar essas iniciativas de

apoio à comercialização, é fundamental associá-las a um sistema de crédito direcionado à agricultura familiar. O redirecionamento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF para que atinja efetivamente os agricultores familiares que não têm recursos próprios para aumentar sua renda é fundamental para que estes superem a condição de pobreza.

Por fim, uma outra iniciativa local de apoio à produção agrícola é o incentivo à agricultura urbana, com o estímulo à

### Parcerias de sucesso: o caso do governo do Acre

A Secretaria Executiva de Florestas e Extrativismo – SEFE, vinculada à Secretaria de Produção – Sepro, foi criada pelo governo do Acre para apoiar o desenvolvimento de uma economia florestal sustentável, a partir da definição de políticas e programas para o setor. Esta secretaria tem desenvolvido diversos programas que apoiam a produção local, como a de borracha, castanha, fitoterápicos, cosméticos (buriti, murmuru, copaíba, ipê roxo, jatobá, sangue de grado, marapuama, andiroba e unha de gato), palmeiras (murmuru, açai, bacaba, pataúá, buriti, jarina) e sementes florestais (mogno, cedro, copaíba e jatobá).

Os programas funcionam, geralmente, por meio do apoio da Secretaria para que associações de produtores e seringueiros firmem contratos com empresas do Sudeste/Sul e também internacionais, que se interessam pelo uso de novos produtos “ecológicos”. Os contratos são viabilizados por articulação do governo estadual com o Basa (Banco da Amazônia) e com treinamento das comunidades. O Programa do Couro Vegetal, por exemplo, implantou, na Reserva Extrativista do Alto Juruá, nove unidades familiares de produção que geram emprego para um grupo com cerca de trinta famílias e pretende instalar unidades produtivas em todo o estado.

Para a castanha, também foi criado um programa específico, que busca viabilizar o beneficiamento e a comercialização por meio de contatos com empresas e participação em feiras e eventos. Estão sendo instaladas duas usinas de beneficiamento: uma em Brasiléia e outra em Xapuri – municípios que concentram 50% da produção do estado. A Secretaria possui ainda um projeto para a criação de Centros de Florestania dotados de infra-estrutura e serviços básicos de educação, saúde e atividades produtivas, visando a viabilizar a “cidadania” aos povos da floresta.

Extraído de [www.mec.gov.br/cemtec/proep/estmerc.shtm](http://www.mec.gov.br/cemtec/proep/estmerc.shtm). Relatório do Acre

### As Ações do Governo do Estado do Amapá

Até 1994, a produção agrícola do Amapá vinha apresentando taxas negativas de crescimento, tanto das lavouras temporárias como arroz, feijão e mandioca, como das lavouras permanentes, principalmente banana, laranja e limão. A retração da produção agrícola devia-se fundamentalmente ao problema das dificuldades de escoamento da produção frente aos baixos preços dos produtos agrícolas. O Governo do Estado iniciou um audacioso programa de escoamento da produção agrícola que dispôs oito caminhões próprios e 21 alugados para o transporte da produção de cerca de duzentas comunidades rurais totalizando três mil agricultores, que partem de Macapá para fazer 26 linhas, cada uma com distância média de 240 quilômetros. Além dos caminhões, também é utilizada a estrada de ferro de Santana, que sai da Serra do Navio levando a produção agrícola para três feiras em Macapá e centrais de comercialização em Oiapoque, Laranjal do Jari e Cutias do Araguari.

Desde 1995, as comunidades de castanheiros, seringueiros e extrativistas de palmito da região sul do estado estão trabalhando com apoio do Governo do Estado e de parcerias com entidades financiadoras internacionais, além do Banco do Estado do Amapá (Banap) e das cooperativas de castanheiros daquela região, no município de Laranjal do Jari – Comaru (Cooperativa Agroextrativista da Reserva do Rio Iratapuru) e Comaja (Cooperativa Agroextrativista de Laranjal do Jari).

Para consolidar o processo na região, o governo criou, em 1997, a Reserva do Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru, tendo como objetivo o desenvolvimento econômico sustentável das populações extrativistas, pela produção de derivados da castanha e de outros produtos da biodiversidade local. No ano de 1998, foram realizadas as primeiras exportações de castanha para o mercado francês e, por intermédio de acordo entre a empresa Provance Regine, da França, e a Comaja, foi iniciada a produção do óleo biológico de castanha. Essas iniciativas têm permitido uma grande recuperação dos preços pagos aos produtores extrativistas. Em 1995, o hectolitro da castanha era vendido por apenas R\$8,00. Com a valorização do produto, atualmente a mesma quantidade é vendida por R\$65,00.

O apoio decisivo do Governo do Estado, por meio de programas de garantia de infra-estrutura de transporte, energia e mercado tem possibilitado a mobilização da sociedade em torno dessas novas perspectivas. Exemplos desses programas são as feiras e centrais de comercialização e o programa de escoamento da produção agrícola e por meio da abertura do mercado institucional, como o da merenda escolar e dos móveis dos equipamentos públicos, aliado à construção de parcerias para viabilização de exportações, em especial com a Guiana Francesa (móveis) e a França (castanha do Brasil).

Extraído de [www.mec.gov.br/cemtec/proep/estmerc.shtm](http://www.mec.gov.br/cemtec/proep/estmerc.shtm). Relatório do Amapá



ocupação produtiva de terrenos abandonados nas cidades e o apoio à formação de hortas comunitárias. Essa tendência é crescente e já se apresenta em diversos países visando a diminuir o desemprego, aumentar a oferta de alimentos e os benefícios ambientais (ver *box* sobre a agricultura urbana).

### 3.5 APOIO AO AUTOCONSUMO

Num passado não muito distante, as políticas visando à modernização da agricultura estimularam a especialização dos produtores familiares e a sua completa integração aos mercados. Eles foram perdendo, assim, grande parte da diversidade de sua produção, entre elas a de autoconsumo. É o caso, por exemplo, das famílias que tinham uma horta e/ou um pomar doméstico ou ainda criação de pequenos animais para complementação da sua alimentação.

Recentemente, o assunto voltou a ganhar importância dada a crise que se abateu sobre a agricultura brasileira a partir da abertura comercial e das elevadas taxas de juros vigentes, em particular após o Plano Real, implantado em 1994. Graziano da Silva e Del Grossi (2000), por exemplo, mostraram uma forte redução do número e da renda daqueles produtores que denomina de agricultura familiar no âmbito do Pronaf, ou seja, das famílias agrícolas e pluriativas “conta própria” e dos empregadores com até dois empregados permanentes com base nos dados das PNADs de 1992-98. Segundo essa análise, muitas dessas famílias estão buscando nas atividades não-agrícolas e na

produção de subsistência uma forma alternativa de sobrevivência diante da queda de seus rendimentos provenientes das atividades agropecuárias.

Esses resultados apontam para a mesma direção da hipótese apresentada por Delgado e Cardoso Jr. (2000) de uma relativa estagnação do *agribusiness* brasileiro na década de 1990 e simultânea ampliação de um setor de economia familiar de subsistência no espaço rural. Segundo os autores citados, “a desorganização econômica e social do setor rural brasileiro que ocorre com o fim das políticas intervencionistas que vigoraram do pós-guerra até o final dos anos 1980, deixou profundamente alteradas as condições de reprodução capitalista na agricultura brasileira. O efeito cumulativo da liberalização comercial e financeira, do fim da intervenção nos mercados de *commodities* e da desvalorização patrimonial do estoque fundiário, culminaram com o rompimento do chamado pacto da ‘modernização conservadora’ sem abrir claros caminhos para um novo surto do crescimento agrícola (para fora ou para dentro) no país.” (op. cit., pp. 3-4).

As indicações disponíveis de outras fontes apontam no sentido de que o autoconsumo representa um importante aporte em termos nutricionais, especialmente para as famílias agrícolas de baixa renda, mesmo que não represente um montante expressivo em termos de renda monetária caso fosse vendida aos preços correntes na região.

Norder (1997), por exemplo, calculou o autoconsumo de 42 famílias do projeto de assentamento no Estado de São Pau-

#### **Agricultura Urbana – A Nova Fronteira Agrícola?**

Uma revolução silenciosa está mexendo com o sistema alimentar. Está acontecendo nas vizinhanças urbanas, subúrbios e pequenas cidades, devido à necessidade básica de conhecimento sobre a comida e de ter controle sobre a sua segurança. Além disso, traz o potencial para contribuir para diminuição da fome urbana. Trata-se da produção agrícola nos quintais, terrenos e jardins das cidades.

Alguns exemplos de cidades onde se verifica essa tendência são: Accre, em Ghana, onde 90% dos vegetais consumidos vêm das cidades; Holanda, onde 33% da produção agrícola é urbana e Cuba, onde metade dos vegetais vêm de jardins urbanos orgânicos – em Havana, cerca de trinta mil habitantes estão diretamente envolvidos em jardinagem orgânica urbana. Nos Estados Unidos, a tendência também tem crescido, sendo a produtividade por acre dos sítios urbanos cerca de 15 vezes maior que as contrapartes rurais.

Segundo Lynch, Binns e Olofin (2001), que estudam o tema, as vantagens associadas à produção agrícola nas cidades são: (a) a provisão de suplementação alimentar; (b) benefícios ambientais devido, por exemplo, à não “con-

cretização” do solo, associada à prevenção de enchentes; (c) criação de empregos para desempregados; (d) provisão de estratégias de sobrevivência para residentes urbanos de baixa renda; (e) uso do lixo urbano reciclável. Outras vantagens que podem ser citadas são uma maior disponibilidade de comida fresca; a possibilidade de produzir o próprio alimento (em escolas, na casa) e o uso de lotes abandonados ou vazios, que ficam, geralmente, sujos devido à falta de manutenção e sujeitos a se tornarem esconderijos de marginais.

Ainda segundo os autores, as desvantagens ou problemas decorrentes da agricultura urbana são: (a) falta de água, especialmente em regiões áridas; (b) risco de uso de água ou lixo contaminado; (c) conflitos pela posse da terra; (d) dificuldade da agricultura urbana em contribuir substancialmente com a demanda urbana por alimentos; (e) falta de clareza sobre se é melhor produzir na cidade ou no campo.

Baseado em [www.unte.com](http://www.unte.com), nov./dez. 2000: “Agriculture's Next Frontier” (de Michael Ableman) e Lynch, Binns e Olofin (2001).

lo, onde a renda total das famílias entrevistadas era de 4,53 salários mínimos com número médio de 5,4 moradores por família, o que significa uma renda média per capita de 0,83 salários mínimos. Primeiro, o autoconsumo foi valorado em termos nutricionais: calculou-se a quantidade de nutrientes que representava cada alimento advindo do autoconsumo e comparou-se ao consumo total. As proporções de autoconsumo em termos nutricionais foram de 46% para proteínas, 70% para cálcio, 52% para fósforo, 41% para ferro, 63% para vitamina A, 49% para vitamina B1, 66% para vitamina B2 e 81% para vitamina C. Em segundo momento, foi feita a valoração desses nutrientes. O valor calculado do autoconsumo foi de 0,14 salário mínimo *per capita*, o que representa 17% da renda total ou 24% da renda agrícola.

O Instituto de Terras do Estado de São Paulo – ITESP realizou uma pesquisa nos projetos de assentamentos do Estado de São Paulo, entre maio de 1999 e abril de 2000 com o objetivo de medir o autoconsumo. As setenta famílias participantes da pesquisa anotaram, durante uma semana por mês, todos os produtos consumidos que foram obtidos no próprio lote. O autoconsumo foi convertido em valores de mercado, pelos preços

vigentes nos mercadinhos e supermercados mais próximos do assentamento.

A Tabela 7 apresenta um resumo dos dados da pesquisa de autoconsumo realizada pelo ITESP a partir de dados individuais das setenta famílias. A composição média dessas famílias é de cinco pessoas. O consumo médio familiar estimado durante o ano agrícola 1999/00 foi de R\$ 2.010,60, o que dá um valor médio *per capita* de R\$ 402,17. A maior economia vem das pequenas criações (ovos, frango, leitão) e da pecuária (leite e seus derivados, principalmente).

### O Movimento do "Slow Food" na Europa e os EUA e a defesa da produção local

Está crescendo, na Europa e nos EUA, um movimento denominado "Slow Food" (em contraposição ao "fast food"), que prega que a alimentação rápida e industrializada do mundo atual gera a ausência de prazer, sabor e saúde.

Os argumentos do movimento são que, nessa era de valorizar tudo o que é rápido, o verdadeiro prazer da alimentação tem sido perdido. Sabor, frescor, valor nutricional, conhecimento especial sobre a origem da comida têm se tornado menos importantes que a conveniência: a sociedade "hamburgesou-se". "Deixe que doses de prazer sensitivo e lento, de longa duração, preservem-nos da profusão que confunde exaltação e eficiência", prega o movimento.

O "Slow Food" é um "lobby" internacional dedicado a reacender as origens do sabor e preservar a comida regional/local. O movimento originou-se em 1989, na Itália, onde a participação do fast food na alimentação é relativamente menor que em outros países europeus, e tornou-se um fenômeno internacional com 60 mil membros em 42 países, chegando aos Estados Unidos em março de 2000.

Uma das áreas de atuação do movimento é a indicação de ingredientes sazonais e regionais (onde encontrá-los e como usá-los), visando a uma diversificação dos ingredientes utilizados na alimentação (estima-se que apenas 30 espécies de plantas fornecem 90% da alimentação mundial) e visando também a evitar a extinção de certas espécies, diante do objetivo atual de se obter, cada vez mais, frutas que não machucam e verduras que não murcham.

As ações incluem a reintrodução de espécies locais/regionais pouco

utilizadas na alimentação cotidiana em jantares e cursos de culinária. Exemplos disso são os queijos artesanais, produzidos pelos agricultores locais. Os produtores artesanais sofrem a concorrência das grandes indústrias e dos queijos importados e tendem a ter um público consumidor cada vez menor.

O movimento contrapõe-se à idéia de que é elitista, voltado mais para as classes de alta renda, argumentando que é um movimento que prega a simplicidade, que incentiva "beber a cerveja local, comer verduras frescas, dando voz aos pequenos produtores". "Estamos lutando para que a comida boa seja acessível a todos", diz Tami Lax, do movimento.

A idéia de valorizar o local se sobrepõe inclusive à tendência de valorizar a produção orgânica. Isso porque esta tem sido produzida, cada vez mais, em locais distantes, por grandes firmas, sendo muitas multinacionais. A defesa da compra de produtos locais vem do apoio à saúde da comunidade e da formação de rede de agricultores, processadores de alimentos e fregueses que moram e trabalham na mesma comunidade, paisagem regional e economia local. Outros argumentos a seu favor são o maior frescor, economia de energia referente ao transporte que se gastaria em distâncias longas e, por fim, um maior controle da poluição. Assim, verifica-se a disseminação de restaurantes que só compram alimentos de produtores locais, fazendo com que o cardápio mude a cada estação.

Baseado em [www.unte.com](http://www.unte.com), nov./dez. 2000: "Slow is Beautiful (and delicious)" (de Tenaya Darlington- Isthmus) e "Organic vs. Local: which is the healthiest choice?" (de Karen Lehman e Julie Ristau).

**Tabela 7 - Valor médio “per capita” do consumo alimentar domiciliar da produção para autoconsumo nos assentamentos do Estado de São Paulo, segundo a origem do produto – 1999/2000**

Origem	R\$	%
Lavoura	57,70	14,4
Pequenas criações	134,85	33,5
Pecuária	78,52	19,5
Derivados	22,06	5,5
Horta	57,90	14,4
Pomar	51,09	12,7
Total	402,12	100,0

Fonte: ITESP (2000). Informação escrita

Um aspecto interessante a observar é que as “famílias mais capitalizadas” apresentavam um valor estimado para o seu autoconsumo 1,6 vezes maior que o das “famílias menos capitalizadas”, categorias essas definidas empiricamente pelos técnicos de campo que trabalham com essas famílias.<sup>22</sup>

A PNAD de 1999 apontou cerca de dois milhões de famílias com 3,2 milhões de pessoas que se dedicam exclusivamente à produção para autoconsumo (4,5% da PEA total e 18,5% da PEA agrícola ocupada uma hora ou mais na semana de referência), outros 3,3 milhões de famílias agrícolas nas quais a alimentação que é autoconsumida é inferior a 50% e ainda outras 547 mil famílias agrícolas onde mais da metade da alimentação vem da produção agrícola. O país tem um total de 5,8 milhões de famílias com algum tipo de autoconsumo, sendo que dois terços delas são produtores agrícolas familiares por conta própria (ver Tabela 8A do Anexo).

Comparando-se a série dos dados das PNADs de 1992 a 1999, foi encontrada uma tendência crescente das famílias que têm pessoas dedicadas exclusivamente a atividades de autoconsumo. O mais surpreendente é que o autoconsumo vem crescendo não entre as famílias agrícolas, mas sim de empregados não-agrícolas residentes em áreas rurais e nas famílias sem nenhuma pessoa ocupada (maioria de aposentados). As famílias rurais de “conta própria” (agrícolas e pluriativas) não apresentaram uma tendência significativa de crescimento no período considerado. Isso é um importante indicador da ne-

22 Por grupos, só foi feito o cálculo para o Pontal do Paranapanema e o resultado para os mais capitalizados foi de R\$ 495,78 e para os menos, R\$ 310,80. - ITESP - Relatório de Pesquisa de Autoconsumo Alimentar nos Assentamentos, 2000 (versão preliminar).

cessidade de uma política que estimule o autoconsumo entre as famílias rurais.

### 3.6 A TRIBUTAÇÃO NOS ALIMENTOS BÁSICOS

O sistema tributário brasileiro contribui para manter as profundas desigualdades de renda observadas no país. Essa avaliação se baseia na constatação de que uma parte importante da arrecadação de tributos ocorre pela via indireta, incidindo de forma indiscriminada em ricos e pobres. Nesse sentido, uma reforma tributária serviria para reduzir esse tratamento desigual e proporcionar um ganho real para a população de baixa renda. Todavia, dadas as dificuldades políticas de se encaminhar uma reforma tributária, observa-se que algumas pequenas mudanças nas alíquotas de impostos incidentes em produtos populares já poderiam proporcionar um grande efeito sobre o consumo das faixas de renda mais baixas.

Um estudo realizado pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), tendo como base a renda das famílias das 11 regiões urbanas pesquisadas pela POF (Pesquisa de Orçamentos familiares) – IBGE, de 1995-96, mostrou que, em média, as famílias que ganhavam até dois salários mínimos pagavam menos de R\$ 0,02 de tributos diretos, enquanto as famílias que ganhavam mais de 30 salários mínimos pagavam R\$ 0,11 de tributos diretos. No entanto, essa aparente progressividade não se sustenta quando se observa que a carga tributária do último estrato de renda é seis vezes maior que a do primeiro mas a sua renda é 37 vezes mais elevada.

No caso dos tributos indiretos, observa-se que as famílias que ganham até dois salários mínimos gastam 27% da renda líquida no pagamento de impostos. Já as famílias do último estrato pagam apenas 7% da sua renda mensal em tributos indiretos, o que configura uma enorme regressividade na cobrança desses tributos.

Embora a alíquota nominal da maioria dos produtos da cesta básica seja baixa, sua incidência se dá em cascata na mesma proporção em que esse produto entra na composição de outros alimentos<sup>23</sup>. Esse é o caso do leite, ovos, carnes etc.

23 Recorda Petti (1997) que a desoneração dos hotifrutícolas promovida pelo governo de São Paulo recentemente ocorreu pois esses produtos tem saída sem processamento e com grandes dificuldades de recolhimento devido à isenção junto ao produtor sua dispersão da comercialização. Essa situação levaria a grandes dificuldades administrativas para o recolhimento. A autora sugere que a isenção desses produtos, apesar do discurso, teve como motivo muito mais as dificuldades administrativas que os objetivos sociais.

Tomich et alli (1998) calculam que uma alíquota nominal de 17% sobre alimentos com cinco etapas de processamento e um alto grau de concentração do valor adicionado no início do ciclo de produção/comercialização pode elevar essa alíquota para 88,5%. De qualquer forma, uma alíquota nominal baixa, de por exemplo 4%, pode variar de 6,9% até 16,7%, considerando-se esses parâmetros do ciclo de produção e do grau de concentração do valor adicionado em cada uma das etapas de produção. Os autores demonstram que mesmo a alíquota de 7% a 12% utilizada na maior parte dos estados para produtos da cesta básica pode se transformar em uma carga extremamente elevada para as populações de renda mais baixa<sup>24</sup>.

Considerando incidência da CPMF e tomando a soma dos tributos diretos e indiretos, pode-se afirmar que as famílias mais pobres (até dois salários mínimos de renda familiar por mês) suportam uma carga tributária de 28% (em relação a sua renda). As famílias mais ricas, com renda superior a 30 salários mínimos gastam apenas 18% para o pagamento dos seus impostos.

A desoneração dos alimentos enfrenta grandes resistências por parte dos governos estaduais. Ironicamente, os estados mais pobres da Federação dependem mais das receitas advindas dos impostos sobre a produção e o consumo de alimentos. Nesse sentido, é mais fácil conseguir reduções de impostos nos estados mais ricos que nos mais pobres, onde o público consumidor é mais pobre e necessitaria mais da desoneração. Sustenta Vianna et alli (2001: 5) que “de modo geral... os alimentos no Brasil, inclusive os de primeira necessidade como arroz, feijão e carne, são demasiadamente onerados pela tributação” – 14,1% na média das regiões urbanas, especialmente em relação aos parâmetros internacionais (inclusive do Mercosul). Tomando-se as 11 regiões metropolitanas estudadas, a carga tributária varia entre 16% em Fortaleza e 10,5% em Porto Alegre, considerando-se apenas o ICMS e o PIS/Cofins.

Tomando-se a linha da pobreza e da indigência estabelecida por Árias (1999), haveria um total de 12,1 milhões de pobres no Brasil nas áreas metropolitanas, em 1996. Desse total, 3,1 mi-

lhões poderiam ser considerados indigentes. A partir dessa base, estima-se que a desoneração dos alimentos da cesta básica poderia retirar 760 mil pessoas da indigência (47% em áreas metropolitanas do Norte e Nordeste). Haveria também um contingente de 102 mil pobres não indigentes que poderiam superar a linha da pobreza. Esse movimento ascendente do poder de compra de alimentos poderia retirar da pobreza 862 mil indivíduos. Em termos percentuais, poderia se reduzir a indigência metropolitana em 24,2% e a pobreza em 7,1% só com a política de redução da carga fiscal. O mais importante, no entanto, é que essa política tem um impacto direto nos pobres e indigentes das regiões Norte e Nordeste, onde está a maior concentração destes.

Embora a literatura registre casos em que os estados da federação reduziram as alíquotas sobre alimentos da cesta básica esta redução não chegou ao consumidor final (tendo sido apropriada pelo comércio), verifica-se que há um enorme campo para o aumento do poder de compra das populações de renda mais baixa. O argumento de que haveria uma forte redução das receitas tributárias, normalmente utilizado para criticar essa proposta, não se aplica. Segundo o estudo de Tomich et alli (1998) para o IPEA, a desoneração total da cesta básica reduziria a arrecadação de Estados como São Paulo em uma proporção de 0,88% a 1,08% e de Estados menos desenvolvidos como o Ceará em, no máximo, 3,11%. Esse número leva em conta a enorme evasão e a dificuldade de recolhimento de tributos em produtos da cesta básica mesmo considerando alíquotas reduzidas.

### 3.7 POLÍTICAS DE RENDA MÍNIMA E BOLSA ESCOLA

Os programas de transferências monetárias diretas a pessoas e famílias para compensar situações especiais de viuvez, desemprego, deficientes, é bastante antiga em países desenvolvidos, como nos EUA, Alemanha, Inglaterra e Holanda (Souza e Fonseca, 1997).

No Brasil, apesar da proposição remontar à década de 70, o Projeto de Lei nº 80, que instituiu o Programa da Garantia de Renda Mínima – PGRM, de autoria do Senador Eduardo Suplicy, foi aprovado somente em outubro de 1991. O programa de renda mínima tem nessa lei um caráter de imposto de renda negativo, dirigido aos adultos, no qual as pessoas mais pobres têm direito a complementação de renda de uma parcela da diferença entre sua renda familiar e um patamar mínimo de renda previamente definido.

24 Nesse sentido, salienta-se que a proporção do gasto com alimentação nas despesas das famílias é cerca de três vezes maior nas famílias pobres do que a das famílias mais ricas. Dados da POF de 1995/96 demonstram que a proporção das despesas totais com alimentação é de 33,5% par as famílias com renda média mensal até dois salários mínimos, enquanto essa proporção é de 10,3% para famílias com renda mensal maior que 30 salários mínimos.

Diversos municípios começaram a implantar esta proposta, como a prefeitura de Campinas, pioneira ao instituir, em 1994, o Programa de Garantia de Renda familiar Mínima para todas as famílias com renda inferior a 1/2 salário mínimo mensal que tivessem crianças de até 14 anos freqüentando a escola. Em 1995, também foi implantado no Distrito Federal e em Ribeirão Preto, já associado à contrapartida das famílias beneficiárias manterem os filhos na escola, passando a ser denominado Programa Bolsa Escola. Progressivamente, dezenas de municípios passaram a implantar o programa.<sup>25</sup>

Os resultados dos programas têm sido positivos alcançando, geralmente, as famílias mais pobres sem renda, e melhorar sensivelmente a freqüência de crianças à escola e o seu rendimento escolar. Verifica-se que estes resultados são melhores quanto maior o benefício e o acompanhamento social das famílias. Avaliações realizadas no município de São Paulo junto a famílias sem renda (Folha de São Paulo, 23.09.2001) verificaram que valores baixos não resolvem sequer as necessidades de alimentação da família durante o mês, perpetuando a miséria e a dependência de doações e ajudas de outras famílias, também pobres. Foi verificada, também, a existência de

25 A Prefeitura de Campinas iniciou o atendimento, em 1995, a 1.982 famílias, chegando a cerca de 3.000 famílias atualmente, sendo que o número de famílias pobres pode chegar a 84 mil, dependendo do método de estimativa (Lopes, 1999). A prefeitura de Blumenau, outro exemplo, atende a cerca de 244 famílias, atualmente.

famílias beneficiadas com o Bolsa Escola que tem renda muito acima da linha de pobreza por apadrinhamento político (Folha de S.Paulo, 24.09.2001).

Os valores de programas para estas famílias sem renda deve, portanto, ser elevado o suficiente para tornar-se um incentivo à freqüência da criança a escola, e deve estar associado a programas de acompanhamento social e nutricional, além de programas de geração de emprego.

### 3.8 O PAPEL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Nas décadas de 1980 e 1990, verificou-se uma ampliação da cobertura da Previdência Social no Brasil. A proporção de pessoas com mais de 60 anos que recebem pelo menos um benefício de aposentadoria ou pensão em regime de previdência público passou de 59,8% do total de pessoas acima de 60 anos, em 1981, para 76,9%, em 1999<sup>26</sup>.

A aplicação do princípio contido no artigo 195, parágrafo 8 da Constituição Federal significou, na prática, estender os direitos previdenciários a idosos (com redução do limite de idade) e inválidos de ambos os sexos, do regime de economia agrícola familiar, independentemente da capacidade contributiva dessas pessoas. Isso acarretou uma ampliação significativa do número de pessoas com cobertura do seguro social e com acesso ao sa-

26 Tabulações especiais da PNAD. Ver Delgado, 2001.

#### Os programas Bolsa Escola no país

Estudo do Banco Mundial sobre os programas Bolsa Escola no país denominado "Brasil – uma avaliação dos Programas Bolsa Escola" indicou a existência de cerca de 60 programas no Brasil, em níveis municipal e estadual, existentes desde 1995. As avaliações dos programas, como o de Brasília na gestão de Cristóvam Buarque, mostraram que as bolsas promoveram resultados positivos no aumento da renda das famílias, na diminuição da taxa de evasão escolar e no aumento da taxa de aprovação das crianças beneficiadas.

No entanto, o Banco Mundial avaliou que a tendência de diversos programas, como o do atual Governo Federal, visando a reduzir o valor do auxílio para aumentar o público atendido diminuiu os benefícios do programa. O argumento é que se o benefício for menor do que aquele que a criança recebe trabalhando fora, não compensa para a família inserir-se no programa. Assim, o Banco Mundial não recomenda sacrificar a eficácia dos programas para atingir uma população maior. Essa crítica atinge em cheio o programa Bolsa Escola do governo federal pois, comparada com os benefícios do governo do Distrito Federal (na gestão anterior pois, a gestão atual suspendeu o programa) de R\$ 130,00 por família, e das prefeituras de Porto

Alegre, de R\$150,00 por família e de Recife, no valor de R\$ 75,00 por aluno matriculado no programa, a proposta do governo federal da Bolsa Escola de R\$15,00 por aluno matriculado, com no máximo R\$45,00 por família, parece ser insuficiente para atingir as metas de redução da pobreza e tirar crianças da rua.

É interessante mencionar que esse programa não deve se limitar apenas ao fornecimento do auxílio. Os governos e prefeituras populares desenvolvem programas integrados visando a melhorar as condições das famílias beneficiadas. O governo popular de Recife desenvolve, conjuntamente, os programas Saúde da Família, educação de jovens e adultos, capacitação e profissionalização de pais e incentivo ao crédito para microempresas. Em Porto Alegre existem 27 núcleos de atendimento familiar que atendem cinquenta famílias cada um, sendo que estes acompanham as famílias durante o fornecimento do benefício. Em Belém, vincula-se o fornecimento do auxílio ao aumento do acesso a linhas de crédito do Banco do Povo.

Baseado em Azevedo, E. et al. "Eficácia de bolsa-escola depende de manter renda". Gazeta Mercantil, 17.04.2001.

lário mínimo, que ocorreu em uma circunstância histórica muito peculiar, na qual o próprio setor agrícola se descapitalizava e empobrecia. Por essa razão, a emergência de um grupo social específico, amparado pelo seguro social (dos aposentados e pensionistas rurais), vem constituindo um novo ator social.

Dados do Anuário Estatístico da Previdência Social, entre 1991 e 1998, mostram que quase dobra o número absoluto de benefícios por idade acumulados no sistema da Previdência Rural (de 2.240 para 4.305), enquanto seu valor unitário passa de US\$ 44,1 mensais para US\$ 108,5. O impacto financeiro dessa reforma mais do que quadruplica o gasto mensal com benefícios permanentes (aposentadorias e pensões pagas), que cresce de US\$ 180 milhões mensais para cerca de US\$ 750 milhões. Anualizado, esse gasto situou-se em torno de US\$ 10 bilhões, em 1998.

Uma extensa pesquisa de campo realizada por Delgado (2000), sobre os beneficiários da Previdência Social Rural nas regiões Nordeste e Sul, estimou o setor amparado pela Previdência Rural em cerca de quatro milhões de domicílios no Brasil.

A pesquisa calculou que, em agosto/setembro de 1998, a renda dos domicílios com acesso aos benefícios previdenciários situava-se, em média, 13,1% acima da renda dos domicílios sem acesso ao seguro social, enquanto, no caso da região Nordeste, esse percentual estava, em 1998, apenas 3,6% acima, também em termos médios. Esses dados de renda domiciliar evidenciaram a diferença significativa que faz ter ou não ter acesso ao sistema de proteção previdenciária.

Esse gasto social, por outro lado, tem uma incidência distributiva e redistributiva muito importante no âmbito do setor social a que se destina. A proporção de idosos (de 60 anos ou mais) residentes nas zonas rurais que recebe aposentadoria passou de 65,2%, em 1992, para 82,5%, em 1999. (Delgado, 2001)

Essa ampliação da cobertura do sistema de seguridade social no Brasil, e particularmente da Previdência e Assistência Social, apoiou-se em dois processos vigentes em passado recente, mas que certamente estão hoje fortemente alterados. O primeiro deles é expresso pela intensa expansão do mercado formal de trabalho no Brasil nos anos 1960 e 1970, gerando nos anos 1990 um acréscimo significativo de direitos de aposentadoria por tempo de serviço ou por idade. O segundo processo relevante é a institucionalização da seguridade social universal na Constituição de 1988. Esse princípio se traduz nas Leis de Custeio e Benefício da Previdência Social (1991) e na Lei Orgânica da As-

sistência Social (1993), que aplicaram de fato o princípio da universalização, reconhecendo direitos sociais de idosos, inválidos e viúvas(os) rurais e urbanos, independentemente da capacidade contributiva destes, mas tão somente pela comprovação de trabalho pretérito na área da Previdência ou de insuficiência dos meios de subsistência próprios, no caso da Assistência Social.

Esses dois processos estão hoje fortemente abalados e projetam para o futuro nuvens obscuras, que precisariam ser devidamente focalizadas na perspectiva do combate à miséria e à fome dos grupos sociais mais vulneráveis.

A primeira constatação é a redução significativa do trabalho formal (com carteira assinada e contribuição à Previdência Social), que ocorre nos últimos vinte anos e, especialmente, na década de 1990. Há uma redução da participação de trabalhadores contribuintes da Previdência Social de cerca de 15 pontos percentuais da PEA, entre 1980 e 1999, levando hoje a um perfil de cerca de 43% de contribuintes em relação à PEA ocupada total. Este processo – a informalização – ainda não cessou e certamente coloca graves problemas à cobertura da proteção social às futuras gerações de idosos e inválidos sem o devido tempo de contribuição no setor formal da economia.

Essa segunda condição – o tempo de contribuição – é um critério restritivo do seguro previdenciário introduzido pela Emenda 20/1998 (Reforma Previdenciária), que marca um retrocesso parcial nos princípios da universalização da seguridade social, substituídos pela noção de seguro atuarialmente equilibrado, fruto das contribuições virtualmente capitalizadas no tempo de contribuição do trabalhador. A Emenda 20 conserva critérios de justiça distributiva na Previdência (como o piso de benefícios, a discriminação positiva das mulheres, o subsistema rural etc.), mas persegue idealmente o princípio do contrato privado do seguro previdenciário, atualmente mais equilibrado que no passado.

As muitas relações informais de trabalho urbano e rural, insusceptíveis de serem resgatadas pelo contrato salarial formal – e que hoje representam a maioria das relações na economia do trabalho – praticamente estão fora dessa “nova” Previdência Social. Segundo Delgado (2001), preservou-se de direito o “regime da economia familiar rural” pelo fato de não se poder revogar por lei o dispositivo constitucional que assim o estabeleceu (Art. 195, § 8º); mas prevê-se a partir de 2006 um conjunto de adaptações aos princípios da Emenda 20 que são incompatíveis com o regime de economia familiar.

Por outro lado, para o trabalho informal não-agrícola – equivocadamente denominado de urbano na legislação previdenciária em oposição ao rural tomado como sinônimo de agrícola –, praticamente, nada há que permita sua inclusão no atual sistema previdenciário que não a sistemática de contribuição formal na categoria “autônoma”, idêntica em termos de valor contributivo à do empregador formal.

A Previdência Social do futuro, segundo os termos atuais da Emenda 20, projeta uma desproteção crescente, descrevendo um movimento inverso àquele que descrevemos para os anos 1990. Isso significa que a expectativa de maior número de idosos, inválidos e viúvas(os) sem acesso ao direito social mínimo da aposentadoria ou pensão, certamente agravará os níveis da fome e da miséria já na primeira década dos anos 2000.

Talvez a maior novidade do subsistema rural (na verdade, agrícola) seja que o setor ingressou na Previdência Social pela via do regime de economia agrícola familiar rural, conceito-chave que permite incorporar os inúmeros arranjos do trabalho informal no meio rural, incluindo seu enorme setor de subsistência. O princípio incluído da Previdência Rural exige o regime de economia familiar como critério universal do direito previdenciário, revolucionando neste aspecto a própria previdência social convencional, calcada no trabalho assalariado formal. Por essa via, foi possível incluir no seguro social da Previdência um grupo majoritário de trabalhadores informais que jamais seria reconhecido no regime convencional, ou seja, mediante comprovação do tempo de trabalho assalariado ou, mais recentemente, do tempo de contribuição no trabalho assalariado.

O que ocorreu no setor rural poderia servir de referência para se pensar uma outra reforma da Previdência que reconhecesse também o trabalho informal não-agrícola como critério legitimador do direito previdenciário, desvinculando-o do critério hoje prevalecente que é o do tempo de contribuição<sup>27</sup>.

Infelizmente, a Reforma da Previdência, consubstanciada na Emenda Constitucional 20/98 e toda a legislação subse-

quente, opera no sentido contrário, restringindo até mesmo os direitos sociais dos trabalhadores do setor formal com tempos de contribuição comprováveis. Isso terá por consequência a exclusão dos trabalhadores informais urbanos da Previdência Social e, na melhor das hipóteses, seu acesso tardio (67 anos) a ela, sob comprovação de semi-mendicância, no atual regime da Assistência Social.

### 3.9 QUALIDADE E SEGURANÇA DOS ALIMENTOS

Considera-se o alimento seguro “um produto que apresenta o mínimo de risco à saúde pública. O risco é a probabilidade da ocorrência nos produtos de resíduos de pesticidas ou de antibióticos, patógenos, metais pesados, ou qualquer outro elemento que represente um perigo à saúde da população” (Salay, 2001). Por outro lado, para o termo “qualidade dos alimentos” existem várias definições em diversas áreas de conhecimento. Para os fins deste Projeto, considera-se conveniente a seguinte definição: “a qualidade do alimento tem caráter multidimensional, reunindo atributos relacionados à segurança do alimento, à nutrição, ao processo produtivo, aos valores culturais etc”. (Hooker e Caswell, 1996). Não há uma listagem definitiva desses atributos, pois eles variam entre consumidores e circunstâncias, segundo os autores.

Todavia, o termo qualidade é conveniente também quando nos referimos à proteção ao consumidor de forma ampla, que engloba não somente atributos de qualidade dos alimentos relacionados à saúde, mas também atributos relacionados a outros direitos do consumidor, como, por exemplo, proteção contra fraudes no peso dos alimentos e contra informações enganosas na embalagem.

Para a Organização Mundial da Saúde – OMS, um programa de garantia da segurança dos alimentos deve ser de responsabilidade de governos, indústrias e consumidores. As seguintes atividades seriam da alçada governamental: concepção e controle da legislação alimentar; orientação a indústrias e comércio; educação de consumidores; pesquisa e reunião de informações; provisão de serviços de saúde. No caso dos consumidores, a Organização destaca a importância das organizações civis, da participação da sociedade, das práticas seguras empregadas nos domicílios, entre outros. Para as indústrias e comerciantes, são ressaltadas as seguintes: necessidade de emprego de práticas adequadas de produção e distribuição vi-

27 Uma reforma de tal magnitude deveria claramente explicitar suas fontes e formas de financiamento que fossem externas à contribuição dos trabalhadores ativos, onerando apenas aqueles que efetivamente produzissem algum excedente comercializável, como é o caso da atual Previdência Rural. Como estes são uma base de arrecadação pequena, o aporte substantivo do financiamento desse sistema viria do sistema tributário regular e, mais especificamente, do subsistema que financia a Seguridade Social. É importante mencionar que, do total de recursos arrecadados pertencentes à seguridade social (R\$ 207 bilhões em 2000), 20% ou R\$ 41,5 bilhões são desvinculados e desviados para fins de “estabilização fiscal”.

sando a assegurar a qualidade do alimento; utilização de tecnologia apropriada; treinamento de processadores e administradores; informação com clareza para o consumidor no rótulo (OMS, 1996).

Na verdade, não se conhece ao certo, no Brasil, a real dimensão dos problemas de segurança alimentar no âmbito dos sistemas agroalimentares e os seus impactos na saúde pública.

Um problema do sistema agroalimentar brasileiro é a informalidade ou clandestinidade, no sentido de o alimento não passar pelo crivo da inspeção sanitária ou ser registrado em órgão público. Setores importantes do Brasil, como os de leite e carnes convivem com este problema. A tendência de alta proporção de produção leiteira informal vem mantendo-se ao longo dos anos 1990 e, em 2000, estimou-se que nada menos que 42,8% da produção de leite era informal.

Outro fator a considerar é a carência de infra-estrutura básica para a garantia da segurança dos alimentos no Brasil. Análise recente do caso da cadeia de frio (Salay et al., 2001) verificou que, apesar de existirem tecnologia e serviços disponíveis, a cadeia de frio existente no país tem deficiências quantitativas e qualitativas. Isto é, grande parte das residências brasileiras possui refrigeradores, todavia a infra-estrutura de transporte e estocagem refrigerados e congelados é insuficiente. Os estudos também apontaram o precário controle da temperatura em estabelecimentos de distribuição de alimentos. Do total de freezers verificados pelo INMETRO no comércio varejista de seis capitais brasileiras, 61% não estava com temperatura em acordo com as recomendações governamentais.

Supõe-se, assim, à luz dos exemplos levantados, que os sistemas agroalimentares no país apresentam riscos à garantia da segurança dos alimentos. Evidentemente, existem setores produtivos e com controle da segurança adequado no Brasil. No entanto, um diagnóstico amplo e mais preciso, tal como um “censo da segurança alimentar” precisa ainda ser realizado no país.

Iniciativas para elaborar-se um sistema de vigilância são incipientes no âmbito do Ministério da Saúde e do Ministério Agricultura e do Abastecimento. O sistema nacional de Vigilância Epidemiológica das Doenças Transmitidas por Alimentos – VE-DTA, coordenado pelo Centro Nacional de Epidemiologia da Fundação Nacional de Saúde e pela Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ, encontra-se ainda em fase de implantação no Brasil. Ele visa a reunir dados sobre os diferentes tipos de doenças transmitidas por alimentos. Recentemente,

analisou-se o banco de dados oficial de ocorrência de surtos no Brasil do Centro Nacional de Vigilância Epidemiológica (Salay et al., 2001). No entanto, notou-se que esse banco de dados ainda é bem incompleto. Fora as deficiências do próprio sistema, na grande maioria dos casos a população não relaciona seu mal-estar com contaminação alimentar e também não procura hospitais para tratá-lo.

Em 1980, o Ministério da Saúde criou o Sistema Nacional de Informações Tóxico-Farmacológicas – SINITOX que visa a agregar informações e documentação relativas à Toxicologia e Farmacologia em nível nacional. A partir de 1985, iniciou-se a divulgação de casos de intoxicações e envenenamentos da população catalogados na Rede SINITOX, que é formada por Centros de Controles de Intoxicações distribuídos pelo país. Esses centros têm como principal atividade o suprimento de informações aos profissionais de saúde, às instituições hospitalares e à população em geral e funcionam em regime de plantão permanente (<http://www.fiocruz.br>).

Todavia, segundo advertência da própria FIOCRUZ, os dados do sistema são incompletos, pois o número de centros de controle é pequeno – nove estados e o Distrito Federal não os possuem. Além disso, na maioria dos casos, as pessoas procuram a rede de serviços de saúde para tratar-se, mas os Centros de Controle de Intoxicações não recebem informações desses serviços. Acrescente-se que a notificação pela vítima que procurou o centro é espontânea. Como os centros do sistema não são obrigados a enviar os registros de intoxicações humanas ao SINITOX, só constam nesse sistema relatos de casos enviados espontaneamente.

Um dos problemas do modo de atuação governamental no âmbito da legislação alimentar é a fragmentação da responsabilidade pelas leis em diferentes órgãos. Essa situação pode gerar conflitos de interesse, desperdício de recursos e dificultar a coordenação de uma política nacional. Uma outra questão é que o tema da legislação alimentar tem sido tratado na esfera regulamentar sem procurar compreender as questões socioeconômicas envolvidas (Salay, 2001 e Salay e Caswell, 1998). Pouco se utiliza as análises socioeconômicas sobre a legislação para orientar um possível programa público de incentivo à adoção das leis. Ou ainda, pouco se sabe da eficácia do modelo de rótulo nutricional para nossa população.

A legislação alimentar é definida principalmente pelo Ministério da Saúde e Ministério da Agricultura e do Abasteci-



mento<sup>28</sup>. O primeiro regulamenta os alimentos industrializados e serviços de alimentação, com exceção dos alimentos de origem animal, bebidas, vinagres e produtos agrícolas não transformados, que são da responsabilidade do Ministério da Agricultura e do Abastecimento.

O Ministério da Saúde coordena o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária por meio da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, criada pela lei 9.782 de 26 de janeiro de 1999. O Sistema Nacional de Vigilância Sanitária envolve todas as instituições públicas relacionadas ao Ministério da Saúde que exerçam atividades de regulação, normatização, controle e fiscalização na área de vigilância sanitária. Já a ANVISA é uma autarquia que pretende ter independência administrativa e financeira. Ela visa a “promover a proteção da saúde da população, por intermédio do controle sanitário da produção e comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, inclusive dos ambientes, dos processos, dos insumos e das tecnologias a eles relacionadas, bem como o controle de portos, aeroportos e de fronteiras”

28 Outros órgãos como o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO também impõem normas aos alimentos.

(<http://www.anvisa.gov.br>)<sup>29</sup>. Os impactos desse novo arranjo institucional ainda precisam ser avaliados.

A lei básica de alimentos é o decreto-lei 986 de 1969 (<http://www.anvisa.gov.br>). Alguns progressos têm sido feitos com a legislação alimentar, como em relação à rotulagem nutricional na alçada do Ministério da Saúde ou a obrigatoriedade da declaração de valor calórico e da quantidade de nutrientes.

Em relação ao atributo de segurança, destacam-se atualizações no caso do palmito (rótulo com advertência de que o alimento precisa ser cozido) e da salmonela em aves cruas e miúdos de aves cruas (rótulo com instruções de uso, preparo e conservação – RDC nº 13, de 2 de janeiro de 2001 (<http://www.anvisa.gov.br>)). Sem julgar o mérito dessas regulamentações, nota-se que elas foram aplicadas devido aos problemas

29 Segundo o Ministério da Agricultura e do Abastecimento, “Fiscalização: É a ação fiscal de verificação de estabelecimentos, produtos, matérias-primas, insumos e serviços, para garantir o cumprimento da legislação. Vigilância: É a ação fiscal preventiva com foco nos seres vivos, promovendo e preservando a saúde dos vegetais e animais. Inspeção: É a ação fiscal para a verificação de um estabelecimento, produto e sistemas de controle de produtos, matérias-primas, processamento e distribuição – com enfoque na preservação da saúde do consumidor e na garantia preventiva da conformidade dos produtos e processos, nos diversos elos das cadeias agroprodutivas e dos agronegócios” (<http://www.agricultura.gov.br/sda/index.htm>).

## O Sistema APPCC

O sistema APPCC (Análise de Perigos e Pontos Críticos de Controle) é considerado atualmente um dos mais adequados modos de controle da segurança dos alimentos. Nos métodos antigos, analisava-se a qualidade do produto final e, na observância de algum problema, perdia-se todo o lote de produção ou então o alimento deveria ser reprocessado. O sistema APPCC, entretanto, tem caráter preventivo, possibilitando o controle dos pontos críticos do processo de produção, isto é, dos pontos em que um problema relacionado à segurança do produto pode ocorrer. Outra vantagem desse sistema é que ele fornece dados do processamento dos alimentos que podem ser aplicados na traçabilidade da qualidade (Jensen e Unnevehr, 1995).

Para cada tipo de processamento dos alimentos, a aplicação do sistema APPCC significa basicamente: determinar os pontos críticos de controle do processo; estabelecer procedimentos para monitorar os pontos críticos; estabelecer ações corretivas no processamento quando o monitoramento indicar problemas nos pontos críticos; criar um sistema de registro das informações do processo. A implementação do sistema APPCC requer também estabelecer-se procedimentos para a avaliação de sua própria eficácia.

O Ministério da Saúde elaborou a Portaria 1.429 de 1993 em que apresenta diretrizes para a implementação do sistema APPCC. A Portaria 46 de 1998 do Ministério da Agricultura e Abastecimento institui o sistema APPCC para os produtos de origem animal, visando a atender aos compromissos internacionais da Organização Mundial do Comércio.

O Ministério da Agricultura e Abastecimento desenvolveu um programa para a adoção do APPCC em indústrias voltadas à exportação (Salay e Caswell, 1998 e Ministério da Agricultura e Abastecimento, 1997). Todavia, a implementação do sistema APPCC está sendo inspecionada progressivamente para produtos destinados ao mercado doméstico de responsabilidade deste ministério. No caso da indústria de pescados, Caswell et al. (2000) observaram que de um total de 240 estabelecimentos, 74,5% não submeteram ao ministério o plano APPCC. Das empresas com o plano aprovado, 76,1% produziam para o mercado externo. Essa situação se deve, em grande medida, ao fato de os incentivos no âmbito do mercado externo para a adoção do APPCC serem grandes. No caso do mercado interno, os custos de implementação do APPCC seriam importantes e maiores que seus benefícios e os incentivos públicos para a implementação do APPCC, fracos (Donovan, 1999).

No caso dos estabelecimentos alimentares no âmbito de responsabilidade do Ministério da Saúde, a implementação do APPCC é obrigatória. Entretanto, estudo recente em serviços de alimentação da região de Campinas mostrou que a maioria dos estabelecimentos (58,9%) ainda não tinha implementado o sistema APPCC. Foi surpreendente observar que grande parte dos gerentes (54,5%) argumentou que desconhecia o assunto, o sistema APPCC e a Portaria do ministério (Buchweitz e Salay, 2000).

Baseado em Salay (2001)

recentes de salmonelose e botulismo ocorridos no país e não foram frutos de um sistema preventivo de monitoramento da segurança alimentar.

Já para os alimentos liberados de registro, as empresas devem somente comunicar o início da fabricação à autoridade sanitária do estado, do Distrito Federal ou do município. Esta deverá realizar a inspeção sanitária na indústria em prazo que poderá depender de fatores como natureza do produto, risco associado ao produto, data da última inspeção e histórico da empresa.

A liberação da necessidade de registro pode ser, em certo sentido, interessante, pois pode liberar os recursos humanos e financeiros do sistema de controle de alimentos para o desenvolvimento de outras atividades. Na verdade, o registro de alimentos no Brasil era um processo moroso. Países como Estados Unidos e Canadá utilizam pouco do sistema de registro, que é restrito a petições para avaliação da segurança de aditivos e resíduos químicos agrícolas (Smith, 1997). No entanto, pode-se questionar se seria eficaz para a saúde pública liberar o registro de alimentos quando se enfrenta dificuldades financeiras para a inspeção pública da qualidade dos alimentos de consumo doméstico. Esse procedimento deveria, então, ser adotado em conjunto com o acompanhamento rigoroso de seu impacto na segurança dos alimentos consumidos localmente.

O Ministério da Agricultura e Abastecimento, por sua vez,

tem como atribuição toda a parte de defesa sanitária nos aspectos que englobam a fiscalização interna e o cumprimento das normas estabelecidas pelos acordos internacionais.

No Brasil, programas de incentivos ao setor privado para cumprir as leis alimentares são incipientes. Estão preferencialmente voltados para a promoção do comércio internacional, como veremos no caso do sistema APPCC. Outra ação nacional que analisaremos é o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade – PBQP (ver *box* sobre o PBQP).

Uma questão que perpassa a discussão sobre a qualidade dos alimentos é o recente debate sobre os produtos transgênicos. A produção de sementes transgênicas e a sua disseminação entre os agricultores é também um problema de segurança alimentar. Não se trata apenas de informar ao consumidor o que está sendo oferecido para que ele possa fazer a melhor escolha. Essa é uma postura que iguala o nível de informação e as referências culturais de todos os consumidores. Cabe ao Estado zelar pela qualidade dos alimentos garantindo que os mesmos não apresentem riscos para a saúde e ao mesmo tempo tenham alguma contribuição nutricional. Essa preocupação se estende aos derivados e outras formulações baseadas nos produtos transgênicos.

### **O Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade – PBQP**

O PBQP é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, desde 1990. O decreto 3.364 de 2000 criou o Comitê Nacional de Qualidade, que deve orientar estrategicamente o PBQP. Fazem parte desse Comitê vários ministros: do Trabalho e Emprego, Educação, Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Casa Civil, Planejamento e Orçamento e Agricultura e Abastecimento. O PBQP tem sofrido várias reformulações desde sua implementação, em 1990. Tem uma interface com a segurança dos alimentos, no caso da série ISO 9000. Nota-se, no entanto, que não existe necessariamente uma relação direta entre a certificação da série ISO e segurança. E, como já relatado, o impacto dessa certificação na saúde dos consumidores necessita ser analisado (Salay e Caswell, 1998).

Como ilustração, nota-se que até 10 de outubro de 2000, tinham sido emitidos 8.417 certificados ISO 9000, de acordo com o INMETRO (2001). Desses certificados, 195 são do ramo de atividade de produtos alimentícios, bebidas e fumo; 47 de hotéis e restaurantes, e 20 de agricultura, pecuária, caça e silvicultura.

Deve-se ressaltar que foi um grande avanço no PBQP a integração da

segurança alimentar no âmbito de suas ações, por meio do programa de treinamento do SENAI. É meta do programa até 2003 difundir o sistema APPCC para três mil indústrias brasileiras de alimentos. Além disso, o INMETRO coordena um sistema de informações aos consumidores que aborda a questão da segurança alimentar por meio da análise produtos alimentares. A meta para 2003, nesse caso, é que o sistema de informação seja utilizado por dez milhões de brasileiros.

Um ponto a atentar é o acesso das pequenas e médias empresas às informações e aos programas de subsídios e incentivos à adoção de sistemas de qualidade ou outro tema relacionado, como de desenvolvimento tecnológico. Conforme observamos em alguns casos, parece existir uma tendência de que as firmas menores tenham menor participação e informação sobre esses programas (Salay, 1999). Assim, no caso da certificação ISO 9000, um estudo do MDIC mostrou que 13,4% das empresas certificadas eram pequenas. Das empresas que utilizaram um subsídio governamental para a certificação, 17,2% eram pequenas, 44,8% eram médias e 37,9% eram grandes (MDIC, 1996).

Baseado em Salay (2001)

### 3.10 A BUSCA DE UMA ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL

O sobrepeso é hoje uma realidade entre a população brasileira, com incidência também entre as classes de renda mais baixa. Os inquéritos nutricionais probabilísticos realizados nas últimas três décadas apontavam para hipóteses sobre como os meios de comunicação de massa podem ter uma influência relevante na sua prevalência.

Foram realizados estudos comparativos entre uma região mais desenvolvida (Sudeste) e uma menos desenvolvida (Nordeste) no Brasil durante três períodos. No primeiro período de observação (1975-1989), a evolução da obesidade na população adulta foi ascendente e relativamente uniforme nas duas regiões, inclusive na população de baixa renda. No segundo período (1989-1997), a Região Nordeste já apresentava um aumento intenso da obesidade com ênfase para as mulheres de estratos intermediários de renda e de alta renda familiar. O aumento da obesidade para as mulheres mais pobres dessa região foi modesto. Na Região Sudeste, a prevalência da obesidade diminuiu nas mulheres de estratos intermediários e de alta renda e aumentou intensamente nas mulheres mais pobres.

O que mais chamou a atenção dos pesquisadores foi a evolução nos estratos que correspondem a 25% das mulheres mais ricas de cada região: no Nordeste, aumentou de 9,9% para 14,6% e no Sudeste diminuiu de 13,2% para 8,2%.

Avanços em relação à normatização da publicidade dos alimentos industrializados e seu monitoramento, passam então a ser uma ação fundamental para a melhoria das condições de saúde, vida e insegurança alimentar e nutricional da população, já que muito pouco se conquistou neste campo. Historicamente, no Brasil, as iniciativas de cunho “educativo” em relação aos alimentos têm partido principalmente das indústrias dos alimentos.

Pesquisa realizada em 13 países ricos para regulamentação da propaganda em TV para crianças, pela Consumers International, organização que congrega mundialmente as entidades de defesa do consumidor, verificou que os maiores problemas nutricionais são provenientes da ingestão excessiva de gordura, açúcar refinado e sal e a baixa ingestão de alimentos de origem vegetal (a base de fibras). Esses maus hábitos geram as doenças crônicas degenerativas e também contribuem para o aumento dos índices de morbidade e mortalidade por câncer.

O Código Internacional de Prática Publicitária da Câmara

Internacional do Comércio determina que os anúncios “não devem explorar a credibilidade natural ou a falta de experiência da criança, nem podem prejudicar o seu senso de lealdade e não devem influenciá-la com afirmações ou imagens que possam resultar em prejuízo moral, mental ou físico”. Uma das instruções do Código define que “os anúncios não devem solapar os valores sociais ao sugerir que a posse ou a utilização de um produto dará à criança uma vantagem física, social, ou psicológica sobre outra da mesma idade”.

Apesar de alguns avanços, vários desses países continuam veiculando publicidade sem critério educativo. Na Grã-Bretanha, essa prática é proibida até as 21 horas. A Austrália proibiu que artistas de programas infantis promovam produtos alimentícios em anúncios.

No Brasil, de acordo com o Instituto Leda Nielsen, especializado em levantamentos junto à mídia, o grupo “laticínios”, que inclui iogurte, leite condensado, leite flavorizado e leite fermentado, desembolsou US\$ 68,3 milhões em publicidade no ano passado. O grupo “alimentos infantis”, composto de alimento homogeneizado, bebida achocolatada e vitaminada, alimento à base de cereal, floco cereal vitaminado e alimento à base de fibra, consumiu em publicidade US\$ 33,3 milhões no mesmo período. Quanto ao grupo “chocolates, sobremesas e doces”, que abrange doces, geléias, mel confeitos, sorvetes, balas, *drops*, chocolate, coberturas, *chantilly*, goma de mascar, sobremesa pronta geleificada, chocolate em pó, pasta e pó para sobremesa, os recursos gastos em publicidade foram de US\$ 83,6 milhões em 1996. Juntos, os três grupos respondem por uma verba equivalente a US\$ 185,3 milhões, mais que o dobro dos recursos injetados no grupo “brinquedos e diversões”, no valor de US\$ 90,6 milhões em 1996. Por esses investimentos podemos refletir sobre o quanto a indústria de alimentos espera arrecadar como retorno.

No Brasil, ainda não se tem dados nacionais sobre a obesidade da população infantil, mas diversos estudos em nível local – de municípios, creche e escolas, apontam para a má qualidade da dieta das crianças e jovens e para a necessidade de se regulamentar a enxurrada de anúncios a que elas estão submetidas nos horários dos programas infantis da televisão e nas revistas em quadrinhos.

O Código de Defesa do Consumidor é, sem dúvida, um instrumento poderoso, mas é preciso avançar muito ainda na implementação desses direitos. Em relação ao setor de alimentos industrializados, está claro que ainda está por ser

construída a verdadeira parceria ética e responsável na relação entre fornecedores e consumidores.

A Política Nacional de Alimentação e Nutrição – PNAN afirma, na Diretriz 3.4 que trata da Promoção de Práticas Alimentares e Estilos de Vida Saudáveis: “... serão implementadas iniciativas que possibilitem o acompanhamento e o monitoramento de práticas de marketing sob os critérios e interesses de uma vida efetivamente saudável...”.

Não se deve mais creditar ao setor produtivo o papel de promotor da educação nutricional, pois seria preciso um fortalecimento hercúleo da sociedade civil no que se refere ao controle social desta ação, em função da imensidão de informações que a indústria veicula diariamente em seus mais diversos veículos de comunicação, com objetivos comerciais.

É preciso que se tenha um instrumento prático de cidadania que garanta uma fiscalização mais efetiva sobre o direito do consumidor à informação ética sobre a qualidade dos alimentos e a alimentação saudável.

A Norma Brasileira para Comercialização de Alimentos Industrializados pode vir a ser um instrumento facilitador desta ação. Para isso, sugere-se como ponto de partida a história de

construção e o modelo da Norma de Comercialização de Alimentos para Lactentes (ver box sobre a NBCAL). Esta proposta foi registrada na Carta de Brasília, documento final de recomendação dos participantes do XV Congresso Brasileiro de Nutrição realizado em Brasília (DF), em 1998. Assinam o documento as entidades nacionais que representam os nutricionistas e demais cientistas da área de Nutrição e diversas entidades integrantes do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável.

A portaria que institui a PNAN determina que os gestores da saúde das instâncias federal, estaduais e municipais (ministro, secretários estaduais e municipais da saúde) implementem e avaliem a operacionalização das diretrizes e prioridades da PNAN e ressalva a importância da Comissão Intersetorial de Alimentação e Nutrição – CIAN, órgão que assessora o Conselho Nacional de Saúde e é composto por diversos atores do setor público e privado de alimentação e nutrição, nesta implementação. Criações de CIANs em nível estadual e municipal são também estimuladas nesse documento. Essas comissões podem vir a se transformar em importantes atores sociais para a implementação e o monitoramento desta Norma.

### **NBCAL: Uma experiência brasileira bem sucedida**

A Norma Brasileira para a Comercialização de Alimentos para Lactentes – NBCAL foi primeiramente adotada no Brasil em 1988 em função da aprovação do Código Internacional de Comercialização de Substitutos do Leite Materno. Ela surgiu da necessidade que diversos autores identificaram em relação ao fato de observarem que as práticas de amamentação estavam diminuindo devido às técnicas de “marketing” nem sempre éticas que algumas indústrias de substitutos do leite materno adotavam. Pelo fato de terem surgido dificuldades na sua aplicação, esta Norma foi revisada e reeditada na forma da Resolução 31/92 do CNS/MS.

Seu objetivo principal é “contribuir para a adequada nutrição dos lactentes e para defendê-los dos riscos associados à não-amamentação, mediante a regulamentação da promoção comercial e uso apropriado dos alimentos que são colocados à venda como substitutos ou complementos do leite materno”.

No início de 1996, foi realizado no Brasil um levantamento que listou e analisou os rótulos de 125 produtos industriais usados na alimentação infantil. Dos 29 artigos da Norma, sete dizem respeito à rotulagem. Foram encontrados nos rótulos destes produtos violações a diversos artigos que proíbem frases que idealizem o uso do produto para o lactente (“É eficiente na prevenção de cólicas do recém-nascido”), que contenham expressões que sugerem semelhança com o seio materno (“Formato anatômico que estimula sucção igual a executada no seio materno”) e que contenham frases do tipo “Quando não for possível...” ou similares (“O melhor alimento para o lactente é o leite materno, exceto quando existem condições nutricionais ou metabólicas especiais em que este produto poderia ser prescrito”).

Os resultados deste levantamento demonstraram que, em comparação com monitoramentos realizados em anos anteriores, houve uma melhora na rotulagem dos produtos fabricados nacionalmente. Porém as autoras advertem para a necessidade de monitoramentos frequentes para que sejam garantidos os princípios éticos estabelecidos pela Norma.

Foram observadas que algumas das indústrias promoviam estratégias de “marketing” que burlavam a Norma de forma sutil. Os leites de segmento, por exemplo, como não existiam à época em que o Código foi aprovado, utilizavam o mesmo nome na fórmula infantil, com a finalidade de promovê-los. Alguns fabricantes também fazem uso de expressões relativas à fisiologia da lactação, ao valor do leite materno e à amamentação para mostrarem a semelhança da fórmula infantil com o leite humano e do bico da mamadeira com o seio materno.

É importante ressaltar que a promoção do aleitamento materno previne o sofrimento e a morte de milhões de crianças em todo o mundo, principalmente as que fazem parte das faixas de renda menos favorecidas. Por isso seu monitoramento é de grande relevância social.

A criação, implementação e monitoramento de uma norma que se estenda a todas as faixas etárias da população é de um avanço ainda incalculável, pois vai prevenir o sofrimento e a morte por doenças crônicas degenerativas de jovens, adultos e principalmente da população idosa que vem aumentando consideravelmente no Brasil.

Baseado em Durães, 2001

### 3.11 A DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E COMBATE À FOME

No Brasil, paralelamente a uma redução progressiva das políticas sociais no âmbito federal, verifica-se um fortalecimento crescente do âmbito local no desenho e na implementação de ações e programas públicos de suplementação alimentar. Isso porque é justamente na identificação de grupos populacionais com carências específicas e na atuação junto a eles que fica mais evidente a relevância das instâncias locais.

Por essa razão é que se verifica a tendência já bastante generalizada à implementação descentralizada de programas alimentares. Sabe-se, ainda, que as situações emergenciais de carência alimentar tendem a repercutir diretamente sobre o nível da administração pública mais próximo do cidadão e sobre as entidades assistenciais ou caritativas locais. Costuma ser também muito grande o número de iniciativas tomadas no âmbito dos municípios ou das comunidades visando a propiciar auxílio alimentar sob a forma de programas públicos, da mobilização de redes sociais ou mesmo de atitudes isoladas.

Além disso, em âmbitos locais, verifica-se também a ação de diversas organizações beneficentes e ONGs, em parceria ou não com o poder público, visando a atingir a população carente. Neste item, apresentamos algumas iniciativas estaduais e municipais no combate à fome.

Uma questão que perpassa a discussão sobre a qualidade dos alimentos e a participação da sociedade é o recente debate sobre os produtos transgênicos. A produção de sementes transgênicas e a sua disseminação entre os agricultores é também um problema de segurança alimentar. Não se trata apenas de informar ao consumidor o que está sendo oferecido para que ele possa fazer a melhor escolha. Essa é uma postura liberal que iguala o nível de informação e as referências culturais de todos os consumidores. Cabe ao Estado zelar pela qualidade dos alimentos garantindo que os mesmos não apresentem riscos para a saúde e ao mesmo tempo tenham alguma contribuição nutricional. Essa preocupação se estende aos derivados e outras formulações baseadas nesses produtos.

#### 3.11.1 FÓRUNS ESTADUAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR

A construção dos Fóruns Estaduais de Segurança Alimentar e a implantação dos primeiros Conselhos Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional, com a missão de elaborar po-

líticas públicas de segurança alimentar e nutricional a partir da articulação de ações governamentais e da sociedade civil, coloca-se como uma alternativa estratégica ao modelo adotado pelo Governo Federal.

O esforço de pensar e planejar estrategicamente, em parceria, formas de coordenação, articulação e fortalecimento das ações, programas e políticas públicas de forma que haja uma potencialização do processo de inserção social e de redução da fome e da desnutrição tem conseguido resultados interessantes nos diferentes Estados.

Em Minas Gerais, onde o processo se encontra mais avançado, o CONSEA-MG, criado ainda em 1999, em parceria com a sociedade civil, tem levado o debate sobre a questão para as diferentes regiões do estado, estimulando ações e iniciativas em nível regional e microrregional. Ao mesmo tempo, o CONSEA em nível estadual tem promovido uma maior articulação entre as ações relacionadas à saúde e nutrição da criança, à promoção da reforma agrária e ao fortalecimento da merenda escolar.

Em Mato Grosso do Sul, o governo, com o apoio do CONSEA-MS, lançou um programa de promoção social que incorpora componentes de segurança alimentar e nutricional relacionados ao acesso à terra, ao fortalecimento da agricultura familiar e de garantia de acesso a alimentos para famílias em situação de carência absoluta.

No Rio Grande do Sul, o Fórum Estadual de Segurança Alimentar e o governo têm desenvolvido um intenso debate sobre o tema, que, inclusive, já passou por um processo de regionalização e de discussões visando a elaboração de um Programa Estadual de Segurança Alimentar. Processo semelhante ocorre no estado de Alagoas. Nos estados do Amapá e do Acre, o debate ainda se encontra em fase mais preliminar, havendo o interesse de se desenvolver um debate mais aprofundado sobre a Segurança Alimentar Sustentável no contexto do ecossistema regional da Amazônia.

No entanto, mesmo nos estados onde o processo de implantação dos CONSEAs está avançando, os desafios são enormes na esfera governamental, na esfera da sociedade civil e na da própria relação entre as duas, ou seja, no espaço da parceria.

No âmbito do governo, destacam-se:

- a profunda fragmentação da ação pública, afetada por questões político-partidárias, setoriais e pessoais que se sobrepõem ao interesse público;

- o sucateamento e a lentidão da máquina pública;
- a dispersão dos recursos;
- a crise fiscal do Estado, entre outras.

Pelo lado da sociedade civil, destacam-se:

- número reduzido de quadros qualificados existentes;
- a baixa qualificação dos quadros que participam do processo;
- a falta de recursos financeiros para apoiar suas atividades e, muitas vezes, a dificuldade de desencadear uma ação efetivamente articulada no campo da própria sociedade civil;
- a dificuldade de inserir esta questão como um eixo importante para as metas sociais.

Em relação à parceria, destacam-se problemas de ambos os lados:

- desconfiança mútua;
- dificuldade da sociedade civil em superar a postura tradicionalmente reivindicatória, passando a adotar uma atitude mais proativa;
- dificuldade dos quadros governamentais em partilhar o poder que lhes é atribuído pelos cargos públicos;
- a lentidão dos processos burocráticos;
- a falta de confiança no processo político que ainda se encontra em fase muito embrionária em nossa jovem democracia.

Essas são constatações e, ao mesmo tempo, desafios que se colocam frente ao trabalho de buscar construir uma política pública capaz de promover e facilitar a inclusão social. Problemas ainda mais graves ocorrem no nível municipal, onde a restrição mais grave acaba por ser a limitada capacidade de gestão da política pública.

### 3.11.2 RESTAURANTES POPULARES

As iniciativas de restaurantes populares vêm se difundindo pelo país desde meados dos anos 1990 a partir das experiências conduzidas pela prefeitura de Belo Horizonte. Na realidade, essa modalidade de assistência à população carente já existe no Brasil há muito, a exemplo do que ocorre em outros países da América Latina. Registros dão conta que já na década de 1910 existiam restaurantes populares administrados pelo poder público<sup>30</sup>.

30 Registra-se a inauguração, em Belo Horizonte, de um restaurante popular em 1917, na Estação Central da Cidade, entre outros pelo Brasil. Linhares e Teixeira da Silva (1979) recordam que em 1940 foi criado o Serviço de Assistência da Previdência Social – SAPS do Ministério do Trabalho que tinha entre os seus objetivos a criação e a manutenção de restaurantes populares.

Em Belo Horizonte, esses restaurantes foram reintroduzidos na década de 1950 pelo então governador Juscelino Kubitschek e tinham como objetivo alimentar operários, estudantes e o público trabalhador do centro da cidade. Havia até um serviço de refeições noturno para jornalistas, gráficos e outros trabalhadores que atuavam em horários alternativos.

Com o crescente desemprego urbano e o aumento do emprego informal decorrente das crises econômicas dos anos 1980, surgiu a necessidade de retomar as políticas de apoio a essa população.

### O restaurante popular de Belo Horizonte

Em 1994, a administração municipal do prefeito Patrus Ananias decidiu colocar em funcionamento o Restaurante Popular, utilizando um equipamento já existente na área central da cidade, com o objetivo de alimentar pelo menos uma parcela da população de baixa renda – já que a limitada capacidade instalada do equipamento impedia um atendimento integral à população.

O preço a que se chegou, de R\$ 1,00 a refeição, e de R\$ 0,50 o caldo noturno acompanhado de pão, era suficientemente baixo para permitir que o trabalhador de baixa renda tivesse acesso ao serviço e, por outro lado, implicava um subsídio mensal pequeno pela administração municipal, que seria mais que compensado pelos benefícios sociais representados pelo projeto. O caldo noturno atraiu um grupo de usuários com um perfil um pouco diferenciado, constituído basicamente por população de rua e por pessoas com renda mais baixa.

Apesar de toda a dificuldade representada pelos entraves burocráticos e pela falta de flexibilidade, optou-se pela gestão pública. Experiências levadas a cabo na última gestão mostravam que a terceirização não tinha apresentado bons resultados. O desafio da nova forma de gestão escolhida seria exatamente a superação dessas questões, resolvendo os problemas que levaram ao fechamento do equipamento, principalmente aqueles apontados pelos próprios usuários como a má qualidade, filas e o mau atendimento.

Talvez as maiores inovações adotadas na criação do Restaurante Popular de Belo Horizonte tenham sido os procedimentos legais que viabilizaram a iniciativa. Nas atividades comerciais ordinárias de venda de refeições e produtos alimentícios, há incidência de ICMS e/ou ISSQN, o primeiro de competência do Estado e o segundo do muni-

cípio. Para administrar e comercializar as refeições pelo município sem terceirização, os técnicos viram-se frente à necessidade de verificar e regularizar a questão tributária da atividade.

Como relação ao ICMS, o parecer jurídico do município concluiu que a atividade estaria isenta de recolhimento, uma vez que a venda das refeições se faria a preço de custo e sem fins lucrativos. Como o produto final é comercializado a preço do custo sem agregação de outros valores (aumento do preço da mercadoria), a não-exigência do tributo estaria em consonância com o princípio da não-cumulatividade<sup>31</sup>. Quanto ao ISSQN, por ser de competência municipal, não houve maiores dificuldades em resolver-se o problema internamente junto às secretarias envolvidas, especificamente secretarias da Fazenda, Governo e Planejamento, com a isenção deste tributo.

Outra dificuldade referia-se à necessidade de maior agilidade na compra das matérias-primas, o que foi resolvido por meio da utilização do Sistema de Registro de Preços, posteriormente estendido a outros órgãos compradores da prefeitura. A vantagem deste sistema é a não-obrigatoriedade da aquisição do item licitado e cotado.

Para as compras de alimentos, deu-se oportunidade aos pequenos produtores, criando-se formas alternativas e menos burocrática que permitiram sua participação na licitação para o fornecimento dos gêneros alimentícios. Embora a Lei de Licitações (Lei 8.666/93) faça grandes exigências para a habilitação fiscal, econômica e jurídica dos participantes, exigiu-se dos candidatos apenas a comprovação de que eram produtores rurais, o recolhimento previdenciário e a comprovação de que não tinham dívidas relacionadas a suas propriedades.

Quando entrou em operação, em 1994, o Restaurante Popular comercializava uma média diária de 1.680 refeições e 90 caldos. O número de atendimentos elevou-se significativamente desde a inauguração do equipamento, sendo que em 2000 o número de refeições comercializadas diariamente era de 3.607 refeições e 340 caldos, representando um crescimento de 123%. O espaço do Restaurante Popular foi utilizado

31 Decidiu-se, subsidiariamente, que havendo qualquer dúvida, seja quanto às obrigações principais de recolhimento do tributo e às acessórias, poderia ser facilmente entabulado ajuste com a Secretaria da Fazenda do Estado, em face da natureza social e do grande alcance do projeto.

também para atividades de geração de renda, culturais e de apoio a iniciativas de educação alimentar<sup>32</sup>.

Desde sua inauguração, o preço das refeições comercializadas pelo Restaurante Popular mantém-se constante, sendo R\$ 1,00 o almoço e R\$ 0,50 o caldo noturno. O subsídio direto<sup>33</sup> anual elevou-se de US\$ 79.656,82 em 1995<sup>34</sup> para US\$ 270.952,06 em 2000, o que representa um crescimento real de 240,15%. Em termos relativos, o subsídio direto elevou-se de 11% para 34% das despesas operacionais do restaurante. Em termos absolutos representou R\$ 0,55 por refeição em 2000<sup>35</sup>.

O crescimento significativo do subsídio direto pode ser explicado pelas alterações verificadas na composição das despesas operacionais do restaurante, aliada à opção pela manutenção dos valores cobrados dos usuários.

O aumento do número de funcionários e das despesas contratuais de mão-de-obra, necessários para fazer face ao aumento da escala de atendimentos, pode ser apontado como o responsável pelo aumento relativo dessa rubrica nos custos operacionais do Restaurante Popular. Somando-se os gastos com mão-de-obra às despesas com manutenção, higiene, limpeza, água, luz e gás, tem-se um total de 51,98% das despesas totais no ano de 2000. Nesses cálculos não estão considerados os custos fixos com instalações.

O Restaurante Popular foi um dos vários instrumentos de intervenção da Política de Abastecimento e Segurança Alimentar do Município de Belo Horizonte<sup>36</sup>, que já foi reconhecida nacional e internacionalmente como uma prática inovadora, eficiente e bem sucedida de administração pública. Seis anos depois de reaberto, o Restaurante Popular serve cerca de quatro

32 Outros projetos, como o do restaurante itinerante da prefeitura de São Paulo, buscam também associar o fornecimento de alimentos com formação e capacitação profissional na área de alimentação para jovens, através da idéia de oferecer comida e ensinar a cozinhar ao mesmo tempo.

33 O subsídio direto não inclui a remuneração do quadro permanente da SMAB, responsável pelo gerenciamento do equipamento e por todo o processo de planejamento e realização das compras dos gêneros alimentícios.

34 Em 1994, o Restaurante Popular funcionou apenas no segundo semestre.

35 Considerando-se uma taxa de conversão de US\$ 1,00 = R\$ 2,00. e 250 dias/ano de trabalho.

36 A SMAB é responsável pelo desenvolvimento dos seguintes projetos: Direto da Roça, Central de Abastecimento Municipal, Armazém da Roça, Abastecer/Comboio, Mercados Municipais, Feiras Livres, Feiras-Modelo, Alimentação Escolar, Assistência Alimentar, Prevenção e Combate à Desnutrição, Hortas Escolares e Comunitárias, Pró-Pomar, Cestão Popular, Cesta Básica SMAB, Oficinas de Alimentação Alternativa.

mil refeições por dia e tornou-se uma referência no fornecimento de alimentação a baixos preços, garantindo aos trabalhadores de baixa renda e à população que transita no Centro, alimentação de qualidade a preço acessível.

### **Outras iniciativas: O caso do Rio de Janeiro e do estado de São Paulo**

A iniciativa dos restaurantes populares tem se difundido em outros estados, como no Rio de Janeiro e em São Paulo. Entretanto, as experiências são ainda muito recentes, não permitindo avaliações seguras.

O restaurante do Rio de Janeiro foi inspirado no caso de Belo Horizonte. Hoje atende uma média de três mil pessoas por dia. O preço cobrado também é R\$ 1,00 por usuário, mas o restaurante não oferece caldos à noite e não cobra de crianças de até dez anos. A diferença em relação à experiência mineira é que a administração do restaurante é completamente terceirizada. Esse pode ser um dos fatores que contribui para o elevado custo por refeição, de R\$ 3,80 e, conseqüentemente, do subsídio de R\$ 2,80 por refeição.

Seguindo esta tendência, o Governo do Estado de São Paulo, a partir de dezembro de 2000, inaugurou quatro unidades de restaurantes populares na capital, nos bairros do Brás, Campos Elíseos, Santo Amaro e São Miguel, denominados Restaurantes Bom Prato. Os restaurantes são gerenciados por entidades beneficentes cadastradas. O custo da refeição é de R\$ 2,50, sendo R\$ 1,50 reembolsado semanalmente pelo governo estadual como forma de subsídio direto. Os usuários pagam apenas R\$ 1,00 pela refeição. A estimativa de atendimento é de mil refeições (só almoço) por dia, em cada unidade, com previsão de implantação de dez unidades ao todo na capital até outubro de 2001.

Verificou-se que a proposta de restaurante popular cria alternativas de alimentação para o público de baixa renda que trabalha e circula pelo centro da cidade ou por locais de fácil acesso. Basicamente, os restaurantes populares estão instalados em grandes áreas e fornecem alguns milhares de refeições por dia. Embora o público atendido não possa ser necessariamente identificado como pessoas que passam fome, a difusão dos restaurantes populares tem dois efeitos importantes:

- a) permite o acesso da população de baixa renda a uma refeição balanceada, nutritiva e de forma digna (sentados em mesas, com pratos e talheres, o que não é a regra no fornecimento de alimentos à população carente);
- b) provoca uma redução generalizada nos preços das refeições nos estabelecimentos do entorno.

### **3.11.3 DOAÇÃO DE ALIMENTOS E COMBATE AO DESPÉRCIO: A EXPERIÊNCIA DOS BANCOS DE ALIMENTOS E O ATENDIMENTO AOS MORADORES DE RUA**

Os números do desperdício de alimentos ao longo de toda a cadeia produtiva contrastam fortemente com a fragilidade e baixa autonomia da maioria das iniciativas de combate à fome apoiadas ou dependentes exclusivamente de doações.

Segundo estimativas da Embrapa, as perdas da produção agrícola, desde a produção até chegar às residências das pessoas, chegam a uma média de 30% de tudo o que se produz no país. Isto é devido a uma série de danos que os produtos sofrem ao longo da cadeia produtiva, fazendo com que o Brasil seja conhecido como um dos campeões do desperdício.

Estimativa feita em 1992 pela Coordenadoria de Abastecimento da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo indicaram que estas perdas equivaliam a 1,4% do Produto Interno Bruto (PIB), e não há evidências que este qua-

#### **Estatuto do Bom Samaritano**

A proposta do Estatuto foi baseada em outras legislações de incentivos fiscais no Brasil – como o Programa de Alimentação do Trabalhador e as leis de incentivo à cultura – e na legislação americana. A proposta resultou em quatro anteprojetos de lei e um anteprojeto de convênio relativo ao ICMS, que protegem o doador e concedem isenções e incentivos fiscais. Três dessas propostas, que tratam das isenções e dos incentivos fiscais, são de iniciativa privativa do Executivo por serem matéria tributária. A matéria que trata da responsabilidade civil e criminal das pessoas naturais e jurídicas que doam alimentos é de competência do Poder Legislativo. Já a proposta de convênio do ICMS é uma questão a ser deliberada pelo

Conselho Fazendário – Confaz (SESC, 1999). Os empresários teriam, ainda, segundo o Estatuto, isenção do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) nos alimentos, máquinas, equipamentos e utensílios doados a entidades, associações e fundações sem fins lucrativos que tenham por finalidade o preparo e distribuição gratuita de alimentos a pessoas carentes.

Desses anteprojetos de lei, apenas um, o que trata da responsabilidade civil e criminal do doador, foi aprovado pelo Senado da República e atualmente tramita na Câmara dos Deputados. Os restantes não estão em tramitação em qualquer das duas casas do Congresso Nacional.



dro tenha melhorado. Estimativas de perdas em culturas específicas, como a da soja, revelam números muito altos.

Segundo a Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, o desperdício na colheita de soja para a safra 1998/99 pode chegar a 2,2 milhões de sacas, ou 1,3 milhão de toneladas. O prejuízo é da ordem de R\$ 369 milhões, recursos que o país deixa de investir em bens, produtos e serviços para comunidades carentes. A Embrapa levantou que o produtor de soja ainda deixa nos campos em torno de 1,7 sacos por hectare de grãos, que ficam perdidos no solo das lavouras (*Folha de S. Paulo*, Agrofolha, 06.03.2001, pág. F3).

Esse não parece ser um problema só do Brasil ou de países com um padrão de problemas semelhantes. Em todo o mundo, há muito tempo, são desenvolvidos programas de combate a todas as formas de desperdício. Esses programas buscam a doação de produtos que, por razões variadas, tornam-se impróprios à comercialização, mas mantêm inalteradas suas propriedades, não oferecendo qualquer risco ao consumo humano. As doações vêm sendo associadas a novas práticas de produção, distribuição, comercialização e consumo de alimentos.

No final dos anos 1960, surgiu nos Estados Unidos, na cidade de Phoenix, Estado do Arizona, a primeira iniciativa de aproveitar aquilo que não mais poderia ser comercializado para

distribuir para entidades e comunidades pobres. O Saint Mary's Food Bank iniciou suas atividades em 1967 e em poucos anos seu exemplo se espalhou pelo mundo todo. A simplicidade da operação e sua capacidade de estabelecer vínculos muito fortes com a comunidade (na medida em que sua proposta de retirar de onde sobra para suprir as necessidades onde falta é muito facilmente compreendida e aceita) permitiu que os bancos de alimentos se tornassem alternativas importantes de apoio às ações de combate à fome.

Contando com o recurso de legislações que estimulam a doação e protegem o doador, as iniciativas americanas e européias constituem, hoje em dia, os mais fortes programas de alimentação para os pobres, sob responsabilidade da sociedade civil.

No Brasil, desde o final dos anos 1980, registram-se movimentos em direção ao desenvolvimento de iniciativas semelhantes, sendo o Mesa São Paulo (ver box adiante), sob responsabilidade do SESC, a pioneira e, portanto, a que detém maior acúmulo na operação de captação, distribuição, desenvolvimento de parcerias e formação de mão-de-obra envolvida na doação de alimentos.

O grande fator inibidor do aparecimento de novas experiências com o perfil de banco de alimentos ou da expansão das já existentes no país é, sem dúvida, a ausência de uma legislação

### O Programa Mesa São Paulo

Este programa, pensado e desenvolvido pelo SESC-SP, teve início em 1994 com o objetivo de viabilizar formas de aproveitamento de alimentos que são desperdiçados em toda a cadeia produtiva, enfatizando os setores de distribuição e comercialização. O programa foi concebido nos moldes do Food Bank, pertencente à Second Harvest, uma organização não-governamental que congrega em sistema de rede nacional cerca de duzentos bancos de alimentos, fornecendo alimentos a 26 milhões de americanos e portorriquenhos, sendo, deste total, oito milhões de crianças.

Atualmente, o Mesa São Paulo é sustentado principalmente pelo programa Colheita Urbana, iniciado em julho de 1997 que, diferentemente de um programa como o Banco de Alimentos, não utiliza estocagem de alimentos, pois utiliza um sistema de coleta e distribuição diária de alimentos com carros especiais.

A logística de funcionamento da Colheita Urbana baseia-se em articular as empresas – que dispõem de gêneros alimentícios bons para o consumo que seriam descartados por serem excedente de produção ou sobra – e as instituições que oferecem alimentação a pessoas carentes, mas não possuem alimentos em quantidade suficiente (albergues, creches, orfanatos, asilos, centros de juventude, casas de convivência e outras associações assistenciais de São Paulo).

O Colheita Urbana recolhe, em grande parte, produtos hortifrutícolas que, apesar de serem produtos perecíveis, possibilitam um grande controle por

voluntários. São incluídos ainda biscoitos, pães, iogurte, leite, queijos, massas e embutidos que, por algum motivo, não foram vendidos.

O programa se responsabiliza pelos produtos, desde o momento da doação até que estes cheguem ao seu destino, realizando o controle de qualidade na seleção, acondicionamento e transporte dos alimentos. Os alimentos são acondicionados em caixas plásticas e a distribuição é realizada no mesmo dia por veículos adaptados para o transporte de alimentos. O programa conta com equipes de profissionais treinados, cada qual com quatro funcionários que contatam as empresas doadoras e as instituições que receberão a doação, fazem o roteiro da coleta para cada veículo seguindo uma racionalização logística e organizam os dados do programa. Cada equipe é informada previamente do percurso, realizando as coletas dos alimentos doados pelas empresas participantes e entregando imediatamente às instituições cadastradas.

As instituições beneficiadas passaram de 156 em setembro de 1999, para 247 em 2000, sendo 121 atendidas pelo SESC-Carmo, 61 pelo SESC-Itaquera e 65 pelo SESC-Santos. O total de doações de alimentos atingiu, em 2000, 1.665 toneladas (nas cidades de São Paulo e Santos), atendendo cerca de 39 mil pessoas. O crescimento em relação a 1999 foi estimado em 210% em termos de doações de alimentos. O Colheita Urbana, que é o principal programa do Mesa São Paulo, já está sendo reproduzido em outras unidades do SESC e até em outras instituições, como em Santo André, São José dos Campos, Rio de Janeiro e Salvador.

no país que dê sustentação ao processo de doação e distribuição de alimentos .

Na Câmara Federal, desde 1996, o conjunto de quatro anteprojetos de lei e um anteprojetos de convênio relativo ao ICMS pesquisados, adaptados e desenvolvidos pelo SESC, sob o título de Estatuto do Bom Samaritano, destina-se a equacionar a questão da responsabilidade civil e criminal do doador de alimentos, a concessão de incentivos fiscais aos atos de doação de máquinas e equipamentos e as isenções de impostos. Sua aprovação, sem dúvida alguma, teria proporcionado um espetacular avanço e crescimento na capacidade de cobertura das ações dos bancos de alimentos e similares. Entretanto, o Estatuto do Bom Samaritano permanece esquecido e totalmente desconhecido da maior parte dos parlamentares, evidenciando a distância que ainda separa o discurso das intenções da objetividade do gesto.

Para reverter positivamente essa situação, deve-se apostar na capacidade de se construir com a sociedade, particularmente com aqueles setores não atingidos pelos rigores da pobreza e da miséria, um pacto de cumplicidade voltado para a superação de qualquer entrave ao desenvolvimento de ações.

Essa cumplicidade vem sendo construída – particularmente em São Paulo, estado que concentra os únicos programas do tipo banco de alimentos do país – a partir de decisões importantes tanto no que se refere à responsabilidade da doação quanto a quem se destinam os produtos arrecadados.

Mesmo sem a cobertura de uma legislação específica, os bancos de alimentos chamaram a responsabilidade para si, na medida em que a redistribuição daquilo que é captado junto à rede de doadores é feita em embalagem que leva rotulagem própria. Essa iniciativa só é possível a partir da construção de uma relação de confiança entre doador e receptor.

A garantia de que tudo que é repassado ao banco de alimentos ou similar mantém inalteradas todas as características, garantindo que o alimento é totalmente adequado ao consumo humano, é a base de sustentação do processo. Os investidores sociais que garantem os estoques do banco são majoritariamente representados por supermercados, indústrias de alimentos, redes de lojas de *fast food* e grandes atacadistas. O cuidado que cerca o processo de doação começa na própria empresa e, a seguir, recebe a rigorosa seleção feita pelo pessoal técnico dos bancos de alimentos, onde é sempre feita uma segunda triagem. Na outra ponta, ou seja, por parte de quem vai receber a doação, os cuidados não são menores.

Merece ser destacado que o atendimento feito pelos bancos não se destina a pessoas ou famílias individualmente. Predomina a idéia de atender entidades assistenciais, previamente cadastradas e aprovadas a partir de visitas de técnicos aos locais para atestar a veracidade das informações e adequação das instalações. O requisito básico do processo de seleção das instituições é atender gratuitamente, com alimentos ou refeições, adultos, crianças, idosos ou famílias em situação de risco em virtude de sua condição de pobreza.

Com esse tipo de iniciativa, consegue-se um maior controle do destino dos alimentos doados, reduzindo-se, além dos riscos de uma eventual manipulação e/ou estocagem inadequadas, o desvio no uso dos alimentos.

A confiança, da mesma forma que dá segurança para que a responsabilidade seja assumida por todas as partes envolvidas, também é o elemento central que sustenta a continuidade do fluxo de entrada dos produtos captados. Exatamente por isso, quem é beneficiário do programa está sempre sendo acompanhado e avaliado. A constatação de desvios da finalidade, implica o imediato descredenciamento da entidade.

### **O Banco Municipal de Alimentos de Santo André (SP)**

Primeira iniciativa pública em todo o Brasil, o Banco Municipal de Alimentos de Santo de Santo André – BAMASA foi inaugurado em 24 de novembro de 2000, tendo como referência, além da experiência do Mesa São Paulo, com o qual mantém parceria, o modelo de banco de alimentos desenvolvido pela Associação Mexicana de Bancos de Alimentos – AMBA.

Nos primeiros seis meses de funcionamento, foram arrecadadas 430 toneladas de alimentos que foram distribuídos para 73 entidades, contribuindo com o atendimento a mais de 12.500 pessoas.

O banco de Santo André é um dos programas do Sistema Municipal de Segurança Alimentar sob responsabilidade da Companhia Regional de Abastecimento Integrado de Santo André – CRAISA.

A formulação da política do BAMASA está a cargo da Câmara de Planificação e Gestão, composta de 18 membros, sendo seis representantes do segmento empresarial, seis de entidades e associações da sociedade civil e seis do poder público municipal.

Fonte: portal [www.craisa.com.br](http://www.craisa.com.br), janela Banco de Alimentos

O saldo organizativo desse tipo de ação, espera-se, deve ocorrer na ponta representada pelos doadores. O pacto de cumplicidade buscado na luta contra a indignidade representada pelas condições de miséria em que vivem milhões de pessoas tem, na tomada de consciência de que é possível e preciso fazer alguma coisa, seu ponto de apoio mais importante. Nesse sentido, as iniciativas que envolvam atitudes solidárias agem como desbloqueadores da inércia vivida por uma sociedade dominada cada vez mais por indivíduos fragmentados, isolados no seu ensinamento daquilo que acontece ao redor.

Diversas experiências têm demonstrado, no Brasil, a viabilidade destas iniciativas. Entre estas, destacam-se as experiências do SESC-SP, através do Mesa São Paulo e da Prefeitura Municipal de Santo André, por meio do Banco Municipal de Alimentos (ver boxes). Outras experiências que podem ser citadas são a ONG paulista Banco de Alimentos, o Banco Municipal de Alimentos da CEASA Rio Grande do Sul e o Instituto de Solidariedade para Programas de Alimentação – ISA, que recolhe alimentos da CEASA de Campinas-SP.

### **O Atendimento a Moradores de Rua na Cidade de São Paulo**

O atendimento aos moradores de rua tem uma característica diferenciada tanto dos restaurantes populares, que cobram pelas refeições, quanto das doações de alimentos por meio dos bancos de alimentos, pois baseiam-se na doação de refeições prontas.

As instituições que atendem prioritariamente os moradores de rua fazem um trabalho complementar ao das prefeituras. Não há estatísticas para todo o país sobre essa rede de solidariedade no apoio aos indigentes, mesmo porque esse trabalho não se apresenta de forma regular e constante.

Observa-se que existem diversas instituições, sendo várias delas ligadas a entidades religiosas como a Igreja Católica, associações espíritas ou evangélicas que servem um pequeno número de refeições. Na maior parte dos casos não há cobrança pelo fornecimento dessas refeições, observando-se que o morador de rua atendido recebe também serviços de albergue. A média de custo por refeição servida está em R\$2,50, segundo levantamentos realizados em São Paulo, em 2001.

Além desses “restaurantes”, existem diversos albergues na cidade que atendem moradores de rua fornecendo cama, banho, refeições e atividades culturais e sociais. Levantamento junto à Secretaria de Assistência Social de São Paulo em janeiro de 2001 indicou a existência de 16 casas de convivência (atendimento durante o dia fornecendo almoço, banho, lavagem de roupas, orientação para procura de emprego, cursos de música e teatro, entre outros) e 17 albergues e abrigos (fornecem pernoite, banho, café da manhã, jantar, entre vários outros serviços, em parceria com a prefeitura). Essas instituições chegam a atender cerca de 50% dos 8.700 moradores de rua cadastrados em 2000 (pesquisa realizada com a FIPE/USP. Quase todas essas instituições são mantidas por verbas públicas, com repasses variando de R\$ 5.000 a R\$ 80.000 por mês, por convênio, sendo que o custo por morador atendido varia de R\$ 115,00 a R\$ 219,00 por mês.

Para evitar a dependência dessas instituições em relação às verbas públicas e também o uso clientelista de algumas lideranças das instituições beneficentes, a prefeitura está planejando trabalhar em forma de convênios. As instituições apresentariam à prefeitura projetos de ampliação ou compra de recursos físicos. O repasse mensal seria substituído por um financiamento aos projetos, aumentando o acompanhamento da aplicação dos recursos.

### **O Atendimento aos Moradores de Rua e a Garantia dos Direitos: o caso da Prefeitura de São Paulo**

A proposta de atendimento a moradores de rua na cidade de São Paulo insere-se na política de promoção dos direitos humanos e não numa mera ação assistencialista. O primeiro ato público da Gestão Marta Suplicy na Prefeitura de São Paulo foi a regulamentação da lei 12.316/97, a primeira lei brasileira a afirmar os direitos do povo de rua. O decreto regulamentador no. 40.232/2001 passou a exigir a introdução da atenção à população de rua em todas as áreas do governo. "A regulamentação atende à experiência do Fórum das Organizações que trabalham com a população de rua e inclui a experiência do dispositivo Callaghan que, em 1987, em Nova York, acolheu demandas de abrigados e estabeleceu padrões mínimos para o funcionamento com dignidade de serviço para a população de rua."

Entre os serviços que fazem parte do Programa de Atenção à População de Rua estão: a efetiva instalação e manutenção de serviços e programas de caráter público voltados para a população de rua, como abrigos emergenciais; albergues; centros de serviços (alimentação, higiene pessoal, lavagem e secagem de roupas e serviços de referência na cidade); restaurantes comunitários; casas de convivência; moradias provisórias; soluções habitacionais definitivas; oficinas de trabalho; cooperativas de trabalho e comunidades produtivas.

Baseado em População de Rua tem Seus Direitos Garantidos: Lei 12.316/97; Decreto 40.232 e Serviços de Atenção. Câmara Municipal de São Paulo.

### 3.11.4 O PODER PÚBLICO E A AÇÃO JUNTO ÀS REDES DE SUPERMERCADOS

Os supermercados iniciaram suas atividades no Brasil em meados dos anos 1950 e seu desenvolvimento foi bastante modesto até os anos 1970. A partir dos anos 1970, verificou-se um grande avanço no seu crescimento e hoje os supermercados são o principal equipamento de venda de produtos alimentícios nas cidades brasileiras, inclusive para as populações rurais.

A perda de espaço dos pequenos varejistas é enorme. Dados de 1998 para o Brasil, da empresa de consultoria Nielsen, mostram que as vendas por auto-serviço representam 85,6% do total envolvendo apenas 12,2% dos pontos de venda. Todavia, deve-se levar em conta que a concentração no varejo tem seu lado negativo, ao eliminar empregos e a concorrência e monopolizar a oferta. Além disso, trabalhos de avaliação realizados na Europa e Estados Unidos, assim como pesquisas desenvolvidas nas cidades de Belo Horizonte e de Porto Alegre, demonstram que os grandes supermercados passam uma falsa ilusão de que vendem mais barato.

Para avaliar os preços praticados pelas grandes redes de supermercados, a Secretaria da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul, por meio da CEASA, vem realizando, desde 1999, uma pesquisa de acompanhamento de preços dos principais produtos comercializados nas redes de supermercados da cidade de Porto Alegre, em uma rede de pequeno porte e na feira ecológica da cooperativa Colméia. Os resultados demonstram que os preços praticados pelos supermercados extrapolam nas margens, sendo determinantes na formação do preço nos demais estabelecimentos, elevando de forma significativa o custo de vida para a população<sup>37</sup>.

Dados recolhidos em Belo Horizonte (Machado, 2001), num total de 190 pesquisas de preços ocorridas duas vezes por semana nos anos de 1999 e 2000, mostram que os supermercados singulares, ou “lojas de vizinhança”, todos pequenos e mé-dios situados fora da Região Central de Belo Horizonte, têm vendido a Cesta Básica/SMAB pelo menor preço, com uma frequência muito superior à das redes de supermercados e de hipermercados. Os dados da pesquisa indicam que em 72% do total de observações a Cesta Básica/SMAB foi encontrada mais barata nos supermercados singulares, ficando as redes de hiper e supermercados somente com 18%. O re-

sultado foi bastante inesperado dada a imagem que se faz de que as grandes redes, pela sua maior escala de operação, poderiam, em tese, vender os gêneros alimentícios básicos mais baratos, sobretudo pelo seu considerável poder de compra nas indústrias e grandes atacadistas.

O menor compromisso com as vendas de produtos da cesta básica a preços mais em conta pode ser observado também pela política de aquisições das grandes redes. No final de 1999, a Rede de Supermercados Mineirão foi adquirida pelo grupo controlador do Carrefour. Com essa incorporação, a frequência com que a Rede Mineirão ofereceu a Cesta Básica/SMAB pelo menor preço caiu de 35 vezes em 1999 para oito vezes em 2000.

Apesar de as pesquisas locais apontarem resultados desfavorecendo as grandes redes, há concordância de especialistas e pesquisadores da área econômica e social com o fato de que os preços dos alimentos, especialmente os da cesta básica, em relação aos itens não-alimentares, caíram no período que coincide com a expansão das grandes redes de supermercados. No entanto, os pesquisadores argumentam que ocorreu uma mudança do hábito de consumo para produtos de maior valor agregado e não ocorreu um aumento da renda familiar suficiente para compensar a carência de renda que havia antes. Além disso, argumenta-se que ocorreu uma mudança nos preços relativos, pois o peso dos itens não-alimentares no orçamento (como remédios, transporte, moradia, educação) aumentou ao mesmo tempo que o peso da alimentação declinou.

Algumas experiências demonstram que é possível enfrentar a concorrência dos grandes supermercados com o fomento e desenvolvimento de pequenos varejistas modernos e de grande agilidade. Por outro lado, é possível também se fazer parcerias com os grandes de modo que eles possam atuar em favor da população carente vendendo produtos a preços mais baratos.

O melhor instrumento à disposição do poder público é a própria legislação municipal. Estados e a União também podem atuar por meio da cobrança diferenciada de impostos, embora esse caminho possa ser questionado juridicamente. Já a legislação de ocupação do solo é de uso ilimitado, podendo restringir ou negociar a instalação de grandes superfícies de venda a partir de diretrizes estabelecidas democraticamente pelo Legislativo ou por meio de consultas populares.

Com esses mecanismos, seria possível obrigar hipermercados a se instalarem fora do perímetro urbano das cidades ou até

37 Ver a esse respeito as evidências apresentadas por LAVINAS et al (1998) com relação ao varejo de Belo Horizonte em meados dos anos 90.

mesmo impedir sua instalação, como vem ocorrendo em várias cidades européias.

Como exemplo de barganhas para instalação de grandes superfícies de venda, pode-se citar o recente caso de uma loja da rede Carrefour em Porto Alegre, que teve que cumprir diversas exigências por parte da prefeitura, entre elas a cessão de espaço contíguo para a instalação de pequenos comércios complementares, a contratação de pessoas da própria comunidade e a utilização de espaço para campanhas de alimento da prefeitura. Vale mencionar também a experiência de Brasília durante a gestão de Cristóvam Buarque. A cidade conseguiu negociar a inclusão de produtos de sua campanha de pequena agroindústria (denominada PROVE) nas gôndolas dos grandes supermercados.

Como exemplo de enfrentamento, podemos mencionar as várias ações de organização ou reorganização de pequenos varejistas para fazer às melhores condições oferecidas pelas grandes redes aos seus clientes. Nesse particular, merece destaque a organização de centrais independentes de compra e centrais independentes de distribuição de produtos alimentícios.

### **3.11.5 COMBATE À DESNUTRIÇÃO E À MORTALIDADE INFANTIL, ATRAVÉS DA AÇÃO COMUNITÁRIA**

Várias entidades vêm desenvolvendo trabalhos sociais e comunitários na área de saúde e prevenção da mortalidade infantil. Entre elas, destacam-se os trabalhos da Pastoral da Criança, da Pastoral da Saúde – CNBB e do MOPS (Movimento Popular da Área de Saúde). A Pastoral da Criança conseguiu reduzir a mortalidade infantil a menos da metade da média nacional entre as crianças por ela acompanhadas em todo o Brasil. O trabalho da Pastoral envolve cerca de 145 mil voluntários, sendo que 90% deste total são mulheres.

Segundo o Unicef, a taxa de mortalidade infantil no Brasil em 1999 foi de 34,6 mortes para cada mil crianças nascidas vivas. Entre as centenas de milhares de crianças da Pastoral, essa taxa é inferior a 17 mortes para cada mil nascidas vivas. Se for tomado o número de mortes para cada grupo de mil crianças menores de um ano acompanhadas pela entidade, essa taxa fica abaixo de 12 óbitos. Isso tudo significa que, por ano, cerca de cinco mil crianças deixam de morrer no Brasil graças ao trabalho da Pastoral da Criança.

A desnutrição entre as crianças atendidas pela Pastoral também foi reduzida a menos da metade. De mais de 1,5 milhão de

crianças acompanhadas, apenas 7% encontram-se desnutridas, enquanto a média nacional de desnutrição é de 16%. É preciso levar em conta ainda que a Pastoral da Criança atua exclusivamente em bolsões de pobreza e miséria, onde tanto a mortalidade quanto a desnutrição infantil estão acima da média nacional.

O custo total da Pastoral da Criança é inferior ao de um hospital de porte médio, equivalendo a US\$ 0,5 dólar por criança/mês – considerando todos os custos, que envolvem a administração, produção e distribuição da multimistura (alimento enriquecido), materiais educativos, treinamentos e acompanhamento das atividades práticas desenvolvidas nas comunidades. Os recursos recebidos pela Pastoral no ano 2000 somaram US\$ 8,5 milhões de dólares, que vieram do governo (Ministério da Saúde) e de iniciativas empresariais.

A Pastoral da Criança é apontada como uma das mais importantes organizações em todo o mundo a trabalhar nas áreas da saúde, nutrição e educação da criança desde o ventre materno até os seis anos de vida e de prevenção da violência no ambiente familiar, envolvendo necessariamente as famílias e comunidades.

Esta metodologia conta com três grandes momentos de intercâmbio de informações que ajudam no fortalecimento da solidariedade. O primeiro são as visitas domiciliares mensais, realizadas pelos líderes comunitários a cada família; o segundo é a realização do dia do peso, que se transforma num momento de festa da celebração da vida; o terceiro são as reuniões de educação comunitária participativa, chamadas de “pequenas rodas de conversa”.

A base de todo o trabalho da Pastoral da Criança é a comunidade, tendo como objeto a família. A dinâmica consiste em capacitar líderes comunitários, que residem na própria comunidade, para mobilização das famílias nos cuidados com os filhos. Em todas as comunidades atendidas, coloca-se em prática um conjunto de ações que vão daquelas voltadas para a sobrevivência e desenvolvimento integral da criança até a melhoria da qualidade de vida das famílias carentes, tanto no plano físico e material como no espiritual.

Entre essas ações destacam-se: (a) apoio integral às gestantes, através de orientação e supervisão nutricional das futuras mães; (b) incentivo ao aleitamento materno; (c) vigilância nutricional, através de pesagem mensal de cada criança acompanhada e orientação aos pais ou responsáveis para os cuidados e o acompanhamento do peso e do crescimento da criança; (d) alimentação enriquecida, através do aproveitamento de produtos de grande valor nutricional e de baixo custo, disponíveis nas próprias

comunidades, além de ações para evitar desperdícios de grande parte dos alimentos como folhas, cascas e sementes; (e) programa de geração de renda, através de 1.488 projetos comunitários de geração de renda como confecções, padarias, hortas, criação de animais, prestação de serviços etc; (f) participação no controle social/REBIDIA – Rede Brasileira de Informação e Documentação sobre a Infância e Adolescência, a partir de capacitação para participação nos conselhos municipais de saúde, educação, assistência social e direitos da criança e do adolescente; (g) Programa de segurança alimentar: visando a articulação com todas as lideranças e forças sociais locais para a implementação de um programa de segurança alimentar que garanta alimentação a todos os cidadãos.

A Pastoral da Criança está presente, especialmente, nas periferias das grandes cidades e nos bolsões de pobreza e miséria dos pequenos e médios municípios brasileiros, tanto no meio urbano e rural quanto em áreas indígenas.

Entre as diversas entidades que dão suporte técnico e financeiro para que a Pastoral da Criança possa viabilizar suas ações nas áreas da saúde, nutrição, educação e cidadania está o Ministério da Saúde, que arca com pelo menos 70% dos custos financeiros totais da Pastoral da Criança desde 1987. O maior financiador não-governamental da Pastoral da Criança é o Criança Esperança, um programa da Rede Globo de Televisão, em parceria com o Unicef, que repassa 27% dos recursos arrecadados para os trabalhos da Pastoral.

A Pastoral da Criança também recebe apoio técnico e econômico da ANAPAC – Associação Nacional dos Amigos da Pastoral da Criança, que reúne empresários e profissionais liberais e vem firmando parcerias com prefeituras e empresários locais.

Com relação à utilização de suplementos alimentares (como a multimistura, feita à base de farelos de cereais, folhas verde-escuras e sementes e o prothemol, suplemento concentrado em forma de cápsulas, rico em aminoácidos essenciais, constituído de sangue bovino desidratado, clara de ovo e farinha de trigo, implantado em municípios de Pernambuco), estes têm obtido resultados importantes na melhoria do padrão nutricional e na redução da mortalidade infantil. Conforme parecer emitido por especialistas em metrologia, bioquímica, pediatria e nutrição reunidos em Brasília, em 1995<sup>38</sup>, recomenda-se um estudo mais aprofundado para avaliar seus resultados.

38 Trata-se da reunião interinstitucional sobre opções para melhoria alimentar e nutricional da população, com participação efetiva da comunidade, de 23.10.1995.

### 3.11.6 A DESCENTRALIZAÇÃO DA MERENDA ESCOLAR

As escolas são locais ideais para a implementação de programas de educação nutricional em decorrência dos seguintes motivos:

- a) no Brasil, a cobertura da rede escolar alcança uma substancial parcela de crianças e adolescentes;
- b) desde que bem planejadas, as refeições distribuídas na escola podem oferecer ao aluno oportunidade de consumir alimentos saudáveis;
- c) professores podem receber treinamento para estimular nas crianças a consolidação de bons hábitos alimentares e a adoção de atividades físicas e, ainda, prepará-las para a recepção crítica das mensagens da publicidade de alimentos, principalmente aquelas veiculadas pela televisão.

O Brasil tem uma ampla experiência na implementação de programas de alimentação e nutrição. De acordo com Iunes e Monteiro (1993), até os primeiros anos da década de 1990, os gastos com alimentação e nutrição constituíram a área de mais rápido crescimento do setor social no Brasil, merecendo destaque o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, também conhecido como “Merenda Escolar”. Adotando diferentes denominações, estruturas institucionais e modalidades de gestão, o programa vigora desde meados da década de 1950, tendo mantido uma continuidade pouco usual entre as políticas sociais do país.

O PNAE é majoritariamente financiado por recursos orçamentários da União, sendo atribuído a cada aluno matriculado nas unidades de ensino fundamental gratuito o valor de R\$ 0,13 (US\$ 0,07) por dia. Para os alunos do ensino infantil e das entidades filantrópicas o valor é de R\$ 0,06<sup>39</sup>.

Dentre os objetivos do programa, destacam-se: “suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos beneficiários, por meio do oferecimento de, no mínimo, uma refeição diária e adequada; melhorar a capacidade no processo ensino-aprendizagem; formar bons hábitos alimentares- fazer educação alimentar; e evitar a evasão e repetência escolar”.

O PNAE tem como meta “garantir que o cardápio da alimentação escolar seja programado de modo a fornecer cerca de 350 quilocalorias e 9 gramas de proteínas por refeição, ou seja, 15% das necessidades diárias de calorias e proteínas dos alu-

39 Os alunos devem constar no censo escolar realizado pelo Ministério da Educação – MEC no ano anterior ao do atendimento.

nos beneficiários”<sup>40</sup>. A meta está presente nos PRONANs I e II, elaborados há cerca de 25 anos, em 1973 e 1976, para escolares com a jornada de quatro horas de aula (INAN, 1973; INAN, 1976).

Até o início da década de 1980, de forma geral, os programas de alimentação e nutrição no Brasil estavam fortemente centralizados em agências federais, sediadas em Brasília. A responsabilidade pela implementação desses programas foi assumida por vários ministérios, ficando o PNAE subordinado ao Ministério da Educação e do Desporto – MEC. A vinculação se efetivou por meio da agência pertencente a esse ministério, a Fundação de Apoio ao Estudante – FAE, encampada recentemente pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino – FNDE.

Os procedimentos relativos à distribuição dos recursos jamais foram norteados por critérios de equidade ou orientados à população biológica e socialmente mais vulnerável. Percebia-se, também, a fragilidade do PNAE para atender às preferências dos usuários finais.

Algumas tentativas visando a implementação da descentralização, em nível experimental, foram realizadas em 1986, poucos anos antes da realização, em 1989, da Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição – PNSN, com a celebração de convênios entre o Governo Federal e 85 municípios.

Antecipando-se à iniciativa federal, no ano de 1983, os governadores dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, eleitos diretamente, iniciaram a municipalização do programa de merenda escolar<sup>41</sup>.

A partir de 1993, constata-se forte empenho do Governo Federal<sup>42</sup> em concretizar o processo de descentralização da merenda escolar, baseando-se em um conjunto de objetivos que incluíam a garantia da regularidade do fornecimento da merenda; a melhoria da qualidade das refeições; o atendimento e melhoria dos hábitos alimentares; a diversificação da oferta de alimen-

tos; o incentivo à economia local e regional; a diminuição dos custos operacionais com o programa; e estímulo à participação da comunidade local e, em particular, dos escolares, tanto na execução quanto no controle do programa.

Com a descentralização, ocorreu a transferência das funções do âmbito federal para os níveis estadual e, principalmente, municipal, passando a serem responsabilidade dos administradores as seguintes operações: aquisição de alimentos (envolvendo a definição das pautas de compras e a realização dos processos licitatórios); elaboração de cardápios; contratação de recursos humanos (merendeiras, técnicos e pessoal de apoio); oferta e instalação de infra-estrutura física, equipamentos (geladeira, fogão, freezer) e outros utensílios como pratos e talheres.

Indiscutivelmente, a descentralização vem estimulando o surgimento de um novo comportamento social, com a participação de pais, professores e diretores nos processos decisórios, particularmente nas etapas de definição de como e quando aplicar os recursos disponíveis. Tal característica pode ser considerada um marco da cidadania e poderá, a médio prazo, contribuir para significativas melhorias na qualidade do Programa de Merenda Escolar.

Em 1995, foram definitivamente encerradas, na esfera federal, todas as atividades de compra e distribuição de alimentos destinados ao Programa de Merenda Escolar. Em decorrência desse conjunto de mudanças, verifica-se, atualmente, a coexistência de distintos processos concretos por meio dos quais vem se efetivando a descentralização. São diversificadas as modalidades, revelando diferentes associações entre esferas governamentais, redes próprias de ensino e a comunidade. Deve-se considerar, também, a heterogeneidade econômica e social do país, com diferenças consideráveis entre as regiões, os estados e os municípios. Há também ampla diversidade entre os ambientes institucionais em que se operacionaliza o programa e, obviamente, quanto às formas de gestão. Nos últimos anos da década de 1990, a política de descentralização da merenda evoluiu no sentido de possibilitar o surgimento de basicamente três modalidades. Em 1998, era possível observar o seguinte:

- estadualização: a Secretaria de Educação estabelece convênio com o MEC, através do FNDE, visando o recebimento dos recursos federais para a implementação do programa, assumindo, também, a total responsabilidade pela prestação de contas dos dispêndios;

40 <http://www.fnde.gov.br/programas/pnae.htm>

41 Com o repasse direto das verbas estaduais destinadas ao Programa de Merenda Escolar para as prefeituras municipais, nos dois Estados.

42 As iniciativas foram intensificadas durante o Governo Itamar Franco (1993/1994), sendo que, no ano de 1993, 310 municípios firmaram convênio com o Ministério da Educação. Com o início dessa administração, ganha espaço na agenda governamental o compromisso com o combate à fome, à miséria e à desnutrição. Nesse contexto, é criado o Conselho de Segurança Alimentar – CONSEA (extinto em 1995), que elaborou o Plano de Combate à Fome e à Miséria.

- municipalização: a prefeitura assume a gestão do programa junto a todas as escolas (que mantêm ensino fundamental e médio gratuitos) localizadas no município. Nessa modalidade, a prefeitura recebe os recursos federais diretamente do FNDE e também se responsabiliza pela totalidade das etapas da implementação do Programa de Merenda Escolar;
- autonomização da escola: o processo é também conhecido como “escolarização da merenda” e refere-se à situação na qual a prefeitura ou a Secretaria Estadual de Educação efetivam convênio junto ao MEC/FNDE para que recebam os recursos federais e efetuem (de imediato) a transferência das verbas diretamente às unidades executoras. Estas assumem a responsabilidade pela totalidade das fases (recebimento e administração da verba, prestação de contas, elaboração de cardápios, preparo e distribuição dos alimentos e avaliação do programa). Na época, havia a possibilidade de constituir uma unidade executora, qualquer órgão colegiado da escola, como, por exemplo, a Associação de Pais e Mestres – APM, o Conselho Municipal de Alimentação ou, em algumas situações, a direção da escola.

Destaca-se que a escolarização da merenda<sup>43</sup> integrava a política de descentralização dos recursos destinados à Educação, adotada de forma intensiva no período de 1995 a 1998. O processo de descentralização se consolidou à medida que se intensificou a transferência de recursos financeiros diretamente para as escolas ou unidades executoras. Reconhece-se que há a expectativa de que o processo desencadeie um novo comportamento social, com um estímulo adicional à participação dos pais, alunos e professores, entre outros, nas decisões de aplicação dos recursos destinados ao programa de alimentação escolar.

De acordo com dados divulgados em 1997 (NEPP, 1997), a referida modalidade de gestão foi observada em cerca de 20% das escolas urbanas do Brasil. Nota-se, também, o predomínio da municipalização, alcançando esta modalidade cerca de 60% das escolas urbanas do país. Ainda de acordo com o mesmo levantamento, verificou-se que a descentralização do Programa de

Merenda Escolar por meio de recursos repassados diretamente para a unidade escolar atingem 39,6% das escolas urbanas da região Centro-Oeste e 29,1% das unidades da região Sudeste, com a opção por esse tipo de gestão relativamente modesta nas regiões Sul, Nordeste e Norte.

Vale registrar que, em relação à operacionalização do PNAE, com o advento da Medida Provisória no 1.784, de 14.12.1999, e suas reedições, o FNDE transfere os recursos financeiros automaticamente para as entidades executoras, em contas correntes específicas, abertas pelo FNDE, sem necessidade de celebração de convênios-ajuste, acordo, contrato ou qualquer instrumento similar. Os cardápios do PNAE são de responsabilidade das entidades executoras, elaborados por nutricionistas com a participação do Conselho de Alimentação Escolar, devendo ser respeitados os hábitos alimentares de cada localidade, dando preferência aos produtos *in natura* e à vocação agrícola da região.

Embora informados e orientados quanto à importância da elaboração e entrega do “Relatório de Prestação de Contas”, 723 municípios brasileiros não cumpriram as exigências do FNDE e, portanto, não receberão a segunda parcela (de um total de dez, previstas para o ano de 2001) dos recursos destinados ao Programa de Merenda Escolar. De acordo com o Ministério da Educação (março de 2001), do total da primeira parcela de R\$ 92 milhões, R\$ 12,8 milhões foram repassados aos prefeitos que não prestaram contas dos gastos efetuados, podendo deixar 2,58 milhões de alunos sem o recebimento da merenda escolar.

Vale registrar, também, que de acordo com o MEC, cerca de 14% dos municípios brasileiros não conseguem justificar o dinheiro gasto com o Programa de Merenda Escolar. Os municípios cujas contas estão sendo glosadas em decorrência de equívocos ou indícios de irregularidades não foram incluídos na lista de 723 prefeituras citada anteriormente.

Não restam dúvidas de que a descentralização do PNAE possibilitou substancial melhora na operacionalização da merenda escolar, notadamente no tocante à adequação dos cardápios aos hábitos alimentares dos alunos das distintas regiões do país. A descentralização também possibilitou que a fiscalização dos recursos seja acompanhada mais diretamente pela comunidade. Para tanto, foi prevista a criação, pelos municípios, de um Conselho de Alimentação Escolar, que tem, entre outras atribuições, a função de fiscalizar da utilização dos recursos do programa.

43 A modalidade passa a ter respaldo uma vez que o parágrafo 6o da Medida Provisória no 1784-1 de 13.01.1999 prevê que é “facultado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios repassar os recursos do Programa diretamente às escolas de sua rede”. A resolução no 002 de 21.01.1999 publicada no Diário Oficial da União de 27.01.1999 estabelece os critérios e formas de transferências dos recursos financeiros às unidades executoras do Programa, entre elas com a inclusão da unidade escolar.



É indiscutível que os constantes problemas no fornecimento das refeições para os escolares decorrentes, principalmente, da falta de controle dos gastos deveriam ser enfrentados com fiscalização mais atuante e com punições mais rigorosas e específicas para os infratores envolvidos em irregularidades e não para o público beneficiário do PNAE.

Findas as considerações sobre a abrangência, acesso, recursos e modelos de gestão relativos à implementação do PNAE, cabe analisar o consumo da merenda escolar no âmbito das unidades de ensino e os aspectos econômicos e administrativos do programa.

### O Consumo de merenda escolar no Brasil

O período da vida compreendido entre os sete e os 14 anos (idade escolar) caracteriza-se por uma etapa do desenvolvimento humano marcada por intensas mudanças, especialmente a física, a emocional, a cognitiva e a social. Nesse período ocorre com facilidade a incorporação de novos hábitos na alimentação e no estilo de vida.

Tendo em vista a importância do programa de alimentação operacionalizado nas escolas e, também, as características inerentes à faixa etária de seus beneficiários, apresenta-se, a seguir, análises das refeições da merenda escolar e do consumo alimentar das crianças e adolescentes no âmbito das unidades de ensino<sup>44</sup>.

Segundo Pesquisa de Padrões de Vida – PPV com amostragem exclusiva das regiões Nordeste e Sudeste do Brasil, realizada nos anos de 1995 e 1996, a merenda escolar alcança aproximadamente 60% dos estudantes nos três primeiros quintos de renda (população considerada mais pobre). No quinto mais rico a percentagem de estudantes atendidos é praticamente três vezes menor (Silva, 2000).

Ainda com base nos dados da PPV, pode-se inferir que o programa de merenda escolar está bem focalizado em relação à população que frequenta o ensino fundamental. No entanto, faz-se necessário implementar análises que revelem se a focalização também ocorre para os beneficiários potenciais do programa (total de crianças brasileiras com idade entre seis e 14 anos).

44 Cabe enfatizar que devido à concentração de instituições/centros de pesquisas nas regiões Sudeste e Sul do país, tem-se maior disponibilidade de levantamentos e análises baseados em amostras de escolares moradores dessas regiões

Pesquisas realizadas em municípios do interior paulista (Salay e Carvalho, 1995; Silva, 1996) durante o início da década de 1990 indicaram que, de forma geral, a contribuição da merenda oferecida aos alunos em relação às recomendações nutricionais diárias de energia e nutrientes, responde por 30% a 100% do total diário recomendado de energia e proteína, respectivamente. Quanto aos minerais, merece destaque a participação do ferro, que revelou patamar de contribuição inferior a 20%, menor valor ao de todos os demais nutrientes investigados.

Vale registrar que quando se consideram as carências específicas, a prevalência da anemia entre crianças em idade escolar tem merecido atenção especial. Devido ao aumento das necessidades de ferro, imposto pela rápida expansão da massa celular vermelha e pelo acentuado crescimento dos tecidos, as crianças e adolescentes constituem grupos particularmente vulneráveis à deficiência de ferro. Com relação às análises do consumo do cálcio, pesquisa realizada na cidade de São Paulo, tendo como amostra 442 jovens de 14 a 19 anos (matriculados em escolas públicas e privadas), que visava a conhecer seu consumo alimentar, revelou resultados preocupantes: somente cerca de 10% tem alimentação adequada em relação ao consumo de cálcio. A ingestão média desse mineral é de apenas dois terços do recomendado para que se possa prevenir, por exemplo, a osteoporose. A pesquisa indica, também, que há predomínio da desinformação acerca do combate à osteoporose<sup>45</sup>.

### O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE<sup>46</sup>

Visando a preencher a lacuna de informações sobre o PNAE (sua real cobertura e, principalmente, os seus custos globais), foi feita uma pesquisa envolvendo 1.378 municípios brasileiros (27,7% do total de 4.974 existentes no país no período) nos anos de 1997 e 1998. Entre outras informações, buscou-se conhecer a origem dos recursos, em termos de participação dos governos federal, estadual, municipal e da comunidade nas diferentes regiões brasileiras e, também, a estrutura de gastos do programa no tocante aos alimentos, transporte, energia elétrica, gás, água, manutenção e compra de equipamentos. As análises buscaram identificar as especificidades associadas às regiões, ao

45 Os resultados foram obtidos por meio da realização de pesquisa coordenada pela Dra. Doris L. M. Lei (Instituto de Saúde, São Paulo).

46 Integra a pesquisa "Avaliação do Programa de Alimentação Escolar" financiada pela FINEP. O módulo tem como base o trabalho de FURTUOSO, M.C.O.; OMETTO, A.M.H.; STURION, G.L.; SILVA, M.V.; PIPITONE, M.A.P.; OETTERER, M. (2000).

tamanho do município, a sua renda familiar *per capita* e ao tipo de convênio que é firmado com o FNDE.

De acordo com essa pesquisa, verifica-se que o PNAE atendia a mais de oito milhões de alunos, sendo a grande maioria (83,6%), na área urbana (Tabela 8). A Região Nordeste concentra mais da metade dos alunos que recebem merenda nas áreas rurais. Já o Sudeste ocupa uma posição semelhante no que se refere às áreas urbanas, com 44,2% dos alunos.

**Tabela 8- Distribuição dos alunos que efetivamente consomem as refeições do Programa Nacional de Alimentação Escolar, de acordo com a região – 1997**

Região	Área Rural		Área Urbana		Total	
	Nº alunos	%	Nº alunos	%	Nº alunos	%
Norte	85.157	26,9	231.653	73,1	316.810	100,0
Nordeste	701.776	38,3	1.128.471	61,7	1.830.247	100,0
Sudeste	307.019	9,2	3.027.303	90,8	3.334.322	100,0
Sul	178.147	16,1	930.922	83,9	1.109.069	100,0
Centro-Oeste	70.112	4,4	1.516.788	95,6	1.586.900	100,0
Brasil	1.342.211	16,4	6.835.137	83,6	8.177.348	100,0

Fonte: Oettereer, M. et al. (1999).

Na Tabela 9, observa-se que a municipalização é a forma predominante de convênio nos municípios brasileiros, nas áreas urbanas e rurais, atingindo mais de 90% dos alunos. A escolarização atinge cerca de 2% dos alunos.

**Tabela 9 - Distribuição dos alunos que efetivamente consomem as refeições do Programa de Alimentação Escolar, de acordo com o tipo de convênio – Brasil – 1997**

Tipo de Convênio	Área Rural		Área Urbana		Total	
	Nº alunos	%	Nº alunos	%	Nº alunos	%
Não informou	37.722	2,9	85.072	1,2	122.794	1,5
Estadualizado	24.133	1,9	90.911	1,3	115.044	1,4
Municipalizado	1.226.144	91,6	6.461.048	94,5	7.687.192	94,5
Escolarizado	25.547	1,9	136.772	2,0	164.319	2,0
Parcialmente Escolarizado	4.556	0,3	20.004	0,3	24.560	0,3
Estadualizado/Municipalizado	959	0,0	18.483	0,3	19.442	0,2
Municipalizado/Escolarizado	18.261	1,4	20.861	0,3	39.122	0,0
Outros (Misto)	510	0,0	400	0,0	910	0,0
Total	1.337.832	100,0	6.833.551	100,0	8.134.300	100,0

Fonte: Oettereer, M. et al. (1999).

Com relação aos aspectos administrativos, a literatura especializada registra que os gastos mensais com a compra de alimentos e pagamento de funcionários são considerados responsáveis por mais de 80% dos gastos com programas desse gênero.

Os resultados da pesquisa indicam ainda que, em todas as regiões, o PNAE é basicamente financiado pelo Governo Federal e prefeituras municipais. No entanto essa participação varia de forma expressiva entre as regiões. Merecem destaque a presença mais significativa do Governo Federal nas regiões Centro-Oeste e Nordeste (64,2% e 60,1%, respectivamente) e a presença das prefeituras municipais nas regiões Sudeste e Norte (65,3% e 61,3%, respectivamente). Enfatiza-se que a participação da comunidade é irrisória em todas as regiões do país.

Os resultados obtidos mostram que o dispêndio *per capita* diário médio com o PNAE nos municípios amostrados é de R\$ 0,32 (incluindo gêneros alimentícios, funcionários, transporte, energia elétrica, gás, água e manutenção de equipamentos), sendo que a maior parte desse valor se destina ao pagamento dos alimentos (R\$ 0,20). Na Região Centro-Oeste, o dispêndio total é de R\$0,24, sendo destinados aos gêneros alimentícios apenas R\$ 0,15 (basicamente supridos pela verba disponibilizada pelo Governo Federal, de R\$ 0,13 *per capita*). Na Região Norte esses valores alcançam, respectivamente, R\$ 0,36 e R\$ 0,27. Já na Região Sudeste, o dispêndio *per capita* diário total é R\$ 0,34, sendo destinados aos alimentos R\$ 0,19.

Em relação à origem dos recursos do PNAE, verifica-se que, de uma maneira geral, os gastos com funcionários são cobertos com recursos municipais. No tocante aos alimentos, observa-se que a maior parte dos recursos é proveniente do Governo Federal nas regiões Centro-Oeste (93,3%), Nordeste (81,4%) e Sul (75,7%). Nas regiões Sudeste e Norte, a participação do município neste item é expressiva (39,1% e 57,5%, respectivamente).

Note-se que as funções de orientar, fiscalizar e controlar a aplicação dos recursos destinados ao PNAE, bem como a prerrogativa de interferir nas decisões de compra de alimentos e na elaboração de cardápios devem ser exercidas sob pena de comprometer os princípios da descentralização e fragilizar o PNAE. Nesse sentido, o fortalecimento da atuação dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar – CAEs, é a garantia de que os recursos destinados à alimentação escolar não sejam apenas “prefeiturizados”.

Tendo por base os dados relativos à existência e atuação do Conselho Municipal de Alimentação Escolar, observa-se que,

embora o CAE esteja presente em mais de 90% dos municípios, as diferenças regionais são expressivas. É importante observar que a instalação desses Conselhos não significa que os mesmos desempenhem suas atribuições de maneira satisfatória.

A atribuição efetiva do CAE parece ser, de forma predominante, a fiscalização da aplicação dos recursos do PNAE. Destaca-se que em 25,6% dos municípios o CAE desempenha essa função. Vale ressaltar que a proporção alcança maior percentual (28,8%) quando são consideradas as informações relativas aos municípios da região Norte do país. Ao examinar o conjunto de informações, infere-se que o CAE ainda não desempenha o papel que lhe cabe enquanto instrumento de regulação e participação social na busca da eficiência no gasto público, mas revela-se, num indicativo futuro, como elemento importante no controle da qualidade da alimentação escolar.

É importante lembrar que entre os objetivos da descentralização do PNAE destaca-se o estímulo à aquisição de alimentos de produtores locais, com o intuito de promover a aplicação dos recursos no próprio município e na região. Tal estímulo contribuiria para favorecer o crescimento do setor, além da redução de custos.

Verifica-se que de 1.315 municípios pesquisados, 664 (ou 50,5%) informaram adquirir os alimentos de produtores locais. Excetuando-se a Região Sul, onde 36,5% dos municípios informaram adquirir da produção local, em cerca de 50% dos municípios o Programa de Merenda Escolar utiliza alimentos oriundos do mercado local. Quando são analisados os dados referentes ao tipo de convênio, observa-se que é nos municípios que se mantêm convênio do tipo municipalizado e “escolarizado” que se verifica a maior participação dos produtores da localidade como fornecedores do programa, ou seja, em 52% dos municípios.

Conforme descrito anteriormente, o processo de descentralização do Programa de Merenda Escolar possibilitou aos municípios maior autonomia, especialmente quanto à seleção e aquisição dos alimentos a serem distribuídos aos beneficiários. Essa ação significou uma maior aceitação da alimentação oferecida pelas escolas.

As informações referentes à existência de pesquisas de aceitação da merenda escolar mostram a ocorrência expressiva desses levantamentos nos municípios da região Sudeste (65,4%). Embora menos freqüente, na região Nordeste esse percentual pode ser considerado elevado (53%).

Conforme esperado, observa-se também que há tendência de crescimento da proporção de municípios que implementam pesquisas desse gênero, de acordo com a elevação da renda média do município.

Resumindo, pode-se afirmar que ocorreram decisivas mudanças no PNAE implementadas pelo governo federal, particularmente, durante a última década. Merece destaque a concretização do processo de municipalização, sendo expressiva a parcela de localidades em que o repasse das verbas é feito diretamente para os administradores das escolas. Verificou-se ainda uma melhoria na focalização em relação à população que frequenta o ensino fundamental.

Vale lembrar que um dos principais determinantes da aceitação da alimentação distribuída na escola é a presença de preparações apreciadas pelos alunos. Sabe-se que há uma maior tendência de consumo pelos alunos pertencentes às famílias de menor renda, para os quais a disponibilidade de alimentos no domicílio é invariavelmente menor. Para alcançar a maior adesão das crianças à merenda escolar, é imprescindível dispor de diagnósticos relativos às preferências alimentares do grupo.

### 3.11.7 COMPRA INSTITUCIONAL

A merenda representa o principal elemento de demanda por alimentos por parte do poder público. Como foi visto, as compras referentes à merenda atendem mais de 8,1 milhões de crianças, movimentando cerca de R\$ 680 milhões ao ano<sup>47</sup>. Todavia, existe uma outra parcela muito grande de despesas destinada a compras institucionais para hospitais, creches, presídios e outras atividades públicas.

Estima-se que uma parte importante do orçamento público seja destinada a compras de alimentos para várias atividades. Esse volume de compras governamentais, se bem dirigido e administrado, poderia servir diretamente para incentivar a produção agrícola, estimular hábitos de consumo e aumentar a abrangência do público atendido.

Nesse contexto, cresce a importância do “governo eletrônico” na administração dos recursos destinados às compras institucionais. Esse processo está mais avançado no estado de São Paulo, mas a União já está iniciando algumas licitações eletrônicas. Em outros países, como nos Estados Unidos, o chamado G2B (*government to business*) é uma prática comum nos três ní-

47 Estimativas de 1997 com base no custo de R\$ 0,32 per capita.

veis de governo, devendo ser atingido rapidamente o estágio de transações praticadas em bolsa.

O sistema estabelecido pela lei 8.666 de 1993 vem sendo aperfeiçoado pela Bolsa Eletrônica de Compras, uma vez que permite o cumprimento das disposições colocadas para licitação de uma forma muito mais ágil e transparente. O sistema funciona através de ordens de compra padronizadas, contratos padronizados e regras de arbitragem acordadas entre todos os concorrentes. Para compras de menor vulto torna possível uma maior autonomia para compra direta como de produtores agrícolas.

O sistema eletrônico traz uma enorme confiabilidade a tudo que está sendo adquirido, proporciona agilidade e principalmente economia de recursos. O primeiro estágio para a implantação de tal sistema exige que se construa um cadastro integrado de materiais e serviços e outro de fornecedores. Em seguida, torna-se necessário superar determinadas barreiras legais que impõem práticas administrativas que determinam a obrigatoriedade de licitações para toda compra governamental. Por fim, é imprescindível determinar padrões e critérios coerentes para atender às diferentes necessidades encontradas pela administração pública.

A experiência de São Paulo teve início com os contratos para compra de material de escritório e suprimentos para informática. O objetivo do governo, segundo informações de 1999, seria economizar uma pequena porcentagem em um total de gastos estimado em US\$ 285 milhões da administração direta. Desse total, aproximadamente 40% eram gastos realizados por meio do processo de licitação e os outros 60% ocorriam através de cotações e concorrências.

Para que se pudesse iniciar o processo de bolsa eletrônica, o governo de São Paulo mudou seu modelo de contratação de serviços e material de tal forma que as pequenas despesas passaram a ser liberadas sem licitação. Já nas despesas até R\$ 8 mil, a negociação se daria em bolsa eletrônica, por meio de convite aos participantes<sup>48</sup>. Até meados de dezembro de 2000, a Bolsa Eletrônica de Compra do Estado de São Paulo – BEC negociou R\$ 275 mil em mercadorias nos seus quatro meses de funcionamento (de setembro a dezembro), sendo basicamente voltada para os suprimentos de informática e material de escritório.

Nesse tipo de mercadoria foi possível obter uma economia de até 18,9% sobre os valores de referência.

A BEC ainda não funciona *on line*, na forma de leilão, pois há problemas legais e questões técnicas a serem resolvidas. Atualmente, funciona como uma licitação permanente, com preços sendo enviados simultaneamente pelos fornecedores cadastrados. Esses procedimentos evitam o conluio e a corrupção, reduzindo bastante os preços praticados. No entanto, o resultado seria muito mais significativo se o sistema funcionasse na forma de leilão.

Segundo informações do governo estadual, existem planos para se começar em breve a operação do sistema para a compra de alimentos, iniciando-se pelas compras de café para a administração direta do Estado.

Além da experiência do estado de São Paulo, o estado da Bahia e a própria União estão avançando na utilização dos recursos da bolsa eletrônica. Segundo informações divulgadas pela imprensa, o Governo Federal pretende colocar seu sistema em funcionamento em curto prazo, negociando dessa maneira R\$ 2 bilhões de um total de R\$ 10 bilhões que gasta em despesas correntes anualmente. A expectativa é de se obter uma economia de R\$ 400 milhões, ou 20% desse total<sup>49</sup>.

Os efeitos da implementação da negociação eletrônica para a aquisição de alimentos para os programas sociais são evidentes. Com a economia proporcionada e com a agilidade do sistema aumentam muito o alcance e as possibilidades de atendimento ao público vulnerável.

Pode-se associar a compra institucional à “produção institucional”, através de incentivo às escolas agrotécnicas federais e universidades públicas que possuem fazendas para produzirem e venderem a preço de custo para a compra institucional.

48 A Medida Provisória no. 2.108 criou o pregão com a oferta de bens e serviços de uso comum. Está prevista também a compra *on line*, pela Internet, de produtos e serviços, mas para tanto é preciso de dispensa de licitação. A compra *on line* só foi autorizada pela MP para as despesas da União e somente em casos especiais.

49 Gazeta Mercantil, 10/04/2001: Suplemento Governo Eletrônico.

## 4. DEFINIÇÃO DO PÚBLICO BENEFICIÁRIO

### 4.1 AVALIAÇÃO DOS CONCEITOS:

#### A FOME, A DESNUTRIÇÃO E A POBREZA

Todo programa exige uma quantificação do público beneficiário. No caso de um programa desta natureza, é importante ter uma estimativa da quantidade da população brasileira em situação de carência alimentar ou em situação vulnerável a ela. No entanto, não há, no país, consenso sobre números que dimensionem esta população.

O último levantamento abrangente e de qualidade que forneceu informações mais seguras sobre o acesso da população à alimentação e outros bens de consumo foi o Estudo Nacional da Despesa Familiar – ENDEF, em 1974/75. A partir destes dados, Lustosa e Figueiredo (1990) calcularam que 42% das famílias (8 milhões), ou cerca de 50% da população da época (46,5 milhões), consumiam menos calorias que o necessário no país<sup>50</sup>, em 1974/75. Segundo estes autores, do total das famílias com insuficiência alimentar, 34% localizavam-se nas áreas rurais; 80,1% tinham tamanho de mais de quatro pessoas; e em 92,9% delas, o chefe da família tinha nível de instrução elementar ou era analfabeto.

Após esta pesquisa, foram realizadas duas outras para mensurar o consumo das famílias: a Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF, do IBGE, nos anos de 1987/88 e 1995/96, e a Pesquisa sobre Padrões de Vida – PPV, pelo IBGE em convênio com o Banco Mundial, em 1996. A POF, apesar de ser bastante abrangente, teve a desvantagem de ser realizada apenas nas nove regiões metropolitanas mais Goiânia e Brasília. As áreas urbanas não-metropolitanas e as áreas rurais não fizeram parte das pesquisas. Por outro lado, a PPV, apesar de abranger as áreas urbanas e rurais, teve baixa abrangência amostral (só cobriu as regiões Nordeste e Sudeste e tem uma amostra de apenas cinco mil domicílios) e questionários e metodologias mais restritos em relação às POFs.

Na área de saúde, dispõe-se da Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição – PNDS, que foi realizada em 1989. Já foi citado anteriormente que, a partir desta pesquisa, Monteiro

(1995) calculou a proporção em 4,9%, da população adulta a população com reserva energética abaixo do mínimo recomendado<sup>51</sup>, sendo 4,0% na área urbana e 7,5% na área rural. Esse é um dado de grande importância, pois estima a proporção de pessoas que sofrem o efeito continuado da falta de acesso à alimentação. Pesquisas mais recentes (1996), realizadas apenas com mulheres em idade reprodutiva, com a PNDS, chegaram à proporção de 6,2% de mulheres em idade reprodutiva com reserva energética abaixo do mínimo recomendado no Brasil, sendo 5,9% na área urbana e 7,4% na área rural (Monteiro, 1997). Para crianças menores de cinco anos, a pesquisa calculou que 10,4% das crianças sofriam de desnutrição crônica nas formas severas<sup>52</sup>, em 1996. No entanto, também não se dispõe de dados mais abrangentes nem mais recentes.

O crescente interesse pelo tema da fome, associado à ausência de dados e pesquisas que acompanhem de forma direta no país a população que não se alimenta em quantidade e qualidade adequada, faz com que se multipliquem os estudos e metodologias de diversas organizações visando a definir de forma indireta o público beneficiário de programas de diminuição da fome e da pobreza.

Os métodos indiretos procuram inferir a população carente, por meio de outros indicadores que não o consumo calórico e os dados antropométricos (de altura e peso). O principal deles é o de estimar a população carente a partir da renda. Parte-se do pressuposto que a insuficiência da renda é o principal fator que leva as pessoas a não se alimentarem em quantidade adequada. Assim, define-se uma dada linha de pobreza, que se considera adequada para suprir as necessidades básicas – entre as quais a alimentação ou custo de vida – e calcula-se a proporção de pessoas que têm renda abaixo desta linha.

Diferenciam-se, nesse caso, duas linhas de estudos. Primeiro, os estudos que definem uma linha de pobreza/indigência única para o país, sendo a mais comum a proporção do salário mínimo, como em Hoffmann (1995 e 2001). Segundo,

51 Refere-se a pessoas com Índice de Massa Corporal – IMC (peso dividido pelo quadrado da altura) abaixo de 18,5 kg/m<sup>2</sup>. Para a OMS (Organização Mundial de Saúde), é normal que haja 3 a 5% de pessoas com IMC < 18,5 kg/m<sup>2</sup> em um país, pela existência de pessoas constitucionalmente magras.

52 Refere-se a crianças com altura menor que dois desvios-padrão dos valores médios esperados para idade e sexo (padrão Nchs/OMS).

50 Calculada em cima da proporção de pessoas com Taxa de Adequação Energética (TAE) menor que 100%. A TAE indica se a quantidade de alimentos ingeridos por uma família é menor, igual ou superior à soma das necessidades energéticas de seus membros (Lustosa e Figueiredo, 1990).

os estudos que partem de estruturas de consumo diferentes para cada região e/ou área de residência (metropolitana, urbana não-metropolitana e rural). Obtém-se, assim, custos regionalizados de uma cesta básica de alimentos. Considera-se indigente a população cuja renda familiar *per capita* não alcança o valor desta cesta alimentar e pobres, as pessoas que não atingem a renda necessária para adquirir a cesta de alimentos mais os bens não-alimentares básicos. Nestes grupos encontram-se os estudos da Cepal (1989), do IPEA, incluindo o Mapa da Fome, realizado em 1993, (Peliano, maio de 1993), Árias (1999a), Rocha (2000) e Ferreira, Lanjouw e Neri (2000).

Normalmente, define-se uma cesta de alimentos de menor custo a partir do consumo observado das famílias pobres na POF (para as regiões metropolitanas) e faz-se alguns ajustes para que esta cesta represente o valor calórico recomendado pela FAO/OMS. Calcula-se seu custo nas regiões metropolitanas e nas demais regiões, considerando-se as diferentes necessidades calóricas e os diferentes custos de vida e define-se a linha de indigência para cada região. A linha de pobreza é a soma do valor da cesta de alimentos mais as despesas não-alimentares (vestuário, moradia, remédios). Mas, geralmente, estas são calculadas como proporção dos gastos com alimentos. A partir da definição das linhas de indigência e pobreza, faz-se uma atualização monetária dos valores e calcula-se a proporção de pessoas abaixo destas linhas de renda.

Rocha (2000b) analisou os diversos estudos e metodologias que partem da estrutura de consumo para definir a linha de indigência e pobreza, a partir dos dados da PNAD realizada anualmente. Segundo a autora, há uma série de passos que envolvem certas “arbitrariedades” até chegar à definição da população indigente e pobre. Isso faz com que cada cálculo seja único e incomparável com outras formas de cálculo (a autora calculou que, dependendo das medidas adotadas, a linha de indigência calculada pode variar 50% e a linha de pobreza pode variar até 127%). Essas diferenças resultam das diferentes opções adotadas em cada passo para definição das linhas de indigência e pobreza.

Nos trabalhos citados como pertencentes a este grupo de metodologia, verifica-se uma variada gama de resultados. Entre os extremos, observa-se, para o mesmo ano (1999), os dados de Rocha, de 8,7% de indigentes no país e os dados de Camargo e Ferreira (2001) de 29%. Já Hoffmann (2001) calculou a proporção da população que tem renda familiar

*per capita* igual ou menor a um quarto do salário mínimo, em 18,1%, em 1999<sup>53</sup>.

Outro método indireto para estimar a fome é adotado pela FAO. Parte-se do cálculo da disponibilidade de alimentos no país com base nos dados de produção local, saldo comercial agrícola e estoques de alimentos. Calcula-se, em seguida, o coeficiente de distribuição de renda e consumo alimentar para estimar a desigualdade de acesso aos alimentos e estima-se a porcentagem da população cujo consumo alimentar está abaixo da necessidade mínima.

O método é utilizado mais para comparações internacionais, uma vez que, segundo os próprios representantes da FAO no Brasil, tende a subestimar o número real de subnutridos do país pois não se considera, por exemplo, as perdas agrícolas, nem as de transporte e processamento dos alimentos.

Para o Brasil, esse cálculo resultou em uma estimativa de 10% de subnutridos, ou 15,9 milhões de pessoas, no período 1996-98. O número representa quase 30% dos subnutridos estimados na América Latina (54,9 milhões de pessoas, ou 11%), sendo que o Brasil tem o maior número absoluto de subnutridos desta região.

Verifica-se, assim, dentro de um pequeno número de estudos, uma variada gama de resultados.

Os três conceitos principais tratados até o momento (pobreza, fome e desnutrição) têm uma forte relação, mas não têm o mesmo significado. Segundo Monteiro (1995), a falta de renda torna difícil o acesso às necessidades básicas, como alimentação, vestuário, habitação, educação, cuidados com a saúde etc. A prioridade dada pelas famílias ao alocar os escassos recursos varia de família para família (moradia x alimentação x cuidados com a saúde).

Assim, é possível que a sociedade seja muito pobre, afetando o acesso a determinadas necessidades (como educação, saúde, moradia), mas não passe fome. Também é possível que pessoas tenham renda suficiente para se alimentar e viver dignamente, mas tenham uma alimentação inadequada. Com relação à fome e à desnutrição, Monteiro (1995) afirma que toda fome leva necessariamente à desnutrição, mas nem toda desnutrição se origina da deficiência energética, principalmente na população infantil. Vários fatores, como a deficiência específica

---

53 Refere-se um quarto do salário mínimo de agosto de 1980, que equivale a R\$ 46,15 em valores de setembro de 1999.

de macro e micronutrientes, o desmame precoce, a higiene alimentar precária e a ocorrência excessiva de infecções podem causar a desnutrição infantil. Por conta disso, considera-se que a desnutrição está mais associada à pobreza do que à fome, devido a carências globais a que a criança está submetida: não apenas a falta de ingestão de alimentos, mas também a da diversificação e a adequação nutricional da dieta, de conhecimentos básicos de higiene, de condições salubres de moradia, cuidados de saúde etc.

No caso brasileiro, não há dúvida de que a grande causa da falta de acesso aos alimentos, bem como da desnutrição infantil, é o baixo nível de renda. A PNSN de 1989 constatou que ligeiros acréscimos na renda domiciliar traduzem-se em melhor desempenho no crescimento da população até 25 anos de idade. Hoffmann (1995) também constatou correlação negativa entre prevalência de retardo no crescimento na infância e o rendimento mediano das famílias destas crianças.

No entanto, isso não significa que os dois conceitos – fome e pobreza – possam ser tratados como sinônimos. Na ausência de dados diretos, tem-se que considerar as pessoas que não têm renda suficiente para adquirir uma cesta básica como aquelas que “passam fome” ou, pelo menos, como vulneráveis a isso. A maioria dos estudos para cálculo de indigência utilizam a renda necessária para adquirir uma cesta básica. No entanto, todas essas pesquisas são importantes para um acompanhamento do problema. Mantendo-se a metodologia constante ao longo dos anos, é possível verificar a evolução do problema, mas o seu estado atual é variável de acordo com a metodologia utilizada.

Verifica-se, desta forma, a dificuldade de se mensurar a indigência e a pobreza no Brasil. Mas há elementos suficientes para mostrar que o problema existe, é bastante sério e não está diminuindo na velocidade desejada.

Diante das dificuldades verificadas na mensuração da fome, indigência e da pobreza, decidiu-se proceder a uma estimativa de “população vulnerável à fome” em função da renda disponível, a partir dos dados da PNAD de 1999. É preciso deixar claro que não se pretende, nesse momento, estimar o número de pessoas que passam fome no país, embora essa seja uma tarefa fundamental para avaliação dos resultados das políticas propostas. É uma tarefa que exige pesquisas amplas que ainda estão em elaboração no país (a POF 2001, por exemplo). O objetivo neste momento é apenas de estimar o público beneficiário da propos-

ta do Projeto Fome Zero, definindo-o como aquela parcela da população que não possui renda suficiente para garantir sua segurança alimentar, estando, portanto, vulnerável à fome.

## 4.2 METODOLOGIA UTILIZADA PARA DEFINIÇÃO DO PÚBLICO BENEFICIÁRIO<sup>54</sup>

Para estimação deste público beneficiário, desenvolveu-se uma metodologia tendo como ponto de partida a linha de pobreza (LP) do Banco Mundial, de US\$ 1,00 por dia. O valor de US\$ 1,00 foi empregado originalmente pelo Banco Mundial no “Relatório do Desenvolvimento Mundial de 1990: Pobreza”. A LP de US\$ 1,00 foi considerada como a linha de pobreza extrema, por ser representativa da linha de pobreza encontrada entre os países mais pobres do mundo, em 1985, considerando como equivalente à linha de US\$ 1,08 de 1999<sup>55</sup>, convertido pelo câmbio do dólar diário médio de setembro de 1999 (R\$ 1,90 por dia ou R\$ 62,29 por mês). A seguir tem-se uma regionalização da linha de pobreza, tendo a área rural do Nordeste como base, acrescentando-se, para as demais regiões, os diferenciais dos custos de vida distintos para as áreas metropolitana, urbana não-metropolitana e rural.

Essa regionalização dos custos de vida teve como base os índices de preços regionais calculados por Ferreira, Lanjouw e Néri (2000), com base na PPV de 1996<sup>56</sup>. No entanto, a PPV foi feita apenas para as regiões Nordeste e Sudeste, para as áreas metropolitanas, urbanas e rurais. Para solucionar a ausência de dados para as demais regiões brasileiras, procedeu-se da seguinte forma:

54 A metodologia detalhada pode ser encontrada no trabalho encomendado especialmente para o Projeto Fome Zero: “Pobreza e fome: em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil”, de Takagi, Del Grossi e Graziano da Silva (2001).

55 Na realidade, utilizou-se essa linha de US\$1,08 em função da nova estimativa do Banco Mundial, em 1993. O valor de US\$ 1,08 é o equivalente ao US\$ 1,00 com base na PPP (paridade do poder de compra) de 1985. Segundo o Banco Mundial, a linha de US\$ 1,08 é equivalente à linha de pobreza esperada para o país mais pobre de uma amostra de 33 países, a maioria deles da Ásia e África (Chen e Ravallion, 2000).

56 Os autores calcularam índices de preços relativos regionais com base nos dados de despesa alimentar (preços e quantidades) e não-alimentar (composta basicamente pelos gastos com habitação), a partir da média do 2º ao 5º decil das famílias. Os autores calcularam dois índices: um com base nos preços e quantidades de São Paulo (I+), e outro com base dos preços e quantidades de Recife (I-). No caso deste projeto, como optou-se por utilizar o Nordeste como base, por considerá-la a região mais pobre do país, foi utilizado o Índice com base no Recife (I-) para regionalização da LP.

- Para Região Norte: adotou-se o mesmo índice da Região Nordeste, sendo que, para a região metropolitana, foi calculada uma média ponderada com base na população de cada região metropolitana (Fortaleza, Recife e Salvador);
- Para regiões Centro-Oeste e Sul: adotou-se o mesmo índice da região Sudeste, sendo que, para as regiões metropolitanas, foi calculada uma média ponderada com base na população de cada região metropolitana do Sudeste (Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo).

Os resultados da regionalização da linha de pobreza são apresentados na Tabela 10. A LP média ponderada para a população de cada região é de R\$ 68,48. Esse valor, atualizado para agosto de 2001 pelo INPC, representa R\$ 78,00.

Além da regionalização, foi feita uma correção na renda das famílias que declaram, na PNAD, obter parte da alimentação da produção agrícola. O autoconsumo nas famílias agrícolas é um item importante da renda e principalmente do fornecimento de nutrientes, mas de difícil mensuração. Tabulações especiais realizadas pelo Projeto Rurbano<sup>57</sup>, mostraram que 13,5% do total de famílias do país em 1999 tinham alguma indicação de autoconsumo<sup>58</sup>. A proporção varia muito segundo o tipo de família considerada, sendo que as famílias agrícolas de “conta própria” chegam a apresentar uma incidência de autoconsumo perto de 90%.

57 Ver [www.eco.unicamp.br/atividadesdespesquisa](http://www.eco.unicamp.br/atividadesdespesquisa).

58 As PNADs fornecem duas indicações distintas do autoconsumo das famílias agrícolas:

- as pessoas que se dedicam exclusivamente às atividades agrícolas para o consumo próprio;
- os empregadores e os trabalhadores por conta própria agrícolas com parte da produção que foi consumida como alimentação pelas pessoas moradoras no domicílio, registrando-se a proporção da alimentação consumida proveniente da produção agropecuária desenvolvida no empreendimento que a pessoa explora, se até a metade ou mais da metade.

**Tabela 10 - Linha de pobreza baseada na renda média familiar per capita de US\$ 1,08 diários. Base: Nordeste Rural - Brasil - 1999**

Regiões	Índice de Preços Relativos Baseado na PPV	LP em US\$ por dia	LP em R\$ mensais <sup>(a)</sup>
<b>Norte</b>			
Metropolitano			
Belém	1,1567032	1,25	72,05
Urbano	1,1650224	1,26	72,57
Rural <sup>(b)</sup>	1,1650224	1,26	72,57
<b>Nordeste</b>			
Metropolitano			
Fortaleza	1,078150	1,16	67,16
Recife	1,073373	1,16	66,86
Salvador	1,325084	1,43	82,54
Urbano	1,165022	1,26	72,57
Rural	1,000000	1,08	62,29
<b>Sudeste</b>			
Metropolitano			
Belo Horizonte	1,119662	1,21	69,74
Rio de Janeiro	1,174526	1,27	73,16
São Paulo	1,202299	1,30	74,89
Urbano	1,068432	1,15	66,55
Rural	1,058117	1,14	65,91
<b>Sul</b>			
Metropolitano			
Curitiba	1,1827624	1,28	73,67
Porto Alegre	1,1827624	1,28	73,67
Urbano	1,0684318	1,15	66,55
Rural	1,0581167	1,14	65,91
<b>Centro-Oeste</b>			
Brasília	1,1827624	1,28	73,67
Urbano	1,0684318	1,15	66,55
Rural	1,0581167	1,14	65,91

Fonte: Ferreira, Lanjouw e Néri (2000) e Tabulações Especiais da PNAD.

(a) Conversão de US\$ 1,08 com base do câmbio médio de setembro de 1999 (R\$ 1,8926/US\$).

(b) Apenas o estado de Tocantins.

Em função disso, decidiu-se proceder à correção da renda dessas famílias agrícolas que declararam alguma forma de autoconsumo. No caso das famílias de empregadores e “conta própria” que declararam que a parcela da alimentação consumida da produção própria é de até 50%, acrescentou-se 25% sobre



metade da renda familiar<sup>59</sup>. Se a parcela consumida era maior que 50%, acrescentou-se 75%. Para as famílias de empregados que declararam ter pessoas dedicadas exclusivamente à produção para autoconsumo, acrescentou-se o valor da renda *per capita* familiar para cada pessoa dedicada ao autoconsumo<sup>60</sup>.

A maior proporção verificada da renda familiar estimada segundo esta metodologia foi de 19,1% de autoconsumo nas famílias de “conta própria” agrícolas, seguidas pelas famílias de empregadores agrícolas com até dois empregados (18,0%), demonstrando que o autoconsumo é maior entre o que se denomina de agricultura familiar no país. No total, a proporção do autoconsumo representa apenas 1,2% da renda declarada de todas as famílias, embora represente uma proporção de 17,3% nas famílias “conta própria” agrícolas. Isso fez com que a imputação do autoconsumo tivesse pouco impacto na renda familiar e, conseqüentemente, poucas famílias (cerca de 314 mil) ultrapassassem, com isso, a linha de pobreza considerada. Esse é um bom exemplo de como pobreza e fome não podem ser tomadas como equivalentes: certamente as famílias agrícolas que declararam autoconsumir parte da sua produção não são tão suscetíveis à desnutrição e à insuficiência calórica e energética quanto as famílias de renda equivalente que não declararam ter autoconsumo.

Com base nas linhas de pobreza regionalizadas, foi calculado número de famílias e respectivas pessoas pobres a partir dos dados da PNAD 1999, da maneira descrita a seguir.

Adotou-se a tipologia do Projeto Rurbano, que utiliza o conceito da “família extensa”: todas as pessoas que vivem sob o mesmo teto, mesmo que tenham constituído outra família (marido, mulher e filhos) e os agregados, excluindo-se apenas as empregadas domésticas e os pensionistas. Nas PNADs, filhas ou filhos casados que moram com os pais são considerados como outras famílias. Como estes geralmente dividem as despesas domésticas e alimentares, considerou-se mais apropriado agregá-los pelo conceito de família extensa. As empregadas domésticas (e seus filhos) e os pensionistas não foram considerados no cálculo, por não se caracterizarem como membros das famílias extensas.

59 Considerando-se o Coeficiente de Engel de 0,50 (proporção da renda gasta com bens não alimentares de 50%).

60 Esta correção equivale a considerar que cada pessoa dedicada exclusivamente ao autoconsumo “economiza” pelo menos uma parcela igual à renda média *per capita* da família, independentemente de poder contribuir ou não com outras rendas (caso, por exemplo, dos aposentados).

As famílias extensas foram classificadas pela posição na ocupação: de empregadores (empregam trabalhadores permanentes); de “conta própria” (sem contrato de trabalhadores permanentes); de empregados; e de não-ocupados, conforme classificação da posição da ocupação. Adotou-se a seguinte regra: se pelo menos um membro da família é classificado como empregador, a família também é classificada como empregadora. Caso não haja nenhum empregador, mas pelo menos um trabalhando por conta própria, a família é considerada como de “conta própria”. Caso não haja também nenhum “conta própria”, a família é classificada como de empregados. Caso não se encaixe em nenhuma das opções anteriores, é classificada como de não-ocupados.

A partir dessa classificação, as famílias foram subdivididas em agrícolas, pluriativas e não-agrícolas. Caso todos os membros da família estejam ocupados em atividades agrícolas, a família foi considerada agrícola; caso haja membros agrícolas e não-agrícolas, pluriativa; e caso todos os membros estejam ocupados em atividades não-agrícolas, a família foi classificada como não-agrícola. Para efeito das análises no Projeto Fome Zero, foram excluídos dos pobres todas as famílias de empregadores. Ou seja, considerou-se que as poucas famílias de empregadores com renda per capita abaixo da linha de pobreza adotada (US\$ 1,00 diário) – cerca de 70 mil famílias – deveriam ter problemas de subdeclaração, razão pela qual elas foram incluídas entre as famílias não-pobres.

Os dados da PNAD permitiram ainda deduzir da renda total das famílias alguns itens que representam “custos fixos”, como é o caso do aluguel e pagamento de casa própria. Este procedimento é particularmente interessante no caso deste projeto, que objetiva estimar a população abaixo da linha de pobreza, vulnerável à fome. Tais descontos permitem obter a renda disponível para as “despesas variáveis”, entre as quais o gasto com alimentação. Assim, para contabilizar as famílias pobres e não-pobres, segundo a LP calculada, foi considerada a renda “disponível” (sem os gastos com aluguel e pagamento de casa própria).

Como a PNAD não levanta dados da população rural da Região Norte (só para o Estado de Tocantins) foi realizada uma estimativa dessa população, para não excluí-la do público potencial beneficiário. Essa população foi estimada tendo por base a proporção da população rural em cada Estado do Censo Demográfico de 2000 e aplicando esta proporção na

população urbana corrigida (população sem empregadas domésticas e pensionistas). Sobre esta população rural total estimada, foi aplicada a mesma proporção de pobres da área urbana em cada estado.

### 4.3 RESULTADOS

Os resultados obtidos estão apresentados nas Tabela 11 e 12 e nos gráficos 3, 4 e 5, a seguir. Os dados indicam um público potencial beneficiário de 44,043 milhões de pessoas, pertencentes a 9,324 milhões de famílias. Esta população pobre representa 21,9% das famílias e 27,8% da população total do país, sendo 19,1% da população das regiões metropolitanas, 25,5% das áreas urbanas não-metropolitanas e 46,1% da população rural. Em termos absolutos, representam, respectivamente: 9.003 milhões, 20.027 milhões e 15.012 milhões, para cada área de residência. Na Tabela 1A do Anexo, apresenta-se uma comparação entre os números calculados por esta metodologia, para cada região, e as pesquisas disponíveis para o mesmo ano.

Na Tabela 10, comparam-se as estimativas obtidas nos quatro estudos mais recentes com as estimativas do Projeto Fome Zero. Verifica-se que as de Rocha (2000) são sempre as menores, tendo os valores de Árias (1999a) e Hoffmann (2001) como intermediários e os valores de Ferreira et al. (2000) como os mais elevados.

As estimativas de Árias e de Ferreira et al. têm a desvantagem de não estarem atualizados para o ano mais recente da PNAD (1999) e exigem ajustes que não podem ser feitos simplesmente com a atualização monetária do valor das cestas. As estimativas de Hoffmann têm por desvantagem a utilização de uma linha de pobreza única, como já argumentado anteriormente. A utilização de valores de cesta básica diferenciados por regiões visa a suprir a deficiência de se medir a população carente a partir de um único valor de renda monetária para o Brasil, não considerando as diferenças de custos de vida. A principal crítica ao método, levantada por Rocha (1996), é que a adoção de uma linha única tende a subestimar a pobreza nas áreas metropolitanas e a superestimar a pobreza nas áreas rurais.

**Tabela 11 - Estimativas de indigência de autores selecionados - Brasil - 1990-1999**

Anos e Áreas	Em %				
	Hoffmann <sup>(a)</sup> (2001)	Rocha (2000) <sup>(b)</sup>	Árias (1999a)	Ferreira et al. (2000)	Projeto Fome Zero <sup>(c)</sup>
<b>1990</b>					
Total		17,4	23,4	-	-
Metropolitana		11,7	13,4	-	-
Urbana não-metrop.		13,5	19,2	-	-
Rural		33,3	47,3	-	-
<b>1993</b>					
Total	24,7	16,1	20,2	-	-
Metropolitana	13,8	12,1	12,9	-	-
Urbana não-metrop.	21,2	12,9	16,5	-	-
Rural	49,6	30,0	39,3	-	-
<b>1995</b>					
Total	17,9	10,4	15,5	-	27,4
Metropolitana	8,2	7,1	7,9	-	16,2
Urbana não-metrop.	14,8	8,5	12,7	-	25,9
Rural	40,1	20,3	33,7	-	48,3
<b>1996</b>					
Total	18,9	10,2	13,9	22,6	27,6
Metropolitana	8,8	6,8	7,1	7,5 <sup>a</sup> 10,1 <sup>(d)</sup>	16,6
Urbana não-metrop.	16,0	8,3	11,3	10,2 <sup>a</sup> 30,8 <sup>(e)</sup>	25,8
Rural	42,1	20,3	30,8	52,0	49,6
<b>1997</b>					
Total	18,6	9,4	13,0	-	28,1
Metropolitana	9,2	6,6	6,7	-	17,3
Urbana não-metrop.	15,4	7,6	10,4	-	26,3
Rural	41,5	18,6	29,8	-	49,8
<b>1998</b>					
Total	18,1	9,1	-	-	27,0
Metropolitana	9,4	7,0	-	-	17,6
Urbana não-metrop.	14,8	7,3	-	-	24,6
Rural	40,2	17,0	-	-	47,8
<b>1999</b>					
Total	18,1	8,7	-	29,0	27,6
Metropolitana	10,1	7,1	-	-	19,1
Urbana não-metrop.	15,1	7,3	-	-	25,5
Rural	38,5	15,3	-	-	46,1

(a) LI = renda familiar per capita igual ou inferior a um quarto do salário mínimo de agosto de 1980.

(b) Dados cedidos pela autora, utilizados para o cálculo da LP em Rocha (2000).

(c) Exclui as famílias sem declaração de renda e as que residem em casa alugada ou pagam prestação mas que não declararam o valor do aluguel ou da prestação paga. Exclui empregados domésticos que moram no local de trabalho e pensionistas.

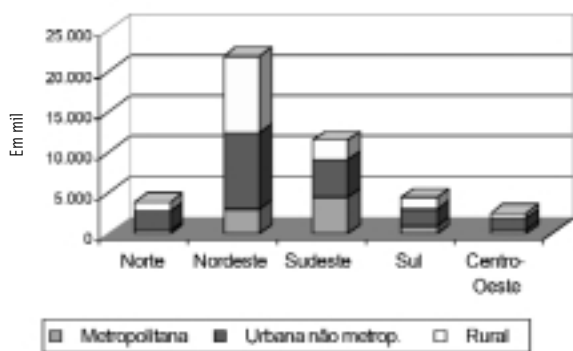
(d) Proporção de indigentes para Região Metropolitana Central (7,5%) e Metropolitana Periférica (10,1%)

(e) Proporção de indigentes para áreas urbanas de grandes cidades (10,2%) e pequenas cidades (30,8%)

(-) Não calculado

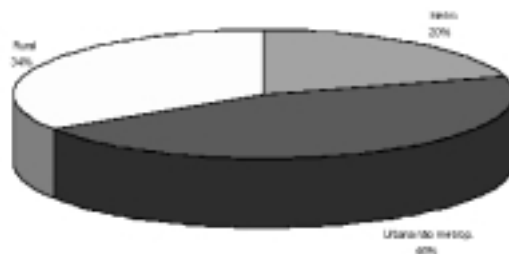
Essa população pobre encontra-se espalhada por todos os estados, conforme se verifica no Gráfico 5 e na Tabela 2A do Anexo, e possui uma renda média de R\$ 38,34 (ou R\$ 43,66 em agosto de 2001 deflacionada pelo INPC) o que representa 9,7% da renda dos não-pobres.

Gráfico 3 - Pobres segundo Regiões e Áreas de Residência - Brasil 1999



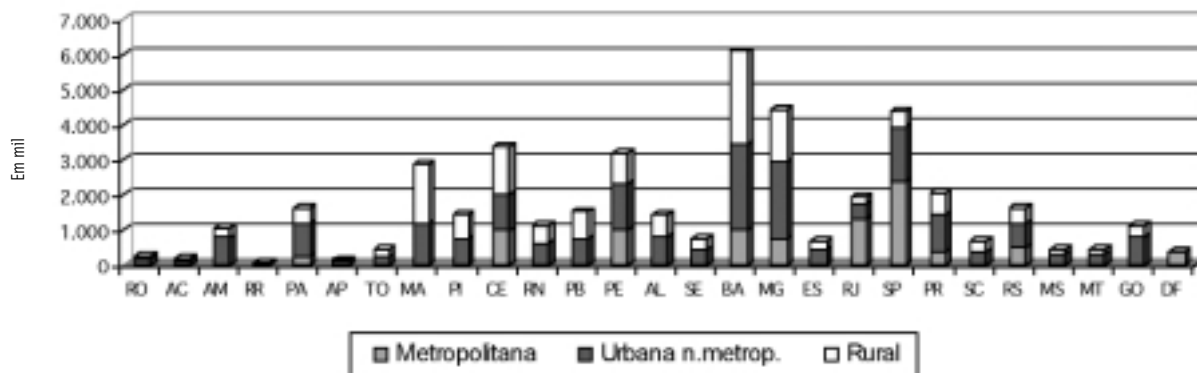
Fonte: Tabulações especiais da PNAD e Censo Demográfico de 2000.

Gráfico 4 - Distribuição de Pobres, segundo Áreas de Residência - Brasil



Fonte: Tabulações especiais da PNAD e Censo Demográfico de 2000.

Gráfico 5 - Pobres, segundo Estados e Áreas de Residência - Brasil 1999



Fonte: Tabulações especiais da PNAD 1999 e Censo Demográfico de 2000.

**Tabela 12 - Estimativa de pobres no Brasil, segundo as regiões - Brasil - 1999**

Regiões	Pobres <sup>(a)</sup>			Não-pobres			População total <sup>(b)</sup> (1.000)		% pessoas pobres	% famílias pobres
	no. pessoas (1.000)	no. famílias (1.000)	Renda média per capita disponível de todos os rendimentos (em R\$)	no. pessoas (1.000)	no. famílias (1.000)	Renda média per capita disponível de todos os rendimentos (em R\$)	Pessoas	Famílias		
Norte	3.813	725	31,43	6.725	1.707	196,74	10.537	2.432	36,2	29,8
Metropolitana	285	57	43,76	657	161	334,24	942	217	30,3	26,1
Urbana não-metrop.	2.394	453	41,92	4.225	1.071	253,54	6.619	1.524	36,2	29,7
Rural	1.133	216	40,00	1.843	475	250,17	2.976	691	38,1	31,2
Nordeste	21.873	4.455	37,40	22.919	6.517	237,60	44.793	10.972	48,8	40,6
Metropolitana	2.981	639	40,57	5.361	1.511	324,35	8.343	2.150	35,7	29,7
Urbana não-metrop.	9.440	2.013	40,67	11.177	3.159	248,25	20.617	5.172	45,8	38,9
Rural	9.452	1.803	33,14	6.381	1.847	146,05	15.833	3.650	59,7	49,4
Sudeste	11.491	2.583	39,04	56.289	16.480	364,81	67.780	19.062	17,0	13,5
Metropolitana	4.436	1.064	39,74	25.802	7.601	423,07	30.238	8.665	14,7	12,3
Urbana não-metrop.	4.632	1.035	39,50	25.845	7.554	335,07	30.477	8.589	15,2	12,1
Rural	2.423	483	36,87	4.642	1.325	206,53	7.065	1.808	34,3	26,7
Sul	4.402	993	38,43	19.661	5.969	341,34	24.062	6.962	18,3	14,3
Metropolitana	897	213	41,10	4.876	1.509	427,72	5.773	1.722	15,5	12,4
Urbana não-metrop.	2.122	487	37,30	11.294	3.447	341,90	13.415	3.934	15,8	12,4
Rural	1.383	293	38,43	3.491	1.013	218,88	4.874	1.306	28,4	22,4
Centro-Oeste	2.463	568	39,66	8.587	2.508	332,76	11.050	3.076	22,3	18,5
Metropolitana	403	94	42,72	1.522	428	584,74	1.925	522	21,0	18,0
Urbana não-metrop.	1.439	336	38,49	5.859	1.696	293,22	7.297	2.032	19,7	16,5
Rural	621	138	40,39	1.207	384	206,95	1.827	522	34,0	26,5
BRASIL	44.043	9.324	38,34	114.180	33.180	327,67	158.223	42.504	27,8	21,9
Metropolitana	9.003	2.067	40,41	38.218	11.210	414,72	47.221	13.277	19,1	15,6
Urbana não-metrop.	20.027	4.324	40,03	58.399	16.927	309,68	78.427	21.251	25,5	20,3
Rural	15.012	2.933	34,60	17.563	5.044	184,60	32.575	7.977	46,1	36,8

Fonte: Tabulações especiais da PNAD e Censo Demográfico de 2000.

a) Pobres: renda familiar per capita até US\$ 1,08 (câmbio de setembro de 1999) por dia com imputação do autoconsumo e deduzidas as despesas com aluguel e prestação de casa própria.

b) Exclui as famílias sem declaração de renda e as que residem em casa alugada ou pagam prestação mas que não declararam o valor do aluguel ou da prestação paga. Exclui empregados domésticos que moram no local de trabalho e pensionistas.

Desagregando-se as 9,142 milhões de famílias extensas pobres<sup>61</sup>, temos 3,198 milhões de “conta própria”, 4,294 milhões

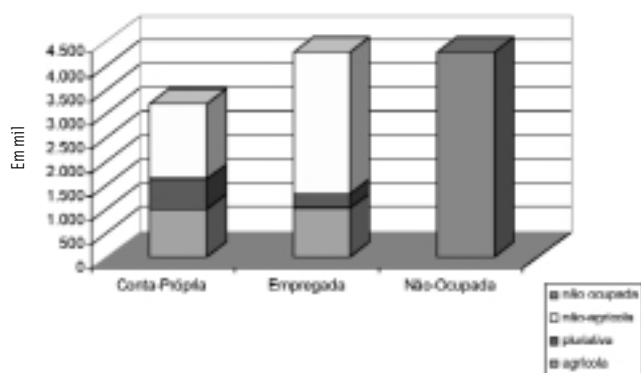
de empregados e 1.650 milhão de não ocupados (ver tabelas 3A e 4A no Anexo).

Comparando-se famílias extensas pobres e não-pobres, verifica-se nas famílias pobres, uma proporção maior de famílias agrícolas e pluriativas de, respectivamente, 22,1% e 10,1%, contra 8,1% e 6,0%, respectivamente, nas famílias não-pobres. Além disso, a proporção de famílias com todos os membros

61 A diferença para com o total de famílias da Tabela 12 deve-se ao fato de que, nas famílias extensas, considera-se apenas as famílias residentes em domicílios particulares permanentes; a anterior considera as famílias residentes em todos os domicílios. Além disso, as tabelas a seguir não incluem as populações rurais dos Estados do Norte (exceto Tocantins).

desocupados é maior também nas famílias pobres (18,1%, contra 12,7% dos não-pobres). Essa diferença é mais discrepante ainda quando se considera as famílias residentes nas áreas metropolitanas (27,2% nas famílias pobres, contra 12,6% nas não-pobres), Chama atenção também que a maior diferença se encontra nas famílias sem aposentados. Entre as famílias pobres, a proporção de famílias de desocupados sem aposentados na família é de 10,5%, contra a proporção de apenas 1,1% nas famílias não-pobres. Isso demonstra que a aposentadoria é uma fonte importante de renda para as famílias saírem do conjunto de pobres.

Gráfico 6 - Famílias Extensas Pobres, segundo Tipos - Brasil 1999



Fonte: Tabulações especiais da PNAD.

A tabela 5A, no Anexo, apresenta algumas características dos domicílios dessas famílias. Verifica-se que as famílias pobres são mais carentes em termos de infra-estrutura: apenas 56,7% têm acesso à água canalizada a partir de rede de distribuição, e apenas 28,7% declararam ter acesso à rede de esgoto sanitário. Mesmo na área metropolitana, que é melhor suprida em termos de saneamento, a proporção de domicílios de famílias pobres com rede de esgoto é de apenas 59,1%. Entre os não-pobres, as proporções de domicílios com água canalizada e rede de esgoto sanitário são de 81,4% e 59,2%, respectivamente. Com relação à coleta de lixo, entre os pobres, apenas 61,6% têm acesso a este serviço, contra 84,9% entre os não-pobres.

Em relação às características das famílias (Tabela 6A do Anexo), os dados mostram claramente o efeito da discriminação racial existente no país. Entre os pobres, 64,1% dos chefes de família são de raça parda ou preta, proporção que cai para 36,9% para os não-pobres. Os chefes de família da raça branca são 35,6% do total dos pobres, comparado a 62,3% nas famílias

não-pobres. Dados mais discrepantes ainda verificam-se para a educação: entre as famílias pobres, 34,4% dos chefes não têm escolaridade (nunca freqüentaram escola ou não completaram a 1ª série do 1º grau); 24,6% só completaram o 1º ciclo do 1º grau; e 36,3% possuem o 1º grau completo. Somando-se essas três proporções, conclui-se que 95,3% dos chefes dos pobres possuem no máximo o 1º grau completo. Esta proporção, para os não-pobres, é de 74,9%.

Um terceiro fator que diferencia as famílias dos pobres é o número de filhos. Entre as famílias pobres, 37,5% caracterizam-se por serem compostas de casal com todos os filhos menores de 14 anos, sendo 14,8% com três ou mais filhos. Somando-se os 37,2% de famílias compostas de casal ou mãe com filhos menores e maiores de 14 anos, a proporção passa para 74,7%. Dessa forma, uma política que vise a atingir famílias com muitos filhos menores de 14 anos e compostas por chefes com baixa escolaridade tem chances de estar atingindo grande parte das famílias pobres no país.

Além da caracterização das famílias, procedeu-se à caracterização das pessoas componentes destas famílias. Na Tabela 7A do anexo, podem ser visualizados os dados dessa caracterização.

Em relação ao local de origem destas pessoas, verifica-se que a grande maioria nasceu no próprio município/estado em que vive (89,2% entre os pobres, contra 82,4% entre os não-pobres). Apenas 10,8% dos pobres declaram ter origem em outro Estado ou país, sendo que esta proporção é maior para aqueles que vivem na área metropolitana (16,2%) e urbana (11,5%). Do total desta população, 5,6% originam-se da região Nordeste, sendo 11,0% entre a população residente nas áreas metropolitanas e 5,0% entre as residentes nas áreas urbanas. Isso demonstra que a pobreza tem raízes profundas nas regiões em que as famílias nascem, desmistificando o senso comum de que a maioria dos pobres são migrantes também de outras áreas pobres, como o Nordeste.

Com relação ao nível de instrução, verifica-se também uma forte discrepância, já que, entre os pobres, 87,5% têm até sete anos de estudo, proporção que é de 59,5% entre os não-pobres.

É interessante observar que a distribuição da posição na ocupação é diferente para os ocupados nas atividades agrícolas e nas atividades não-agrícolas. Entre os primeiros, 75,2% referem-se às categorias de "conta própria" (24,2%, provavelmente a grande maioria composta de pequenos agricultores de subsistência), trabalhadores não remunerados (34,3%) e trabalho-

res para próprio consumo (16,8%). Já entre os trabalhadores pobres ocupados em atividades não-agrícolas, 67% são empregados, sendo destes, 18,5% empregados domésticos. Os trabalhadores “conta própria” e não remunerados representam cerca de 32,4% dos trabalhadores nas atividades não-agrícolas.

Sobre os empregados, verifica-se que tanto entre os empregados nas atividades agrícolas quanto nas não-agrícolas a proporção de pessoas com carteira assinada é extremamente baixa: 19,6% para os empregados agrícolas e 37,8% para os empregados não-agrícolas. Esta proporção, para os não-pobres, é de 37,3% e 68,8%, respectivamente.

Por conseqüência, os pobres têm menor acesso a benefícios como auxílio alimentação, que está fortemente vinculado ao registro de trabalho: entre os empregados agrícolas pobres, 18,8% recebem este benefício, contra 24,2% dos não-pobres, e entre os empregados não-agrícolas, 35,4% o recebem, contra 42,1% dos não-pobres.

Verifica-se uma vulnerabilidade muito grande dos pobres em relação à previdência social, já que, entre estes, apenas 16,9% contribuem para Instituto de Previdência, proporção que sobe para 50,2% entre os não-pobres. A proporção é sempre menor para a população rural. A reforma previdenciária, que vincula o recebimento do benefício ao tempo de contribuição deve ser repensada, portanto, levando-se em consideração estas pessoas pobres.

É surpreendente também a distinção entre pobres e não-pobres com relação à taxa de desemprego. A proporção de desempregados entre os pobres é de 16,7% e de 7,7% entre os não-pobres. É bastante visível que a vulnerabilidade é maior nas áreas metropolitanas: nestas áreas, entre os pobres 33,3% da PEA (População Economicamente Ativa) pobre procura emprego, contra 11,2% da PEA não-pobre.

Verifica-se, assim, uma diferença entre o público potencial beneficiário urbano (metropolitano ou não) e rural. Nas áreas rurais, trata-se, basicamente, de pequenos produtores, ou membros não-remunerados das famílias, enquanto nas áreas urbanas (metropolitanas ou não), a grande maioria é composta de empregados com poucos benefícios sociais e baixos salários e de desempregados, especialmente nas áreas metropolitanas.

No entanto, a magnitude da população pobre ocupada em atividades agrícolas, faz com que 48,9% da população pobre esteja ocupada em atividades agrícolas, proporção que sobe para 83,8% nas áreas rurais. Nas áreas urbanas (metropolitana ou

não), verifica-se a presença de 25,5% da população pobre também ocupada em atividades agrícolas. Nas áreas metropolitanas, 48,7% dos pobres estão ocupados no ramo de serviços. Assim, no público mais vulnerável à fome podem ser considerados: os pequenos produtores agrícolas nas áreas rurais e urbanas e os trabalhadores sem carteira, trabalhadores domésticos e os desempregados das áreas metropolitanas e urbanas.

## 5. PROPOSTAS PARA UMA POLÍTICA INTEGRADA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E COMBATE À FOME – SÍNTESE

### 5.1 INTRODUÇÃO

O debate sobre a questão da fome está de volta ao Brasil. Como sempre, três causas distintas, não necessariamente independentes, são apontadas.

A primeira, muito ligada ao senso comum, afirma que “há fome porque faltam alimentos”, ou seja, a agricultura brasileira não tem capacidade para fornecer os alimentos necessários à população e ainda exportar. Há, em resumo, insuficiência de oferta de produtos agropecuários no país.

A segunda razão indica que os problemas relativos à intermediação – distribuição e, principalmente, comercialização – são os principais responsáveis pela causa da fome. Há capacidade produtiva para uma produção suficiente de alimentos, mas a estrutura de distribuição é tão inadequada que, além dos desperdícios (inclusive perdas físicas elevadas), causa um tal encarecimento dos preços desses produtos, que eles se tornam inacessíveis à população de mais baixa renda.

Um terceiro conjunto de razões aponta como causa da fome a falta de poder aquisitivo da população decorrentes dos elevadíssimos níveis de desemprego e subemprego existentes no país. Não faltam alimentos, mas sim dinheiro suficiente para que a população de mais baixa renda possa adquiri-los.

Ao longo da história do país, percebe-se que essas três causas têm se revezado em ordem de importância e poder explicativo. Resumidamente, podemos dizer que, do Brasil Colônia até a Segunda Guerra Mundial, a causa básica da fome estava realmente ligada à questão da insuficiência da oferta agrícola. Nessa época, quando o preço dos produtos agrícolas destinados à exportação elevavam-se no mercado internacional, havia falta de produtos básicos para abastecer o mercado interno. Quando o preço do café, por exemplo, tornava-se mais atrativo internacionalmente, desviava-se essa parte dos meios de produção – até então alocados na produção de subsistência que se fazia na própria fazenda – em direção à cultura principal, o café, acarretando uma diminuição da produção da agricultura de subsistência. Criava-se assim o paradoxo de que quando crescia a riqueza dos proprietários de terras, seus trabalhadores passavam fome; e quanto mais o país exportava de café, mais tinha que importar de alimentos.

Pode-se afirmar que essa forma de organização da produção foi importante em termos de abastecimento das populações urbanas até meados da década de 1960, quando se consolidou no país um setor independente produtor de alimentos básicos constituído majoritariamente de pequenas e médias propriedades. A partir daí, a produção de alimentos também passou a responder aos preços pagos, neste caso pelo mercado interno.

É nesse momento que ganha peso a segunda razão apontada como causa da fome: o problema da intermediação. Não é à toa que nessa época se concebe a política de implantação das Centrais de Abastecimento Alimentar – CEASAs em várias capitais dos Estados, com o objetivo explícito de aproximar o produtor do consumidor. A fim de evitar o aumento dos preços no varejo, busca-se reduzir as margens de comercialização apropriadas pelos canais de intermediação.

Nesse período, até o final da década de 1970, era possível notar também uma grande mudança na estrutura de comercialização varejista de alimentos. As antigas estruturas varejistas pulverizadas (mercearias, empórios etc) foram substituídas pelas grandes unidades varejistas (supermercados e hipermercados). Essas grandes empresas passaram a atuar no sentido de encurtar o número de agentes intermediários no processo de distribuição dos produtos agrícolas, criando inclusive um elo integrado com a produção. Alguns hipermercados passaram a contratar diretamente com os produtores o fornecimento exclusivo de produtos agrícolas, notadamente no caso de produtos orgânicos, para os quais era fundamental se identificar a procedência.

Hoje, a maior parte do abastecimento alimentar da população dos grandes centros urbanos é feita pelos supermercados e hipermercados, a chamada grande distribuição. No início, esses eram locais de compra privilegiados, atendendo apenas as classes médias e altas. Mais tarde, esse público passou a conviver, em seu consumo, com os trabalhadores das classes de renda mais baixa. Essa forma de abastecimento atinge hoje um conjunto indiferenciado da população.

O ajuste recessivo dos anos 1980 forçou a agropecuária brasileira a se voltar ainda mais para o mercado externo. Ela foi empurrada primeiro pela recuperação dos preços internacionais em 1984/85; depois pela brutal reversão das expectativas de crescimento da demanda de produtos alimentícios em função do fracasso do Plano Cruzado em 1987 e a conseqüente perda

do poder aquisitivo dos salários, que só não foi maior dada a queda dos preços internos dos principais bens-salários de origem agropecuária. A política de arrocho salarial posta em prática ao longo dos anos 1980 e início dos 1990 viabilizou, de um lado, o crescimento físico dos excedentes exportáveis para fazer frente à queda de preços internacionais; e representou uma forte redução relativa dos custos da força de trabalho, permitindo até mesmo uma expansão da mão-de-obra contratada num período recessivo como foi o final dos anos 1980. Mas de outro lado, reduziu o poder aquisitivo dos trabalhadores, e consequentemente a demanda de alimentos, obrigando os agricultores a reorientarem a sua produção para a exportação.

É por isso que a partir de meados dos anos 1980 e início dos 1990, aparece com maior intensidade a terceira razão apontada anteriormente: a perda do poder aquisitivo da população.

O diagnóstico do Mapa da Fome<sup>62</sup> é bastante taxativo a esse respeito: "O Brasil produziu nos últimos sete anos (1985-92) uma média de 59 milhões de toneladas de grãos. A disponibilidade interna desses produtos e dos demais alimentos tradicionalmente consumidos no país é superior às necessidades de calorias e proteínas de uma população equivalente à brasileira. Em outras palavras, a fome que atinge 32 milhões de brasileiros não se explica pela falta de alimentos", mas sim pela impossi-

bilidade de grande parte da população brasileira de adquirir os produtos básicos à sua alimentação.

O estudo do IPEA também coloca no seu devido lugar a questão da má localização geográfica dessa disponibilidade de alimentos ao assinalar, com muita propriedade, que há uma discrepância crescente entre as zonas produtoras e as regiões onde se localizam os mais necessitados.

O Mapa da Fome permite ainda concluir que o problema não está na disponibilidade global de alimentos, mas sim no desencontro geográfico entre a existência dos produtos e a localização das famílias mais necessitadas. Quase 90% da produção localiza-se no Sul, Sudeste e porção meridional do Centro-Oeste, enquanto cerca de 60% dos famintos habitam o Norte-Nordeste. Ou seja, em algumas regiões – vale dizer, no Norte e Nordeste – a produção local de alimentos não é suficiente para garantir o abastecimento da população existente.

A conclusão do estudo do IPEA é de que a longo prazo "o equacionamento definitivo da questão alimentar depende de ações voltadas para a convergência entre o poder aquisitivo da grande maioria dos trabalhadores brasileiros e os preços de uma alimentação adequada", além de uma série de medidas de emergência e de curto prazo destinadas a minimizar os efeitos da fome sobre a atual população carente. Nada mais atual do que esta conclusão do Mapa da Fome de 1992.

O diagnóstico do problema da fome no Brasil neste início

62. Peliano (maio de 1993).

### Uma das três piores distribuições de renda do mundo

Paes de Barros et al. (2000) fazem uma comparação dos índices de desigualdade entre países com disponibilidade de informações, levantados pelo Banco Mundial, e conclui que o Brasil está entre as piores colocações no Índice Gini da renda (na frente apenas de Malawi e da África do Sul, entre 92 países) e está em vergonhoso último lugar em dois outros indicadores: razão da renda entre 10% mais ricos e 40% mais pobres, para 50 países, e razão da renda dos 20% mais ricos e 20% mais pobres, em 45 países.

Os autores constataram também uma lamentável estabilidade dos índices de concentração de renda no Brasil, nas últimas décadas. O Índice Gini pouco se alterou durante a série histórica analisada, passando de 0,62 em 1977 para 0,60 em 1999. Na série como um todo, os 10% mais ricos apropriavam-se de 50% da total da renda das famílias, e os 50% mais pobres tinham pouco mais de 10% da renda total. Além disso, o 1% mais rico se apropria de uma parcela de renda superior à renda apropriada por todos os 50% mais pobres.

A "solução" historicamente adotada para a diminuição da magnitude da concentração de renda no país tem sido a via do crescimento. Os autores demonstram que para aumentar a renda média brasileira em 50% seria necessário um crescimento da renda "per capita" de 4% ao ano durante dez

anos consecutivos. Ou, para se reduzir a proporção de pobres (de 15% da população), seria necessário um crescimento contínuo e sustentado de 3% ao ano na renda "per capita", durante mais de 25 anos consecutivos.

Outro trabalho, de Stewart (2000), analisando dados de diversos países, conclui que países com melhor distribuição de renda (inicial) têm maior crescimento: "Há um amplo consenso sobre a evidência empírica que revela que uma maior igualdade está associada ao maior crescimento econômico".

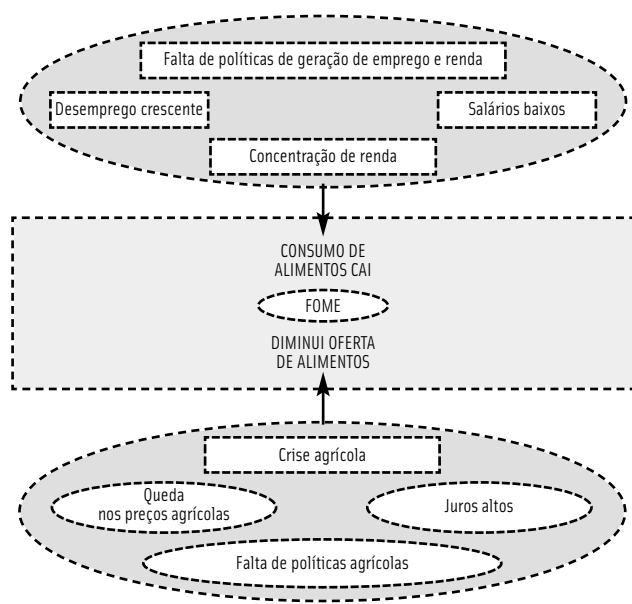
Os autores citam, ainda, a partir das investigações nos países, os seguintes fatores para possibilitar um crescimento mais equânime: (a) estratégias focalizadas no setor agrícola, especialmente aquelas que favorecem a industrialização rural; (b) estratégias de emprego intensivo (dirigidas à exportação e/ou apoiadas por esquemas intensivos de trabalho); (c) altos níveis de educação, em todos os níveis; (d) redistribuição de ativos (terra, renda, bens); (e) políticas de governo dirigidas à estruturação do mercado de forma que educação, treinamento e acumulação de ativos sejam dirigidos primordialmente aos grupos carentes.

Fonte: Paes de Barros et al (2000) e Stewart (2000)



do século XXI indica que há uma insuficiência de demanda efetiva que inibe uma maior produção de alimentos por parte da agricultura comercial e da agroindústria do país. E que as razões que determinam essa insuficiência da demanda efetiva – concentração excessiva da renda, baixos salários, elevados níveis de desemprego e baixos índices de crescimento, especialmente daqueles setores que poderiam expandir o emprego – não são conjunturais. Muito pelo contrário, são endógenos ao atual padrão de crescimento e, portanto, resultados inseparáveis do modelo econômico vigente. Forma-se, assim, um verdadeiro círculo vicioso, causador em última instância da fome no país – qual seja, desemprego crescente, queda do poder aquisitivo, redução da oferta de alimentos, mais desemprego, maior queda do poder aquisitivo, maior redução na oferta de alimentos.

O círculo vicioso da fome



Em síntese, a questão da fome no Brasil tem, nesse início do século XXI, três dimensões fundamentais: a insuficiência de demanda, decorrente da concentração de renda existente no país, dos elevados níveis de desemprego e subemprego existentes e do baixo poder aquisitivo dos salários pagos à maioria da classe trabalhadora; a incompatibilidade dos preços atuais dos alimentos com o baixo poder aquisitivo da maioria da sua população; e a terceira e não menos importante, a exclusão daquela parcela da população mais pobre do mercado, muitos dos quais trabalhadores desempregados ou subempregados,

velhos, crianças e outros grupos carentes, que necessitam de um atendimento emergencial.

Para romper esse ciclo perverso é necessária a intervenção do Estado de modo a incorporar ao mercado de consumo de alimentos aqueles que estão excluídos do mercado de trabalho e/ou que têm renda insuficiente para garantir uma alimentação digna a suas famílias. Trata-se, em suma, de criar mecanismos – alguns emergenciais, outros permanentes – no sentido de baratear o acesso à alimentação por essa população de mais baixa renda, em situação de vulnerabilidade à fome, de um lado; de outro, incentivar o crescimento da oferta de alimentos baratos, mesmo que seja através do autoconsumo e/ou da produção de subsistência; e, finalmente, de incluir os excluídos, dado que o acesso à alimentação básica é um direito inalienável de qualquer ser humano, para não se falar do direito de um cidadão, que deveria ser garantido a todos os brasileiros.

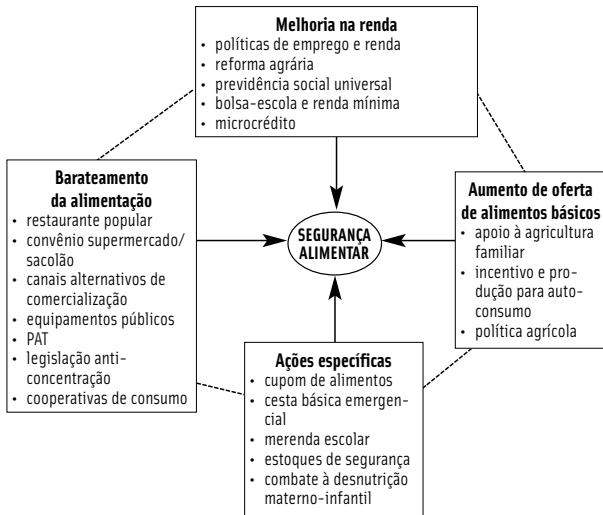
Em resumo, pode-se dizer que neste momento específico que atravessa o país, **a questão alimentar tem que começar a ser equacionada simultaneamente por três grandes eixos de políticas: ampliação da demanda efetiva de alimentos, barateamento do preço dos alimentos e programas emergenciais para atender aquela parcela da população excluída do mercado. De fato, alcançar a segurança alimentar no Brasil exige um novo modelo de desenvolvimento econômico que privilegie o crescimento com distribuição de renda**, de modo a ampliar o mercado interno do país com geração de empregos, melhoria dos salários pagos e, mais especificamente, recuperação do poder aquisitivo do salário mínimo – que funciona como uma espécie de “farol” para as rendas desses segmentos mais pobres da população.<sup>63</sup>

Para acabar com a fome no Brasil é preciso mudar o modelo atual de desenvolvimento econômico que causa a exclusão social, da qual a fome é apenas mais um dos seus resultados visíveis, como o são também o desemprego, a miséria, a concentração da terra e da renda. Enquanto se implementa esse novo modelo de desenvolvimento que assegure maiores níveis de crescimento e de emprego e melhores salários, é fundamental de um lado que se implementem ações para expandir a demanda

63 Como se sabe, salário mínimo teve uma queda brutal no período 1980 a 1991, quando o seu valor médio anual foi deliberadamente reduzido praticamente à metade, como parte da política de arrocho salarial posta em prática no período. Nos anos 1990, embora o salário mínimo tenha se recuperado no final do Governo Itamar Franco e início do Plano Real (1992-95), o crescimento do desemprego – especialmente nas regiões metropolitanas – praticamente anulou o efeito positivo que a estabilização monetária começava a ter sobre a demanda agregada de alimentos.

por meio do barateamento da alimentação para a população de mais baixa renda; e de outro, ações visando a assistir diretamente aquela parcela da população que já sofre de fome e que pode vir a ser comprometida se não se implantar algo de caráter emergencial para acudi-las.

O diagrama a seguir detalha as principais políticas a serem implementadas. Vale lembrar que nenhuma delas isoladamente pode fazer frente à questão da segurança alimentar.



Vários estudos evidenciam que o problema nutricional da população brasileira:

- a) é resultante da aquisição insuficiente de alimentos, mas também da escolha inadequada dos mesmos; portanto, o problema é tanto quantitativo como qualitativo<sup>64</sup>;
- b) é mais evidente nas famílias de renda mais baixa, sendo, portanto, conseqüência do baixo poder aquisitivo.

Tasco (1991), analisando os itens que compõem o consumo alimentar na cidade de São Paulo, mostrou que:

- a) apenas dez alimentos (arroz, pão, óleo, açúcar, feijão, carne, leite, ovos, frango e macarrão) perfazem 80% do total de

64 Uma pesquisa nutricional realizada pelo INAN, em 1997, em quatro cidades brasileiras denominada Estudo Multicêntrico sobre Consumo Alimentar e Orçamento Doméstico, demonstrou que a população mais pobre (com renda abaixo de um salário mínimo) tem consumo energético insuficiente. Além disso, constatou-se que a ração alimentar da sociedade brasileira, desde a pesquisa do ENDEF, de 1974, mudou para pior em termos qualitativos pois, além de não melhorar substancialmente o déficit calórico, tem incorporado na dieta um alto consumo de fontes de gorduras e açúcares simples. Constatou-se que o problema da deficiência nutricional se dá em vários nutrientes simultaneamente: consumo inadequado de cálcio, ferro, vitamina A, B1 e B2, demonstrando que trata-se também de um problema de qualidade e variedade da alimentação. Outro estudo (DIEESE, 1987) demonstrou que a adequação protéica pode ser encontrada nas famílias de renda acima de um salário mínimo *per capita*; e o aumento da ingestão protéica tem sido maior que o da calórica.

- calorias e proteínas consumidas nas famílias com até 1,5 salário mínimo *per capita*;
- b) nas classes de renda inferior ao salário mínimo *per capita*, os produtos *in natura* e semi-elaborados respondem por mais de metade da ingestão de calorias e proteínas, sendo que a dobradinha arroz-feijão isoladamente perfaz mais de 25%;
- c) há uma tendência declinante da participação do item alimentação no orçamento das famílias residentes nas regiões metropolitanas em função do crescimento dos gastos em educação e transportes;
- d) cresceu também a parcela da alimentação realizada fora do domicílio, sem que isso tenha significado necessariamente uma melhoria nos níveis nutricionais, em função da má qualidade dos produtos ofertados especialmente à população de baixa renda.

Essas duas últimas constatações (c, d) implicam que devemos tratar separadamente a questão do combate à fome nas zonas metropolitanas, onde o peso da alimentação é menor e há a especificidade da alimentação diária realizada fora do domicílio. Além disso, a maioria da população das áreas metropolitanas se abastece nas grandes redes e nos supermercados “locais”.

Da mesma maneira, é também importante separar as propostas para as áreas rurais daquelas dirigidas às populações urbanas, embora se constate uma crescente “urbanização” do meio rural, com a conseqüente convergência dos hábitos alimentares e locais de compra dos residentes rurais em relação aos urbanos que lhes são contíguos.

Alguns autores têm atribuído a responsabilidade pelo alto índice de pessoas com fome no Brasil não somente à queda do poder aquisitivo da população trabalhadora, mas também a um aumento nos preços dos alimentos que integram a cesta básica. A causa desse pretenso aumento estaria, segundo esses autores, na própria modernização ocorrida na produção dos alimentos básicos, enquanto que outros autores culpam a ineficiência das estruturas de comercialização<sup>65</sup>, cada vez mais oligopolizadas.

Não se dispõe de evidências empíricas suficientes para sustentar a afirmação de que os “ganhos de eficiência” advin-

65 A única referência empírica mencionada que sustenta esse argumento é a tese de Cirilo, Denise (1989). O papel dos supermercados no varejo de alimentos. São Paulo, FIPE/USP (Ensaio Econômico, 68)

dos da modernização da estrutura de comercialização não tenham sido repassados aos preços. Evidentemente, os supermercados não repassam todos os seus ganhos, senão não se explicariam os seus vultosos lucros. Mas sabe-se que os lucros dos supermercados não vêm basicamente dos itens que compõem a cesta básica, como no caso das lojas tradicionais do segmento do varejo alimentar<sup>66</sup>, mas sim dos “outros produtos”, duráveis ou não, que oferecem. É até uma política do setor ter os itens da cesta básica entre os mais baratos como forma de atrair a clientela. Além disso, esses estabelecimentos se beneficiam dos rendimentos financeiros correspondentes ao fato de venderem a vista e comprarem a prazo.

Brandimarte (1994), por exemplo, argumenta que a redução dos preços ao produtor “acabou chegando ao consumidor em razão também da mudança do perfil do varejo na última década: com o crescimento dos grandes supermercados que trabalham com margens reduzidas de preços nos produtos básicos para atrair a clientela – a qual, ao percorrer a loja, também acaba seduzida por produtos de maior valor agregado e com margens de lucro maiores [...]”.

Em resumo, pode-se dizer que as evidências empíricas disponíveis, embora não sejam suficientemente sólidas, indicam que houve um barateamento relativo da alimentação dos brasileiros. No entanto, simultaneamente ocorreu uma diminuição da renda disponível para aquisição dos alimentos entre as famílias pobres devido ao crescimento dos gastos não-alimentares como aluguel, transportes, educação e também da alimentação diária realizada fora de casa, especialmente nas regiões metropolitanas.

O Projeto Fome Zero parte do pressuposto que o acesso à alimentação adequada é um direito inalienável do ser humano. É inconcebível imaginar que uma nação, que tendo os meios técnicos e materiais para alimentar sua população, não garanta esse direito a todos os seus habitantes. O objetivo principal deste Projeto é exatamente esse: propor um conjunto integrado de políticas com o objetivo de garantir a segurança alimentar.

Dentro da perspectiva levantada pelo conceito de segurança alimentar, é necessário reorientar as estratégias de de-

envolvimento vigentes, associando obrigatoriamente o crescimento econômico com equidade social. Atente-se que tal disposição remete a políticas de segurança alimentar que têm como universo o conjunto da população e não apenas os contingentes mais vulneráveis, necessitados de assistência imediata para fazer frente a situações de fome e desnutrição.

A aplicação de uma política de segurança alimentar exige considerar o caráter multidimensional e intersetorial inerente a este tema, superando um entendimento equivocado de reduzi-la à produção e distribuição de alimentos e, em consequência, tendo sua política definida no limite restrito do planejamento agrícola. Recomenda-se, ao contrário, a elaboração e execução dessas políticas por meio de intensa articulação nos diferentes campos de intervenção do Estado, como o agrícola, a saúde, a educação, o trabalho, a tecnologia, o ambiental e no atual contexto de globalização, as relações internacionais, entre outros (Maluf et alli, 2001).

Uma outra premissa relevante é que tais políticas devem articular necessariamente ações de natureza emergencial com ações estruturais, rompendo com falsas dicotomias baseadas na separação entre o econômico e o social, que produzem a concentração da riqueza e a pobreza e depois administram políticas “sociais” para atenuarem esta última.

Em geral, as políticas emergenciais concretizam-se em programas e ações públicos dirigidos a grupos populacionais específicos, com o objetivo de enfrentar carências alimentares e nutricionais, qualificadas como medidas assistenciais de natureza compensatória. Tais iniciativas sempre foram objeto de resistência, por apenas amenizarem os efeitos perversos das situações de exclusão social, dificultando o enfrentamento e a superação dos reais fatores promotores da injustiça. Aponta-se, também, para o fato do assistencialismo constituir-se em campo propício para práticas populistas e demagógicas, para o desvio de recursos e para a corrupção. Assim, a admissão da existência desses programas é quase sempre acompanhada de ressalvas ao fato de eles precisarem existir e reafirmações da expectativa de que sejam provisórios.

Mas as políticas emergenciais de segurança alimentar são indispensáveis para o enfrentamento de problemas que não podem esperar o tempo de resposta das medidas estruturais, que devem estar sendo tomadas simultaneamente. Ao lado disso, as medidas emergenciais devem trazer obrigatoriamente componentes ligados a uma transformação estrutural das condições

---

66 Estas trabalham quase que exclusivamente com gêneros alimentícios básicos e gêneros de higiene e limpeza simples. Nos supermercados a proporção destas mercadorias é menor, variando em torno de dois terços. (Cyrillo, 1988).

geradoras das situações que as produzem e justificam. Uma política de distribuição de alimentos, por exemplo, deve incluir a criação das condições e a obrigatoriedade das famílias “beneficiárias” em ter os filhos na escola e a constituição de conselhos locais com a participação dos próprios “beneficiários” para o acompanhamento dessa política. Ou seja, políticas dessa natureza devem ser:

- a) educativas, em relação aos hábitos e práticas alimentares;
- b) organizativas, para a defesa dos direitos de cidadania;
- c) emancipadoras, visando a promover a autonomia e não a dependência dos beneficiários.

O polarizado debate que se trava, apresentando como políticas que se excluem mutuamente aquelas que se limitam às medidas emergenciais e as que admitem trabalhar apenas as de natureza estruturais, precisa encontrar novos caminhos. Herbert de Souza, o Betinho, chamou a atenção para isto, afirmando que: “Atuar no emergencial sem considerar o estrutural é contribuir para perpetuar a miséria. Propor o estrutural sem atuar no emergencial é praticar o cinismo de curto prazo em nome da filantropia de longo prazo” (Betinho, *Jornal do Brasil*, 22.4.1993).

Como também já foi mencionado anteriormente, algumas das propostas aqui apresentadas são gerais, no sentido de que se aplicam a toda a população vulnerável à fome, enquanto outras estão discriminadas segundo três espaços diferentes: para as regiões metropolitanas, para as demais regiões urbanas do país e para as regiões rurais.

Conforme verificado na definição do público beneficiário, um contingente significativo de pessoas vulneráveis encontra-se nas grandes metrópoles ou periferia das pequenas e médias cidades das regiões não-metropolitanas. O perfil da fome nas cidades é diferente daquele que encontramos no campo. Dada a maior disponibilidade de alimentos nas cidades, a população de baixa renda encontra assistência mais à mão de organizações não-governamentais, órgãos públicos ou mesmo vizinhos e parentes, em caso de fome. A grande quantidade de resíduos alimentares encontrados nas cidades permite o acesso de parte dessa população a algum tipo de alimento, ainda que de má qualidade. Portanto, podemos afirmar que a fome encontrada nas cidades – e em particular nas regiões metropolitanas – exige algumas políticas diferentes daquela que presenciamos no campo, onde as possibilidades de obtenção de alimento são menores, por mais paradoxal que possa parecer essa situação.

Talvez seja mais correto afirmar que nas áreas urbanas é mais comum a situação de “vulnerabilidade” alimentar, propriamente dita. Essa “vulnerabilidade” faz com que essas famílias busquem apoio esporádico de instituições, sem caracterizá-las como uma clientela em si. Ou seja, a qualquer melhora na renda, um novo trabalho ou uma nova oportunidade, essa população busca outras alternativas, podendo retornar logo em seguida para receber assistência novamente.

Os diferentes grupos da população demandam políticas específicas para enfrentar a questão da fome, especialmente no horizonte temporal de curto e médio prazo.

Apresenta-se a seguir um resumo desse conjunto de propostas para cada um desses grupos – algumas de cunho estrutural e outras emergenciais – que visam ao aumento da disponibilidade de alimentos de baixos preços e também o maior acesso da população vulnerável a uma alimentação saudável.

### Esquema das propostas do Projeto Fome Zero



### 5.2 POLÍTICAS ESTRUTURAIS

Neste item, propõe-se um conjunto de políticas estruturais, que têm efeitos importantes no enfrentamento da vulnerabilidade à fome das famílias, por meio do aumento da renda familiar, da universalização dos direitos sociais e do acesso à alimentação de qualidade e da diminuição da desigualdade de renda.

## 5.2.1 AUMENTO DA RENDA E DIMINUIÇÃO DA DESIGUALDADE

### a) Políticas de geração de emprego e aumento da renda

É necessário salientar que só se conseguirá atingir o objetivo de gerar mais e melhores empregos com salários dignos num novo modelo econômico que gere crescimento e priorize o mercado interno, incluindo milhões de pessoas no mercado de consumo de bens fundamentais como, por exemplo, os alimentos. Este modelo deve priorizar a diminuição das desigualdades sociais através de uma melhor distribuição de renda. Para isso é fundamental retomar a política de aumentos do salário mínimo para o piso de cem dólares e reduzir as distâncias entre ele e os salários mais altos.<sup>67</sup> Além disso, julgamos fundamental retomar a experiência da formação de frentes de trabalho temporários em regiões com elevado índice de desemprego sazonal; programas de formação e incentivo ao primeiro emprego para jovens; e programas de requalificação permanente, especialmente para pessoas acima de 40 anos.

Também é fundamental retomar as linhas de crédito para novos investimentos, através do BNDES, Banco do Brasil, CEF; e de estímulo ao consumo, através de agências de micro-

<sup>67</sup> Vale lembrar que o salário mínimo, além de representar poder de compra para amplas camadas da população urbana, é também o valor de referência para os salários rurais. Ou seja, ele é também o determinante dos custos de produção da agricultura patronal. Nesse sentido, o salário mínimo baixo funciona também como um incentivo à grande produção fundada no trabalho assalariado.

crédito solidário, devem ser fortalecidos para alavancar a produção e o consumo locais.

Recuperar o ensino público fundamental de qualidade, e a melhoria da infra-estrutura educacional nas áreas rurais é primordial.<sup>68</sup> A preocupação do governo federal no atendimento universal do ensino básico é fundamental. No entanto, a qualidade deste ensino, frente ao sucateamento das escolas públicas, dos salários dos professores e da carreira de ensino, é comprometedor.

Verifica-se, também, a necessidade de fortalecimento e recuperação da rede de educação infantil (creches públicas e EMEIs), que têm tido pouca prioridade pelos governos. O seu fortalecimento tem conseqüências importantes na formação das crianças, no fornecimento de uma alimentação regular e na possibilidade de melhores condições para as mulheres inserirem-se no mercado de trabalho.

A recuperação de uma política habitacional também tem um papel fundamental, tanto na geração de empregos, quanto para a solução do déficit habitacional brasileiro.

<sup>68</sup> É importante mencionar que a melhoria educacional é proposta por diversos pesquisadores e órgãos de fomento internacional como a principal (e, muitas vezes, a única) forma de diminuição da desigualdade de renda e da pobreza no país. O Projeto Fome Zero defende uma política educacional universal de qualidade como um direito cidadão, mas não como “remédio” à pobreza e à desigualdade. A desigualdade de renda tem raízes muito mais profundas do que o acesso educacional, e uma formação universitária universal é bastante desejável, mas o tempo para se alcançar esta meta é muito longo.

### O caráter multidimensional da Exclusão Social

Reconhecer o caráter multidimensional da exclusão social é o primeiro passo para atuar sobre os fatores que provocam a degradante condição de sub-cidadania, com a negação do acesso a bens, serviços e proteção social. A despeito do fato de que o agravamento do quadro social seja resultado da combinação de aspectos mais globais, o poder público municipal tem um papel estratégico. Encarar de frente a complexidade do problema passa pela adoção de uma abordagem integrada por parte dos governos democráticos e populares, no enfrentamento às diferentes formas de manifestação dessa exclusão. Nessa perspectiva se poderá evitar que políticas públicas setoriais, adotadas pelo princípio de inversão de prioridades, ataquem apenas uma das dimensões da exclusão, mantendo intocadas suas outras faces e, dessa maneira praticando políticas meramente compensatórias.

Essa abordagem sugere que, a partir de um diagnóstico, se planeje e concentre territorialmente iniciativas visando dar conta das várias formas de exclusão. Via de regra, as intervenções em áreas de favela tem como eixo central a urbanização, mas se complementam com a regularização fundiária e o serviço permanente de manutenção. Do ponto de vista econômico, o programa de complementação de renda, alfabetização, forma-

ção e re-qualificação profissional, estímulo ao associativismo, empreendedorismo e criação de cooperativas, oferta de micro-crédito, iniciativas como o programa de saúde da família, combate à violência doméstica, atendimento ao portador de necessidades especiais, segurança alimentar e atividades culturais, esportivas e de lazer, deverão dar conta da dimensão social da vida comunitária.

Vários exemplos poderiam ser citados, entre eles o da administração pública em Santo André, que desenvolveu essas ações combinadas no Programa Integrado de Inclusão Social em 4 favelas, atendendo uma população de 16.000 pessoas nos últimos 4 anos. Tem agora o desafio de ampliar o Programa para as demais áreas da cidade.

Uma política integrada de inclusão não pode abrir mão de incorporar dados de subjetividade e imaginário da população; de estimular fortemente a participação popular em todas as etapas do processo, indo além do que poderia ser uma mera prestação de serviço, que afinal é um dos seus papéis, em um movimento pedagógico e emancipatório da condição humana de todos os agentes comprometidos com a transformação social.

Contribuição do Instituto de Governo e Cidadania do ABC.

A ação social das organizações não governamentais e movimentos sociais tem sido, cada vez mais, um fator de desenvolvimento relevante na localidade. Diversas iniciativas comunitárias têm sido identificadas, como por exemplo, a formação e capacitação profissional de moradores, visando o desenvolvimento econômico, social, cultural e emancipatório das pessoas e famílias; criação de cooperativas de consumo solidário; agências de microcrédito; e sistemas locais de comércio e trabalho; entre várias outras, têm sido alternativas importantes para inserção das famílias na cidadania. Estas iniciativas devem ser incentivadas e multiplicadas, favorecendo a cultura de que os beneficiários dos programas sejam os sujeitos e atores sociais promotores de uma cidadania ativa e crítica.

Neste aspecto, é fundamental também que as decisões das ações públicas municipais tenham ampla participação da população. A ampliação do conceito de *Orçamento Participativo* para *Planejamento Participativo* tem este caráter estratégico.

Por fim, um alerta importante: um novo modelo econômico que priorize demanda de bens de consumo populares não garante, por si só, a geração de mais e melhores empregos. Entre outras razões, merece destaque o fato de que a atual estrutura produtiva não seria modificada na sua essência nesse novo modelo de crescimento: apenas se absorveria a capacidade ociosa concentrada nos setores de bens de consumo populares por insuficiência de demanda de um grande setor da população empobrecida que não tem poder aquisitivo suficiente.

### **b) Intensificação da Reforma Agrária**

O Projeto Fome Zero defende veementemente um processo massivo de distribuição de terras como política estrutural de desenvolvimento. A importância de uma ampla reforma agrária se coloca a partir de quatro motivos principais: redistribuição de renda, ampliação das fontes de renda para as famílias, fonte de autoconsumo alimentar e dinamização das economias regionais. Segundo dados levantados junto aos novos assentamentos, há uma expressiva melhora na qualidade de vida da população residente, reduzindo sua vulnerabilidade à fome.

### **c) Previdência Social Universal**

Propõe-se a extensão do direito social universal da Previdência a todos os trabalhadores em regime de economia familiar nas condições clássicas de vulnerabilidade social e biológica: idade, invalidez, viuvez e provavelmente também desemprego

aberto, nas áreas rurais e urbanas. Essa proposta representa a possibilidade de um novo salto na renda da população carente, tal qual o observado quando da extensão dos direitos previdenciários aos trabalhadores rurais pela Constituição de 1988.

A Constituição de 1988 ampliou direitos sociais no âmbito da Previdência, reconhecendo o regime de economia familiar rural na condição de credor de um seguro social mínimo para idosos, inválidos e viúvo(as), com discriminação positiva em favor das mulheres (redução do limite de idade para aposentadoria). Este direito social é concedido mediante comprovação do evento causal (idade, invalidez, morte do cônjuge etc) e do tempo de trabalho do segurado especial no regime de economia familiar. Esse regime previdenciário especial foi integralmente mantido no texto constitucional atual depois da Emenda 20 de dezembro de 1998. (art. 195, parágrafo 8 e Art. 201, parágrafos 2 e 7-item II).

Por outro lado, esse reconhecimento de direitos sociais mínimos com relação ao trabalho familiar na zona rural não foi seguido de tratamento equânime para o trabalho familiar no âmbito urbano. Este continua, em geral, submetido às mesmas regras do trabalho assalariado formal, requerendo-se do segurado, comprovação de tempo de contribuição individualizada à previdência como condição para obtenção do seguro social. Isto acaba por excluir os pobres sem capacidade, relegando-os a um tardio amparo na Assistência Social, sob condição de comprovação de indigência. Isto precisa ser corrigido, estendendo-se os mesmos direitos do regime de economia familiar rural ao urbano.

É importante mencionar que esse regime previdenciário é contributivo, já que prevê uma contribuição dos segurados familiares com capacidade para tal, mediante taxação do seu excedente comercializável. A necessidade de financiamento desse orçamento especial não será debitada ao segurado urbano, mas às contribuições quase tributárias da Seguridade Social.

A proposta é simples: reconhecer para todos os trabalhadores por “conta própria” urbanos e para as inúmeras novas formas de auto-ocupação, a condição de trabalho socialmente necessário e elegível para obtenção dos direitos previdenciários de um salário mínimo, independente de situar-se ou não abaixo da linha de pobreza.

Estima-se que o efeito decorrente da inclusão dessa nova massa de indivíduos na Previdência poderá provocar um aumento da ordem de 2% do PIB na despesa com benefícios. Todavia, esse aumento deverá ser diluído ao longo dos próximos vinte

anos, período esse suficiente para que se possa mudar mais uma vez a forma de contribuição dos trabalhadores ativos e também intensificar a fiscalização sobre as empresas (Delgado, 2001).

#### **d) Bolsa Escola e Renda Mínima**

A exemplo das diversas experiências municipais, estaduais e federais, propõe-se o fornecimento de uma renda mínima às famílias carentes com crianças em idade escolar, vinculando o benefício à melhoria nos padrões educacionais da população brasileira.

Os resultados alcançados por estes programas são bastante positivos pois conseguem atingir as famílias mais pobres (muitas delas sem renda nenhuma), e melhorar sensivelmente a frequência à escola e o rendimento das crianças. Os resultados são melhores quanto maior for o benefício recebido e o acompanhamento social junto às famílias atendidas. O problema é o desligamento do programa, pois há dificuldades em se definir critérios para emancipar a família do benefício mensal recebido. (Souza e Fonseca, 1997) Por isso, uma criteriosa focalização às famílias mais pobres e o seu acompanhamento no cotidiano é fundamental nos programas de renda mínima associados ou não à bolsa escola. Mas a focalização torna impossível alcançar massivamente a população pobre, razão pela qual se discute atualmente por proposta do Senador Suplicy a idéia de uma renda cidadã como um direito a todas as pessoas residentes no país. A vinculação do renda mínima a programas de educação de jovens e adultos, a qualificação profissional e o encaminhamento a programas de microcrédito, por exemplo, são outros mecanismos importantes que vem sendo experimentados na busca permanente de emancipação da família de forma que ela não precise depender no futuro da renda mínima transferida, mas de seu trabalho.

#### **5.2.2 INCENTIVO À AGRICULTURA FAMILIAR**

O Projeto Fome Zero considera essencial que se retome uma política agrícola que favoreça, de fato, a agricultura familiar no país, visando o aumento da produção de alimentos e a proteção ao agricultor de menor renda. Isto pode ser conseguido através de um conjunto de políticas que combinem: seguro da renda agrícola; prioridade à produção interna, recorrendo à importação somente no caso de quebras de safra; incentivo à pesquisa pública que favoreça ao pequeno produtor o uso de tecnologias apropriadas, e que esteja asso-

ciada a uma política efetiva de assistência técnica; uma política de crédito efetivo que esteja vinculada à formação de canais de comercialização; estímulo à formação de cooperativas de incentivo para proteção da natureza e da paisagem, entre outras.

Além disso, propõe-se um conjunto integrado de políticas regionais e locais voltadas ao apoio à comercialização, aumento do valor agregado, compra institucional de pequenos e médios produtores da região para a merenda escolar, hospitais, creches e presídios (ver item 5.4.6).

Coerentemente com o diagnóstico realizado de que o problema da fome do Brasil, hoje, não é a falta de disponibilidade de alimentos, mas o acesso a eles, não concordamos com a justificativa de que a produção de alimentos transgênicos ajude a combater a fome no país. Pelo contrário, a liberação da produção de transgênicos promoverá uma maior dependência dos produtores dessa tecnologia que, além de mais cara, é monopólio de empresas multinacionais (cerca de 90% das variedades em teste no Brasil são patenteadas por apenas seis empresas multinacionais, que estão entre as maiores do mundo). Além disso, agravaria a atual dependência por outras tecnologias associadas, como uso de herbicidas e outros insumos, para as quais essas plantas são resistentes. O cultivo de produtos transgênicos poderá prejudicar o acesso aos mercados externos importantes para o Brasil, que exigem áreas livres de transgênicos e pode promover uma poluição genética com resultados imprevisíveis. Dessa forma, o Projeto Fome Zero apóia as propostas da Campanha Nacional *Por um Brasil Livre de Transgênicos*, que envolve diversas entidades e ONGs ligadas aos movimentos sociais e ambientais.

### **5.3 PROPOSTAS ESPECÍFICAS**

#### **a) O Programa Cupom de Alimentação – PCA**

Esse programa pretende atender todas as famílias muito pobres definidas no item 4. As vantagens dos programas baseados na concessão de recursos para que as famílias cuidem do seu próprio abastecimento foram estudadas por Convênio MIP-SAS/Cepal (1989), Campino (1991) e Lavinias (1999). Além de movimentar o comércio local, baratear os custos de operação e superar resistências das políticas clientelistas, tal sistemática permite que cada família compre os alimentos que compõe a sua própria dieta.

São quatro as características básicas do PCA aqui proposto:

- a) complementar a renda das famílias muito pobres independentemente de já se beneficiarem de outros programas, como o renda mínima, bolsa escola, previdência social, seguro desemprego etc;
- b) exigir sempre uma contrapartida específica das famílias que se beneficiam do programa em termos de ocupação de seus membros adultos como, por exemplo, freqüentar cursos de alfabetização, requalificação profissional ou até mesmo prestação de serviços comunitários compatíveis com suas habilidades profissionais;
- c) as famílias receberão benefícios dos cupons por um período previamente de seis meses ou um ano, prorrogáveis mediante reavaliação e enquanto persistirem as causas de insegurança alimentar que os afeta;
- d) os cupons só poderão ser utilizados na compra de alimentos em supermercados, lojas, feirantes ou produtores agropecuários previamente cadastrados. A restrição vale também para quaisquer outras mercadorias não-alimentares como cigarro, produtos de limpeza, remédios, assim como bebidas, doces e salgados tipo *fast food*.

Nos primeiros anos de implantação do PCA, propõe-se que se dê prioridade àquelas famílias já cadastradas nos seguintes programas:

- a) assentados de reforma agrária ou famílias comprovadamente pobres que se cadastraram pelo correio para integrarem o programa e que ainda aguardam serem assentados;
- b) famílias beneficiárias dos atuais programas bolsa escola e bolsa alimentação;
- c) famílias pobres com desempregados beneficiários ou não do seguro desemprego, que estejam ou venham a ser cadastrados por órgãos públicos federais, estaduais ou municipais;
- d) famílias com crianças e/ou adultos comprovadamente desnutridos ou em situação de risco, encaminhados pelo sistema público de saúde, que ainda não estejam sendo atendidos pelos programas anteriores.

A prioridade a estas famílias se justifica, primeiro, pelo fato de já estarem cadastradas, o que evita que a implantação do PCA tenha que esperar por um cadastro próprio para entrar em vigência. Segundo, dado o caráter complementar do PCA à renda das famílias muito pobres este benefício permitiria melhorar

significativamente os resultados obtidos pelos outros programas já em andamento.

Para simplificar a necessidade de comprovação da renda por parte das famílias beneficiadas, propõe-se que, nos dois primeiros anos de implantação do PCA, estabeleçam-se faixas de benefícios de R\$ 50,00 a R\$ 250,00 mensais, para as famílias pobres, em função de parâmetros de fácil comprovação como, por exemplo, número de filhos menores, presença de pessoas desnutridas, presença de adultos desempregados, dispor ou não de casa própria etc. Assim, por exemplo, uma família pobre com desempregados sem seguro desemprego com três ou mais filhos menores receberia o valor máximo de R\$ 250,00 mensais em cupons de alimentos; caso receba seguro desemprego, o benefício cairia para uma faixa inferior, digamos R\$ 100,00 por mês. Aquelas famílias pobres cujos membros não têm filhos mas também não têm emprego fixo, receberiam o benefício mínimo do Programa de cupons que seria estabelecido em R\$ 50,00 mensais, por exemplo. Obviamente esses valores são apenas exemplos e precisam ser melhor estudados quando da implantação do PCA, de modo a garantir efetivamente o acesso das famílias mais pobres a uma alimentação adequada. Os estudos disponíveis sobre os programas de cupons de alimentos indicam que se os valores são muito baixos, os cupons não geram impactos distributivos nem nutricionais importantes.

Mesmo demonstrando vantagens em relação a outras iniciativas, deve-se ressaltar que o PCA funciona como complemento dos outros programas mencionados nessa proposta como o bolsa escola, por exemplo. Além disso, trata-se de um poderoso instrumento de política agrícola na medida em que contribui para a expansão da demanda efetiva de alimentos da classe trabalhadora, hoje muito reprimida pelos baixos salários pagos e pelo crescente desemprego.

Os cupons poderão ser obtidos sob a forma de papel, impresso na Casa da Moeda, com período de validade especificado, ou sob a forma de créditos em cartão magnético. Recomenda-se que a população de áreas urbanas assistidas receba seus cupons por meio eletrônico evitando-se o surgimento de um “mercado paralelo” de cupons de alimentação.

Propõe-se uma implantação gradativa do programa, iniciando-se com um programa piloto no primeiro ano, com prioridade para as regiões afetadas pela seca do Nordeste, aumentando-se a abrangência à medida que se expanda a oferta de



alimentos disponíveis e os recursos necessários de modo a atingir a meta de incorporar todas as famílias muito pobres com renda inferior a um dólar *per capita* diárias.

A implantação gradativa do Programa Cupom de Alimentação é fundamental por duas razões:

- a) dada a dimensão do programa, é necessário implantar um sistema de administração em todo o país, seja para habilitar os estabelecimentos conveniados, seja para cadastrar as famílias beneficiadas;
- b) como é um programa que se relaciona a outras políticas “estruturais”, em particular, ao apoio à agricultura familiar, é preciso dar tempo para que a oferta de alimentos cresça pelo menos no mesmo ritmo do programa sob risco de causar um aumento no preço dos alimentos.

#### **b) Ampliação e redirecionamento do Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT**

É necessário mudar o PAT para torná-lo mais abrangente e, ao mesmo tempo, mais direcionado ao público vulnerável à fome. Como visto anteriormente, a forma como o PAT está hoje estruturado exclui os trabalhadores que não têm registro em carteira e os empregados de pequenas empresas que se utilizam do SIMPLES. São justamente esses os trabalhadores que ganham menos e que deveriam ser priorizados nos programas de combate à fome.

Para os trabalhadores sem qualquer registro que permanecem na informalidade, não há como destinar recursos do PAT para sua alimentação. Esse público, assim como os desempregados, deverão ser amparados pelo PCA.

Para os trabalhadores que atuam em empresas de pequeno porte, o objetivo da reforma do PAT é conseguir que elas sejam atraídas para o programa. Na forma como ele está estruturado atualmente, não existe vantagem alguma que motive empresas que fazem sua contabilidade por meio do SIMPLES a concederem benefícios do PAT para seus empregados, pois esse sistema fiscal possui um desconto-padrão para o Imposto de Renda que não leva em conta incentivos ou benefícios concedidos aos empregados.

O Projeto Fome Zero propõe que se estabeleçam mecanismos de compensação para as firmas que se utilizam do SIMPLES para o cálculo do Imposto de Renda devido, tendo como base o lucro presumido, para beneficiar isenções na concessão de benefícios de alimentação aos trabalhadores.

Pretende-se, com essa política, atender aqueles trabalhadores formais de micro e pequenas empresas que não recebem qualquer outro tipo de benefício para custear sua alimentação. Dados da PNAD de 1999 identificam que, de um universo de 42,1 milhões de trabalhadores, apenas 17,3 milhões tinham algum tipo de ajuda para alimentação, sendo que 8.054 milhões estavam incluídos no PAT. Entre os 12,4 milhões de trabalhadores informais, somente 2,4 milhões recebiam algum auxílio para alimentação. Verifica-se, portanto, que 24,8 milhões de trabalhadores não tinham auxílio alimentação, entre os quais 10,8 milhões eram trabalhadores formais com carteira assinada (excluídos os funcionários públicos e militares).

Além dessas questões pode-se arrolar outras modificações que melhorariam a eficiência do programa, a saber:

- Aumentar a fiscalização para evitar que o tíquete-alimentação seja utilizado em outras atividades que não sejam as refeições fora de casa ou as compras de alimentos, intensificando as ações para coibir o mercado paralelo desses vales e impedir que os mesmos sejam utilizados como moeda;
- Tornar mais efetivo o acompanhamento realizado pela comissão tripartite evitando que as empresas administradoras de vales se utilizem do sistema para a realização de lucros financeiros e adiantamento de capital de giro para outras atividades.
- Realizar uma revisão das deduções do Imposto de Renda de pessoas jurídicas de modo a favorecer as micro e pequenas empresas.
- Priorizar, dentro das empresas, os trabalhadores de renda familiar mais baixa, com benefícios maiores para salários menores.

#### **c) Doações de Cestas Básicas Emergenciais**

O Projeto Fome Zero propõe que as pessoas famintas (com baixa capacidade energética), as populações atingidas por calamidades naturais (secas e enchentes, por exemplo<sup>69</sup>) e os novos assentados da reforma agrária recebam mensalmente uma cesta de alimentos por um período determinado.

Além deste público mais específico, devem ser incluídas no público beneficiário das cestas básicas as famílias que estejam

---

<sup>69</sup> A experiência mostra que, em situações de calamidade, sempre há um conjunto de agentes que se aproveitam da situação para sonegar alimentos, aumentar as suas margens de vendas ou substituir produtos por outros de menor qualidade.

inseridas nos critérios do Cupom de Alimentação, mas que residam em locais distantes de mercados para compra dos produtos alimentares, como é o caso da maioria das famílias assentadas nos programas de reforma agrária e das famílias atingidas pela seca. A proposta é que estes grupos sejam paulatinamente inseridos no Programa Cupons de Alimentação assim que se reative o comércio local.

Por meio de um modelo de gestão regionalizado de ações conjuntas com outros órgãos de governo será possível ganhar agilidade e ter custos reduzidos, eliminando-se as distorções verificadas no passado na distribuição emergencial de cestas básicas. Para tanto, deveriam ser utilizados:

- a) modernos mecanismos de compras como o pregão eletrônico, já em funcionamento em estados como São Paulo e Bahia;
- b) os estoques de segurança armazenados em regiões próximas na preparação das cestas “regionalizadas”. A utilização dessas mercadorias teria dupla função: supriria as necessidades imediatas e, ao mesmo tempo, permitiria uma maior regulação pública sobre os preços e margens praticadas pelo varejo local em períodos de escassez.

Propõe-se, também, o estudo de uma nova composição dessa cesta básica emergencial, para que ela fique mais diversificada e que atenda às demandas nutricionais mensais da família, combinada à utilização de alimentos produzidos na própria região. Privilegia-se, dessa forma, a aquisição junto aos produtores agrícolas locais. As compras locais funcionam também como um mecanismo de “demanda institucional” estimulando a economia dessas regiões.

#### **d) Combate à desnutrição materno-infantil**

É necessário implantar medidas não apenas para corrigir mas para prevenir a desnutrição infantil, atendendo a crianças menores de um ano, bem como gestantes e mães em fase de amamentação. Uma delas é ampliar o fornecimento de produtos alimentares, como o leite, e de nutrientes básicos, como ferro e vitaminas, para as crianças inscritas nas redes públicas de serviços de saúde e de assistência social, visando universalizar os programas já existentes.

Outra medida é o diagnóstico precoce e tratamento na rede pública ambulatorial e hospitalar de saúde para sua recuperação, associada a orientações nutricionais e acompanhamento por parte das equipes de saúde junto à criança e à família.

O trabalho das organizações beneficentes, juntamente

com as prefeituras, têm um importante papel complementar no acompanhamento e orientação às famílias, mães, e crianças menores de um ano. As várias alternativas de suplementação alimentar devem ser analisadas e, comprovadas sua segurança e eficácia, incentivadas.

Tudo isso implica em um fortalecimento do papel SISVAN como um poderoso instrumento para identificar, cadastrar, visitar e orientar as famílias com relação à sua saúde e sua alimentação.

Propõe-se, também, programas de incentivo e orientação ao aleitamento materno, como um direito das crianças e das mulheres. Estes programas devem envolver as empresas, as famílias e os serviços públicos, considerando não o dever da mulher, mas o seu direito de amamentar os filhos. Para tal é preciso fiscalizar o cumprimento da legislação por parte das empresas no sentido de disponibilizar creches bem como os horários das trabalhadoras para a amamentação. A formação de bancos de leite materno deve ser incentivada, assim como a doação de sangue. É preciso, ainda, para o imenso contingente de mulheres que trabalha no setor informal, e que não possui acesso a creches nos seus locais de trabalho, incentivar investimentos na constituição de creches próximas aos locais de residência, o que pode contribuir, adicionalmente, para a geração de trabalho e renda para mulheres desempregadas.

#### **e) Manter Estoques de Segurança**

O governo deve manter estoques públicos de alimentos. Não se trata de estoques reguladores, política complementar à de preços mínimos. Com a abertura da economia no início dos anos 1990, carece de sentido a formação de grandes estoques reguladores para estabilizar preços internos, dada a possibilidade de se importar alimentos quando for estritamente necessário (quebra de safras, especulação etc). O Projeto Fome Zero propõe a formação de estoques que garantam a segurança alimentar, ou seja, um volume mínimo de produtos da cesta básica que respondam pelo consumo durante o período necessário para se importar ou expandir a oferta, caso não sejam *commodities* como é o caso do feijão. Nesse caso, os estoques devem ser suficientes para atender um período de tempo de consumo para os seus programas como o PRODEA e a merenda escolar, até que sejam viabilizadas outras alternativas.

Os estoques atuais de alimentos são os menores da década e praticamente inexistem os estoques públicos (Oliveira e Hof-

staetter, 2001). Regiões importantes em termos de população e, portanto, com elevada demanda por alimentos, como a região Nordeste, são as que praticamente menos têm estoques atualmente, bem como as que menos possuem rede armazenadora.

Atualmente, existe apenas financiamento para a aquisição de equipamentos, mas não de estrutura física para armazenagem. Seria interessante pensar no retorno de programas de incentivo a empreendimentos que visem a melhora na rede armazenadora, especialmente nas cooperativas de produtores, bem como na implantação de novas unidades, haja vista a falta de armazéns que obriga os produtores a venderem boa parte da sua safra na época da colheita.

É preciso criar meios para minimizar os problemas existentes em toda cadeia agroalimentar, e adotar providências imediatas para preservar os direitos e obrigações, tanto dos depositantes, como dos depositários, assim como da população como um todo.

Nas atividades relacionadas ao armazenamento é preciso fazer com que se cumpra a atual legislação e que se busque, cada vez mais, o seu aperfeiçoamento, direcionando-a para a manutenção da qualidade e da quantidade dos estoques armazenados, para propiciar um relacionamento de maior parceria entre depositante e depositário e para a existência de um maior controle da atividade que, sem dúvida, contribuirá na redução do desperdício. A existência de uma boa regulamentação nesse sentido precisa ser complementada por uma participação mais efetiva das entidades governamentais em parceria com os segmentos representativos da sociedade. Recomenda-se outros procedimentos, tais como: um programa de financiamento com recursos suficientes para modernização das estruturas e equipamentos do setor, assim como para construção de novas estruturas armazenadoras; maiores investimentos em pesquisa e difusão de novas tecnologias nesta área e treinamento para capacitação da mão de obra que atua na área.

Os estoques de segurança seriam adquiridos nas próprias regiões produtoras e utilizados na distribuição para a população vulnerável pelo sistema de cestas emergenciais e merenda escolar, por exemplo. Deve-se analisar a logística de distribuição dessas cestas levando-se em conta a localização dos estoques reguladores, evitando-se assim o passeio e o perecimento dos alimentos armazenados.

Dois elementos devem ser levados em conta na estruturação da política de estoques de segurança:

- a) a intensificação das compras nas regiões produtoras para o consumo na própria região;
- b) a possibilidade de evitar a importação de alimentos enquanto houver disponibilidade interna.

Recomenda-se que o governo brasileiro utilize uma parte de seus estoques de segurança para prestar ajuda humanitária a outros países que estejam vivendo crises de abastecimento. Essa ajuda deve ser feita sempre através das organizações humanitárias e, sempre quando possível, recomenda-se que o alimento seja transformado em dinheiro e novamente utilizado na compra de alimentos produzidos por agricultores do próprio país que recebe a doação, sendo distribuído por canais locais de comercialização.

#### **f) Ampliação da Merenda Escolar**

As análises dos dados disponíveis sobre o consumo da merenda revelam que é baixa a contribuição das refeições distribuídas nas escolas para o suprimento das recomendações de energia e de nutrientes (especialmente quanto aos minerais) para o grupo-alvo do programa. Nossa proposta é de elevação do aporte calórico e nutricional diário da merenda que hoje é, por lei, de apenas 15%. Em alguns estudos (ver item 3.11.6), verificou-se que essa proporção pode ser bem maior, chegando a até 100% das recomendações diárias de energia e nutrientes em alguns municípios. Isso remete à necessidade de aumento do repasse de recursos por parte do Ministério da Educação. A importância dessa proposta se insere no enfoque do direito à alimentação e na importância da merenda escolar para a frequência de crianças pobres à escola.

Além disso, propõe-se uma ampliação do atendimento também para os irmãos dos escolares, especialmente nos municípios mais pobres e também para a rede de educação infantil (creches públicas e EMEIs).

Uma proposta complementar é a utilização de produtos fortificados no Programa de Merenda Escolar. No entanto, essa incorporação não poderia ser feita de maneira compulsória, pois experiências anteriores utilizando “formulados” especialmente produzidos para atender o programa tiveram pouca aceitação.

A descentralização vem estimulando o surgimento de um novo comportamento social, com a participação de pais, professores e diretores nos processos decisórios, particularmente nas etapas de definição de como e quando aplicar os recursos disponíveis. Tal característica pode ser considerada um marco

da cidadania e poderá, em médio prazo, contribuir para significativas melhorias na qualidade do Programa de Merenda Escolar. Ressalta-se que dos 5.507 municípios brasileiros, apenas 501 não tinham criado o Conselho de Alimentação Escolar dentro do prazo previamente estabelecido.

Outra questão importante está na utilização de produtos regionais na composição da merenda. Pesquisas mostram que a participação dos produtores agrícolas locais nas compras da merenda ainda é muito pequena. Acredita-se que um maior apoio técnico dado aos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar e aos produtores locais permitiria que se conseguisse, ao mesmo tempo, garantir alimentos mais frescos (frutas e verduras obrigatórias) e compatíveis com as características culturais locais e uma melhoria na renda dos agricultores e da agroindústria da região.

Quando se examina o estado nutricional de escolares, nota-se a coexistência de duas problemáticas: elevada proporção de crianças com déficits de estatura (principalmente nas regiões mais pobres) e elevado percentual de indivíduos com indicativo de sobrepeso. Assim, há necessidade de implementar um intenso trabalho de adoção de práticas alimentares que previnam as carências de macro e micronutrientes e incentivem uma alimentação de qualidade por meio das escolas.

### **g) Segurança e qualidade dos alimentos**

Enfocar as atividades com o princípio da prevenção em vez do princípio da correção é outro desafio para um programa público de garantia da segurança dos alimentos no Brasil. Atividades como o controle preventivo, a implementação de um sistema de informações e vigilância da segurança dos alimentos, a educação dos indivíduos envolvidos na cadeia agroprodutiva, a promoção de estudos científicos e transferência de tecnologia e métodos para prevenir riscos e melhorar a segurança devem ser priorizadas.

O programa de qualidade dos alimentos deve ter abrangência universal, isto é, deve administrar a segurança dos alimentos ao longo de toda a cadeia produtiva, desde o produtor até o consumidor. Os produtos de consumo doméstico devem ter a mesma prioridade no programa que os produtos exportados e importados. As seguintes ações precisam ser integradas e coordenadas para evitar o desperdício de recursos e promover uma política com abrangência nacional: sistema de informação e vigilância da segurança alimentar, legislação ali-

mentar, controle dos alimentos, organizações de consumidores, educação, apoio à adoção de práticas para garantir a segurança do alimento e apoio a pesquisas.

É fundamental controlar a entrada de alimentos transgênicos no país, até que se tenham resultados de pesquisas suficientes que comprovem que estes produtos não promovem riscos à saúde e ao meio ambiente. É fundamental também, que o consumidor tenha a informação no rótulo sobre a origem do alimento que consome, além de material informativo sobre os riscos dos produtos geneticamente modificados.

### **h) Educação para o consumo e educação alimentar**

Existem dois problemas associados à falta de uma dieta balanceada: a inadequação quantitativa (tanto para excesso como para carência) e a inadequação qualitativa. Assim, ações na área de educação alimentar têm efeitos preventivos importantes, tanto para o combate à desnutrição, quanto para a o combate à obesidade. A educação alimentar é, geralmente, negligenciada como política alimentar devido à priorização do ataque à causa principal da fome – a renda.

O Projeto Fome Zero propõe uma atuação em duas frentes. A primeira seria uma posição ativa por parte do poder público no sentido de estabelecer campanhas publicitárias e palestras sobre educação alimentar e educação para o consumo, devendo esse aspecto da educação ser considerado um dever do Estado, incluído como obrigatório no currículo escolar de primeiro grau. Essas campanhas visariam tanto a promoção de práticas alimentares saudáveis (incentivo ao consumo de produtos *in natura*, dieta balanceada, menor consumo de açúcares e produtos industrializados) quanto a promoção de estilos de vida saudáveis, pela prática regular de esportes.

Uma campanha de educação alimentar deve estar inserida no enfoque de uma educação para o consumo e deve envolver todos os itens de consumo familiar (qual a origem dos produtos, quanto e de que forma consumir).

A outra frente seria a criação e implementação da Norma Brasileira de Comercialização de Alimentos Industrializados – NBCAI, à semelhança daquela implementada com sucesso a partir dos anos 1980 com o objetivo de promover o aleitamento materno.

É muito importante estabelecer um controle efetivo sobre a publicidade de alimentos, bem como sua rotulagem e distribuição. Com relação à rotulagem, é preciso respaldar as ações

previstas no Código de Defesa do Consumidor. Salienta-se, também, a necessidade de estabelecer rótulos informativos e registros que atendam à NBCAL.

Cabe aos governos a promoção de práticas alimentares e estilos de vida saudáveis por meio de campanhas na mídia de acordo com os pressupostos e o estabelecido na Norma. Cabe aos órgãos públicos de saúde e de educação a responsabilidade de zelar para que as informações sobre alimentação saudável transmitidas ao público em geral e, em especial, aos profissionais e pessoal de saúde, sejam coerentes, éticas e objetivas. A responsabilidade deve se estender desde a produção até a distribuição e o controle das informações e a formação e capacitação de recursos humanos.

Diante da incidência de sobrepeso entre as camadas da população mais pobres, propõe-se que os alimentos supérfluos e/ou danosos à saúde, como por exemplo refrigerantes, balas, sucos artificiais, alimentos ricos em açúcar refinado, gordura, colesterol ou que contenham elementos transgênicos (caso sua comercialização venha a ser aprovada no Brasil) incluam, em caráter obrigatório e com destaque, uma advertência visual e/ou auditiva (de acordo com o meio de divulgação que os promova).

## 5.4 POLÍTICAS LOCAIS

O Projeto Fome Zero propõe também um conjunto de políticas que podem ser implantadas pelos estados e municípios, a grande maioria em parcerias com a sociedade civil. São basicamente programas já em funcionamento nos municípios com relativo sucesso. Algumas propostas estão detalhadas segundo as áreas de residências (áreas urbanas metropolitanas, áreas urbanas não-metropolitanas e áreas rurais), ressaltando suas especificidades.

### 5.4.1 PROGRAMAS MUNICIPAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR

Apesar da existência de equipamentos públicos de abastecimento na maioria dos municípios, é rara a existência de políticas de abastecimento propriamente ditas e, mais rara ainda, a adoção de um enfoque integrado de segurança alimentar.

Em linhas gerais, as políticas da área do abastecimento têm sido realizadas a partir de três diretrizes<sup>70</sup>:

#### a) Programas de Abastecimento:

Trata-se da gestão e administração dos tradicionais equipamentos públicos de abastecimento alimentar, como varejões, sacolões, feiras populares, comboios, atuando no controle de preços e margens de comercialização (visando a mantê-los abaixo do preço de mercado), garantia da qualidade dos alimentos do ponto de vista da saúde pública, auxílio ao acesso de pequenos produtores e pequenos comerciantes ao mercado e, por fim, modernização dos equipamentos possibilitando sua estabilidade e permanência no mercado. Pelo lado da produção, destacam-se iniciativas nas áreas de campanha de produtos de época e apoio a hortas comunitárias.

#### b) Planejamento, informação e orientação:

Nesta diretriz encontram-se tanto as iniciativas de levantamento de informações de mercado, safras, condições socioeconômicas da população, visando municiar a administração para melhor atingir os objetivos, como também o fornecimento de informações para os cidadãos, atuando conjuntamente com os serviços de vigilância sanitária, visando a defesa de seus direitos.

#### c) Microintervenções:

Ações voltadas para incentivo à produção local, fornecimento de alternativas de comercialização aos pequenos produtores, racionalização da comercialização atacadista e varejista (pela centralização de compras do setor atacadista), controle da oligopolização dos setores atacadista (por meio de incentivos a cooperativas e associações de produtores), iniciativas em relação à intermediação mercantil (entrepósitos, varejões, sacolões, feiras etc) e ao varejo de alimentos em geral, ao consumo de alimentos preparados (refeições prontas, restaurantes populares e outras formas) e à organização de compras comunitárias. Na área de distribuição de alimentos, ações voltadas para o fornecimento de alimentos a alunos, com gestão da merenda escolar.

Os programas municipais de abastecimento podem ajudar a criar espaços que promovam a produção e a distribuição dos alimentos realizadas pelos pequenos e médios empreendimentos rurais e urbanos. É no âmbito da atuação local (municipal) e regional que se localizam alguns dos principais elementos requeridos pelo desafio da “construção de mercados”, um dos principais desafios com os quais se defrontam os agricultores de pequeno e médio portes, a pequena indústria

70 Conforme Caderno de Abastecimento Alimentar em “O Modo Petista de Governar”, (Bittar, 1992).

agroalimentar e o varejo tradicional. Ao mesmo tempo em que estimula atividades geradoras de emprego e de renda, esse é um caminho que amplia a disponibilidade de alimentos de qualidade de um modo menos custoso, aproximando a produção do consumo e valorizando a diversidade nos hábitos alimentares regionais.

O Projeto Fome Zero destaca a importância de que as políticas de abastecimento municipais estejam moldadas pelo enfoque de um sistema integrado de segurança alimentar. No âmbito municipal, existem diversos organismos (geralmente sob a estrutura de secretarias municipais) que podem atuar conjuntamente neste campo: secretarias de abastecimento alimentar (que geralmente atuam na gestão dos equipamentos); secretarias de agricultura (que atuam na área rural/agrícola); secretarias de educação (área da merenda escolar); secretarias de saúde (áreas de prevenção e combate à desnutrição materno-infantil, por exemplo); secretarias de assistência social (que atuam com indigentes, pessoas e famílias carentes no geral); além de áreas como a vigilância sanitária.

A experiência tem revelado a importância de que haja uma secretaria municipal (ou um departamento) dedicada ao abastecimento alimentar. Quando tal função existe, é bastante comum encontrá-la junto às secretarias de agricultura, caso em que ganha força a concepção tradicional que limita o abastecimento ao “escoamento da produção agrícola”. Claro que tal concepção restringe o campo de ação e a possibilidade de avançar rumo à adoção da concepção de segurança alimentar. Ainda no âmbito institucional, constata-se a necessidade de aperfeiçoar o aparato legal para as ações e programas de abastecimento que assegurem a clara definição dos objetivos e dos beneficiários, uma gestão transparente e a sustentabilidade dos mesmos.

A descontinuidade administrativa é particularmente sentida nos programas de abastecimento, comprometendo a efetivação dos objetivos com médio e longo prazos de maturação – em geral, os mais relevantes – e o desejado avanço em termos da participação popular e da construção de parcerias. A experiência revela que tais parcerias (com associações, agentes privados e instituições) e o apoio popular têm sido pilares de sustentação de projetos e programas em face da descontinuidade que resulta de mudanças periódicas de orientação na administração pública.

Todos estes fatores é que devem decidir sobre a conveniência de constituir um Conselho Municipal de Segurança Alimen-

tar e de Combate à Fome inter-secretarias e com representação da sociedade civil – à semelhança do extinto CONSEA e dos CONSEAs estaduais ora em construção.

Uma iniciativa premente é a realização de “Censos Municipais da Fome”, para que cada município levante a população que passa fome ou que está em situação de vulnerabilidade à fome. Isto poderia ser realizado com apoio dos órgãos locais de saúde e de assistência social, por exemplo.

#### 5.4.2 PROGRAMAS PARA AS ÁREAS METROPOLITANAS

##### a) Restaurantes Populares

Grande parte da população que trabalha em áreas metropolitanas faz pelo menos uma das suas refeições fora de casa – geralmente o almoço – e necessita disponibilidade, qualidade e preços reduzidos.

Um programa de restaurantes populares que possa fornecer refeições a preço de custo pode atender a uma enorme demanda de trabalhadores de baixa renda que hoje alimentam-se de forma não satisfatória nas ruas. Além disso, este programa pode incentivar a produção local, adquirindo diretamente dos produtores (a exemplo de Belo Horizonte) e de agroindústrias locais, ou através das Ceasas onde houver.

Levantamentos mostram que uma refeição em restaurantes populares poderia custar R\$ 1,80 considerando-se todos os custos variáveis e gastos com mão-de-obra (exemplo do custo do Restaurante Popular de Belo Horizonte). Não estariam incluídos neste cálculo os dispêndios com a instalação do restaurante, aluguéis, reformas ou outras despesas com os locais que podem ser cedidos pelo poder público. Caso os gastos com pessoal e manutenção da infra-estrutura sejam cobertos pelas prefeituras, governos estaduais ou entidades beneficentes, como ocorre hoje, o custo da refeição poderia ser próximo de R\$ 1,00.

##### b) Banco de Alimentos

A doação de alimentos que seriam desperdiçados a organizações beneficentes e população carente envolve propostas que vão desde a captação de alimentos até sua distribuição. Na captação, o Projeto Fome Zero endossa a proposta de institucionalização do Estatuto do Bom Samaritano, que está tramitando no Congresso Nacional. O Estatuto do Bom Samaritano facilita a doação de alimentos, desburocratizando o processo, reduzindo os custos e eliminando responsabili-

dades indevidas. A aplicação dessa nova legislação deverá provocar um significativo aumento no aporte de alimentos colocado à disposição das entidades para a alimentação da população carente.

Com a aplicação da nova legislação, tornar-se-á mais fácil a constituição de Bancos de Alimentos permitindo um fluxo contínuo de produtos que possam viabilizar o abastecimento de restaurantes de apoio, albergues e casas de recepção desses indivíduos desamparados. Instituições beneficentes ou um Banco de Alimentos poderiam captar os alimentos doados, separando-os e até mesmo realizando algum processamento para a sua distribuição por meio de equipamentos de apoio.

A distribuição dos alimentos doados deverá ser feita prioritariamente por meio de instituições beneficentes com o apoio do poder público. Essas parcerias seriam incentivadas por recursos ou convênios de cooperação com as prefeituras das cidades que compõem as regiões metropolitanas e visariam também a retirar os indigentes da rua, dando abrigo, alimentação e treinamento para que os mesmos possam buscar novas oportunidades de trabalho.

Propõe-se, adicionalmente, que a legislação do Imposto de Renda volte a considerar as contribuições de pessoas físicas para instituições de caridade como passíveis de dedução para efeito de tributação. Esse benefício foi retirado a partir de 1999, deixando milhares de entidades sérias sem fontes de receitas permanentes.

### **c) Modernização dos equipamentos de abastecimento**

O funcionamento de equipamentos como varejões, sacolões, comboios e compras comunitárias deve ser recolocado como uma alternativa viável de barateamento da alimentação em áreas urbanas, metropolitanas ou não. Esses equipamentos tiveram o seu auge nas décadas de 1970 e 1980 em função da elevada inflação no período e da mobilização de comunidades de bairros periféricos. Hoje, com a nova conjuntura de estabilidade relativa da moeda e elevado grau de concentração do varejo, seria necessário repensar a inserção dessas formas alternativas de comercialização de alimentos, buscando atender prioritariamente a população de baixa renda.

Para que se possa viabilizar essas políticas, é preciso também incentivar a criação de centrais de compra e distribuição nas periferias das regiões metropolitanas, que dariam apoio logístico e comercial à operação dos concessionários e peque-

nos varejistas, que por sua vez, teriam de comercializar os alimentos de cesta básica e também outros gêneros alimentícios a preços mais baratos.

A operacionalização desses novos equipamentos deve ser feita sob regime de concessão do poder público condicionado à manutenção de seus preços em patamares abaixo daqueles praticados pelo varejo tradicional. O objetivo é estabelecer dessa forma uma regulação dos preços no varejo de alguns produtos, especialmente dos hortifrutigranjeiros.

Cabe também ao poder público conceder microcrédito a esses pequenos varejistas para capital de giro e, principalmente, novos equipamentos. É fundamental que o pequeno varejo se modernize com a informática, a armazenagem e o transporte moderno.

Outra forma de consolidar parcerias com os varejistas é pelo apoio das CEASAs e das centrais de compras e centrais de distribuição públicas para as operações de pequenos comerciantes. Caberia ao poder público organizar e facilitar a integração de varejistas atuantes em cooperativas ou associações para que os mesmos possam competir em igualdade com as grandes redes de supermercados. Esses pequenos comerciantes seriam organizados e treinados para que pudessem trabalhar melhor e oferecer um produto de melhor qualidade e mais barato às populações de áreas mais pobres. Juntos a estes equipamentos, propõe-se um programa de padronização de embalagens, com o objetivo de diminuir as perdas e os custos de empacotamento dos produtos alimentares.

### **d) Novo relacionamento com as redes de supermercados**

Uma nova política para o setor de abastecimento exige também uma nova atitude para com as redes supermercadistas, no sentido de evitar uma excessiva concentração no varejo e de torná-los parceiros numa política de segurança alimentar. Algumas experiências mostram que a instalação de grandes equipamentos de venda acaba por destruir o pequeno varejo e não apresenta resultados expressivos em termos de emprego e de renda para os municípios. Evidências empíricas sugerem inclusive que níveis mais elevados de concentração do varejo não trazem ganhos de preços para o consumidor.

Para os municípios, um novo relacionamento com esses varejistas deverá se pautar por dois aspectos. De um lado torna-se necessário fazer uso dos instrumentos colocados à disposição do poder público para coibir os efeitos deletérios que

a instalação de grandes centros de compra provoca no trânsito e na demanda por serviços públicos essenciais como água, energia elétrica, esgoto etc. De outro, deve-se procurar fazer dos supermercados aliados na comercialização dos produtos básicos e produção de agricultores e pequenas agroindústrias da região para a população de baixa renda.

### 5.4.3 PROGRAMAS PARA ÁREAS URBANAS NÃO-METROPOLITANAS (PEQUENAS E MÉDIAS CIDADES)

#### a) Banco de Alimentos

Os Bancos de Alimentos para a população vulnerável à fome das pequenas e médias cidades devem ter funcionamento muito semelhante ao proposto para as regiões metropolitanas. No entanto, como se trata de uma escala de atuação menor, é possível que os produtos sejam entregues com algum tipo de processamento, dando maior atenção ao aspecto e qualidade dos alimentos. Vale lembrar ainda que para esse caso os doadores de alimentos também seriam beneficiados com as vantagens previstas no Estatuto do Bom Samaritano.

Tendo em vista também as dimensões reduzidas da população moradora nas ruas de uma cidade pequena ou média, a ação conjunta das organizações beneficentes e do poder público, com o apoio do aparato proporcionado pelo Banco de Alimentos, poderia erradicar o problema da fome nessa população no curto prazo.

#### b) Parceria com varejistas

Nas comunidades urbanas de menor porte, é muito importante criar uma “blindagem” contra a feroz competição proporcionada pelas grandes redes de supermercados. Essa proteção só pode ser eficaz enquanto os varejistas locais puderem praticar preços reduzidos e manter a qualidade do produto vendido. Isso é perfeitamente possível se houver investimentos em equipamentos e logística de distribuição.

A proposta do Projeto Fome Zero é de criar uma parceria entre grupos de varejistas (incluindo feirantes, mercearias e pequenos comércios) e o poder público local para a instituição de um sistema de compras coletivas. O papel do poder público deve ser estabelecer um teto para os preços dos produtos da cesta básica, com um certo controle das margens de comercialização do pequeno varejo.

#### c) Modernização dos equipamentos de abastecimento

Nas áreas urbanas não-metropolitanas (pequenas e médias cidades), a presença do poder público no abastecimento pode ser dinamizada através de ações que incentivem a ligação direta do consumidor com os produtores agrícolas locais. Dessa forma, cabe organizar e incentivar campanhas de consumo e distribuição de alimentos produzidos regionalmente, do tipo “feira do produtor”, por exemplo.

Devido à ação dos grandes intermediários, é muito comum que produtos *in natura* façam um longo passeio e regiões inteiras sejam abastecidas por suprimentos provenientes de áreas distantes. No caso de produtos industrializados como o leite, laticínios e carnes ocorre o mesmo. Deve-se, portanto, incentivar e aproximar produtores e consumidores de uma mesma região criando laços locais e reforçando os gostos e sabores estabelecidos em um determinado ambiente.

#### d) Agricultura urbana

A conexão entre o abastecimento e a produção agroalimentar local precisa ser mais valorizada nos pequenos e médios municípios. Ela deve ser um dos componentes centrais dos programas de abastecimento e dos programas voltados à promoção do desenvolvimento rural dos pequenos e médios municípios, gerando emprego e produzindo alimentos frescos de qualidade.

### Legislação Deverá Garantir a Concorrência no Varejo

A exemplo do que ocorre na Europa, o Brasil poderá ter em breve uma legislação federal coibindo a concentração excessiva no varejo. A partir das pressões exercidas pelos pequenos comerciantes, o deputado federal Jurandil Juarez (PMDB-AC) encaminhou projeto de lei, aprovado na Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior da Câmara, que estabelece que todos os estabelecimentos comerciais com mais de 1.000 m<sup>2</sup> tenham de apresentar à Prefeitura um Estudo de Impacto na Vizinhança (EIV) para que esta autorize seu funcionamento. A proposta não é inédita, uma vez que a

cidade de Porto Alegre já tem uma lei que trata dessa matéria. A capital gaúcha foi pioneira na regulamentação de uma lei (em dezembro de 2000), que proibiu a implantação de lojas com mais de 1500 m<sup>2</sup> no município.

O controle municipal tem sido a forma mais eficiente para se preservar a concorrência e o emprego no varejo em algumas comunidades.

Baseado em notícias veiculadas na imprensa internacional e informações obtidas na Prefeitura de Porto Alegre.



Várias iniciativas de alçada municipal podem fomentar esta atividade: estimular programas como “Feira do Produtor” e sistemas de entrega no domicílio de produtos frescos, cursos de formação para formação de hortas nas escolas; cadastro de terrenos urbanos sem uso para produção de hortas e a cessão para produção, por tempo determinado previamente, para pessoas interessadas sem emprego; e alíquotas diferenciadas de IPTU para terrenos aproveitados para este uso.

#### 5.4.4 PROGRAMAS PARA ÁREAS RURAIS

##### a) Apoio à agricultura familiar

Como já argumentado anteriormente, um dos grandes estrangulamentos por que passa a produção familiar hoje no país é a falta de mercado para seus produtos, especialmente os alimentos, dada a forte restrição do poder de compra dos salários, em especial do salário mínimo. Para atenuar essa restrição, o Projeto Fome Zero propõe que as prefeituras e os governos estaduais e federal usem, sempre que possível, seu poder de compra derivado da demanda institucional (para a merenda escolar, creches, hospitais, quartéis, restaurantes populares etc) em favor dos agricultores familiares da região.

É necessário ressaltar que a Lei 8.666/93, ou a Lei de Licitações, tem um forte poder restritivo à autonomia dos órgãos municipais em realizar compras diretas de produtores e pequenas agroindústrias. Pelo seu rigor, as compras efetuadas favorecem e perpetuam os grandes fornecedores (não vinculados, geralmente, à produção local e regional), exercendo um incentivo à concentração econômica. É necessário modificar a Lei para favorecer a compra local de alimentos advinda da produção fami-

liar e de pequenas agroindústrias, de organizações de agricultores, ou de projetos comunitários associados a objetivos sociais, o que não se contrapõe à necessidade de compras a baixo custo.

Paralelamente a esta iniciativa, é possível estabelecer outros canais para efetuar compras diretas de pequenos produtores. Uma delas é através da criação de uma empresa pública local/ municipal que tenha entre suas atribuições a de compra e venda de alimentos. Essa empresa pública também pode atuar junto ao PCA proposto neste projeto, fornecendo alimentos *in natura* obtidos preferencialmente dos produtores locais.

A criação dessa empresa promoveria uma maior autonomia decisória das compras, racionalizaria e agilizaria as compras das instituições citadas (merenda escolar, hospitais públicos, presídios, creches), mas manteria a prioridade de favorecimento da produção local e regional.

Além destas iniciativas, propõe-se outras ações para atingir os objetivos da diminuição dos custos e do aumento da qualidade dos alimentos:

- Associada à iniciativa da demanda institucional e da agregação de valor, a assistência técnica, geralmente negligenciada pelas administrações públicas, é um item a ser fortalecido.
- Acesso ao crédito. Conforme citado anteriormente, é necessário um redirecionamento do Pronaf para que atinja efetivamente os agricultores menos capitalizados. Paralelamente, é interessante que os governos estaduais e municipais apoiem as entidades associativas de microcrédito, para a criação de fundos de aval.
- Apoio à comercialização por meio, por exemplo, da intermediação de contatos com empresas compradoras interessadas

#### Cooperativas e Hortas Comunitárias

Em Campinas, a lei municipal nº 10.039, publicada em 9 de abril de 1999, estabelece a criação do programa Cooperativas de Desempregados. A Prefeitura de Campinas vai incentivar, financiar e até mesmo contratar os serviços das cooperativas. De acordo com levantamentos feitos pelo vereador Signorelli, com R\$ 50 mil a Administração poderia dar início a pelo menos 25 cooperativas. Ele acredita que cerca de três mil trabalhadores desempregados poderiam aderir ao programa. Pedreiros, eletricitistas, costureiras, marceneiros, encanadores, coleta e reciclagem de lixo, fabricantes e comerciantes de artesanato [...]. São muitas as áreas em que os desempregados podem atuar cooperativados, desde que tenham apoio do poder público. Há, inclusive, experiências muito interessantes organizadas pela Diocese de Santa Maria (RS).

O Programa de Horta Comunitária está previsto na lei municipal nº 9.549, de 10 de dezembro de 1997. Por meio do programa, pessoas desempregadas

poderiam utilizar áreas da cidade (públicas ou particulares) para organizar as hortas. Além de gerar emprego e renda, a lei colabora para a manutenção e limpeza dos terrenos. A comercialização dos produtos é permitida, desde que o processo esteja de acordo com as leis da vigilância sanitária da Secretaria de Saúde.

A Prefeitura Mauá implantou a Oficina Cultura da Terra Urbana e Cooperativismo, voltada para treinamento de jovens carentes para domínio das técnicas da minhocultura (produção de húmus), com a implantação de minhocários e hortas comunitárias. A idéia é gerar alternativas de renda não poluentes e produção de alimentos compatíveis com a preservação ambiental. Programas equivalentes estão sendo feitos em Santo André, onde existe a idéia de incentivar “zeladores da natureza” nas áreas de mananciais, por meio de pesque-pagues, minhocários, apicultura etc.

em produtos regionais, vindos da pequena produção ou de produção “limpa”, ou do oferecimento de espaços nos equipamentos de abastecimento já tradicionais das cidades (feiras e varejões).

- **Infra-estrutura.** Essa é uma das áreas de atuação tradicional das administrações municipais, apesar de, muitas vezes, ela carecer de uma clara priorização dos pequenos agricultores nos investimentos realizados. Pontes, estradas rurais, açudes, balcões de armazenagem e apoios para aquisição de caminhões são possíveis de serem construídos com os equipamentos e recursos municipais, com custo reduzido. Essa é uma estratégia importante para aumentar o emprego nas áreas rurais, com o aumento da oferta de postos de trabalho.

#### b) Apoio à produção para o autoconsumo

O instrumento utilizado é a doação, por parte das prefeituras ou dos governos estaduais, de sementes, insumos e ferramentas específicas para o uso em hortas e jardins, bem como matrizes para iniciar a criação de pequenos animais (abelhas, coelhos, aves, cabras etc).

As prefeituras devem também estimular o cultivo de terrenos baldios por meio de programas de hortas sociais, bem como a comercialização individual ou coletiva desses alimentos em “feiras do produtor”, como já citado.

É fundamental, também, que se procure dar a adequada assistência técnica a esses pequenos produtores de subsistência, sejam eles rurais ou urbanos, por meio de parcerias com ONGs e/ou com o Serviço Público de Assistência Técnica e Extensão Rural.

### 5.5 PÚBLICO POTENCIAL BENEFICIÁRIO DAS PROPOSTAS

Estima-se, na Tabela 13, o público potencial das propostas estruturais e específicas.

Conforme abordado na Introdução, o Projeto Fome Zero visa a universalização dos direitos sociais. Entretanto, não se pode tratar igualmente as pessoas pobres vulneráveis à fome e as demais pessoas. Algumas propostas são voltadas para um grupo específico de pessoas dentro do público pobre estimado. Um outro conjunto de propostas, mais universais, inclui programas como a Previdência Social, a Merenda Escolar e o Programa de Alimentação do Trabalhador, ou seja, engloba os direitos de toda a população sem a necessidade de se “comprovar” a

pobreza. Para outras propostas específicas, a proposta é atender aquelas pessoas em condição de vulnerabilidade à fome.

Os números foram estimados com base nos dados da caracterização do público beneficiário do Projeto Fome Zero, definido como população vulnerável à fome, a partir da linha de pobreza de US\$ 1,00 *per capita* apresentada no capítulo 4 (Definição do Público Beneficiário). Em seguida, estimou-se públicos específicos para cada programa proposto, segundo os seguintes critérios:

- 1 **Reforma Agrária:** o público potencial para reforma agrária foi estimado tomando-se todas as famílias pobres urbanas e rurais sem terra e aqueles com insuficiência de área (com área total menor que a média dos assentamentos rurais). Os resultados são os seguintes: (a) “conta própria” agrícolas (801 mil) mais pluriativos (620 mil); (b) famílias de empregados agrícolas (949 mil); pluriativos (345 mil) e rurais não-agrícolas (306 mil); (c) famílias de desocupados sem aposentadorias (929 mil, sendo 126 mil rurais). Desconsiderando a “volta” ao campo, o público seria de 3,1 milhões de famílias ligadas às atividades agrícolas e de residentes no meio rural. Dentro deste público potencial, estima-se que um terço, ou aproximadamente um milhão de famílias seriam prioritárias, pois possuem um ou mais membros desempregados.
- 2 **Expansão previdenciária:** o número foi calculado a partir da estimativa de pessoas sujeitas a aposentadoria por idade (mais de 60 para mulheres e mais de 65 anos para homens), mas que não recebem nem aposentadoria nem pensão públicas.
- 3 **Bolsa Escola e Renda Mínima:** este programa deve beneficiar prioritariamente as famílias pobres das crianças em idade escolar que não freqüentam escola (cerca de 1,6 milhão de crianças pobres). Essa priorização não exclui as diversas iniciativas existentes hoje nos municípios, estados e Governo Federal (este último voltado para 6 milhões de famílias) que, somadas, atingem um número maior de famílias. É importante ressaltar que a proposta do Projeto Fome Zero defende uma focalização maior para erradicar o trabalho infantil, por meio de um benefício maior por criança.
- 4 **Produção para autoconsumo e apoio à agricultura familiar:** a prioridade para acesso ao programa de incentivo ao autoconsumo deve ser para aqueles agricultores familiares, famílias de “conta própria” residentes nas áreas rurais agrícolas (823 mil) e pluriativas (426 mil).

**Tabela 13 – Estimativa dos públicos potenciais prioritários dos diversos programas levantados**

Políticas	Famílias (mil)	Pessoas (mil)	nº pessoas por família	Crítérios
Reforma agrária	1.000	5.100 <sup>a</sup>	5,1	Famílias pobres com insuficiência de terra
Previdência Social Universal	1.077	2.910	2,7	População de mais de 60/65 anos que não recebem aposentadoria ou pensão públicos
Bolsa escola e renda mínima	712 <sup>a</sup>	3.346	4,7	Famílias com crianças de 7 a 15 anos que não freqüentam escola
Produção para autoconsumo e apoio à agricultura familiar	1.249	6.370 <sup>a</sup>	5,1	Famílias extensas conta própria agrícolas e pluriativas (rurais)
Cupom de alimentação	9.324	44.043	4,7	Todas as famílias pobres
Ampliação e redirecionamento do PAT	3.341 <sup>a</sup>	15.705	4,7	Empregados formais sem auxílio alimentação
Cesta básica emergencial	271 <sup>a</sup>	1.275	4,7	Pessoas adultas c/(IMC <18,5kg/m <sup>2</sup> ) mais emergências (não estimado)
Combate à Desnutrição materno-infantil	1.166 <sup>a</sup>	1.341 crianças até 4 anos mais 1.166 mães	1,2	Crianças de 0 a 4 anos com desnutrição crônica e respectivas mães
Ampliação da Merenda Escolar	20.132	34.997		Crianças de 5 a 15 anos (que frequentam escola ou não)
Restaurantes populares	36 <sup>a</sup>	157	4,4	10% (empregados + "conta própria") das regiões metropolitanas
Belém	1,1 <sup>a</sup>	5,3	5,0	
Fortaleza	4,0 <sup>a</sup>	19,1	4,8	
Recife	3,9 <sup>a</sup>	18,0	4,6	
Salvador	4,7 <sup>a</sup>	21,7	4,6	
Belo Horizonte	2,7 <sup>a</sup>	12,2	4,5	
Rio de Janeiro	5,9 <sup>a</sup>	23,0	3,9	
São Paulo	8,4 <sup>a</sup>	36,0	4,3	
Paraná	1,5 <sup>a</sup>	6,4	4,2	
Porto Alegre	2,1 <sup>a</sup>	8,7	4,2	
Brasília	1,6 <sup>a</sup>	6,9	4,3	
Banco de alimentos	66 <sup>a</sup>	295	4,5	Moradores de rua (30 mil) mais 10% de desempregados das regiões metropolitanas e urbanas n.metrop.
Apoio à agricultura urbana	362	1.665 <sup>a</sup>	4,6	Famílias extensas de conta própria urbanas agrícolas e pluriativas

Fonte: Tabulações especiais da PNAD 1999 e Contagem da População de 1996-IBGE.

(a) Estimativa feita sobre o número médio de pessoas nas famílias em cada região.

Obs.: Há uma evidente sobreposição de público potencial beneficiado com os projetos. Uma mesma família ou indivíduo pode ser beneficiado por mais de um projeto; por esse motivo, os números apresentados nesta tabela não foram totalizados.

- 5 **Cupons de alimentação:** trata-se do programa mais abrangente, voltado para todas as famílias pobres residentes nas áreas urbanas e rurais. Embora o público-alvo seja bastante numeroso, a proposta é atingi-lo de forma parcelada, até que supere a linha de pobreza em função do apoio recebido de políticas estruturais como a de geração de emprego e renda, a reforma agrária, o apoio à agricultura familiar, bolsa escola etc.
- 6 **Ampliação do PAT:** trata-se do programa voltado para todos os trabalhadores com carteira de trabalho assinada. O público potencial é de 15,705 milhões de trabalhadores formais que não recebem auxílio alimentação.
- 7 **Cesta básica emergencial:** o público prioritário deste programa é a população que sofre o efeito da fome e que o cupom de alimentação não consegue atingir (vítimas das calamidades climáticas, por exemplo), com um caráter emergencial. As cestas básicas serão usadas no combate à desnutrição crônica da população adulta em áreas críticas, como as regiões de seca do Nordeste, os acampados da reforma agrária e a população atingida por enchentes, durante o período necessário. Diante da ausência de pesquisas mais recentes, utilizou-se a estimativa de Monteiro (1995) sobre a proporção de pessoas adultas (25 anos e mais) com reserva energética insuficiente, de 4,9% no Brasil sendo de 4,0% nas áreas urbanas e 7,5% nas áreas rurais, em 1989. Excluiu-se, dessas proporções, 3% de pessoas que são consideradas constitucionalmente magras pela OMS, resultando na proporção de 1,0% nas áreas urbanas e 3,5% nas áreas rurais, e estimou-se a população com base na Contagem Populacional de 1996. O valor calculado foi de 613 mil nas áreas urbanas e 662 mil nas áreas rurais, totalizando 1,275 milhão de pessoas.
- 8 **Combate à desnutrição:** a desnutrição infantil crônica foi estimada em 10,4% das crianças menores de cinco anos de idade, em 1996, sendo 77% nas áreas urbanas e 18,9% nas áreas rurais (Monteiro, 1997). Desta proporção, eliminou-se 2% (existência de crianças pequenas no país, segundo padrão da OMS) e calculou-se o número de crianças de zero a quatro anos com base na Contagem Populacional de 1996. A proporção de crianças por família foi calculada da mesma forma que o item anterior, mas considerando-se o número de filhos de zero a quatro anos, chegando-se ao resultado de 1,15 crianças menores de quatro anos por família.
- 9 **Melhoria da Merenda Escolar:** visa a uma melhoria quantitativa e qualitativa, beneficiando todas as crianças de cinco a 15 anos que freqüentam ou não a escola (34,997 milhões).
- 10 **Restaurantes populares:** a proposta é atingir pelo menos 10% dos trabalhadores (empregados e “conta própria” não-agrícolas) das regiões metropolitanas, para que façam suas refeições próximo ao local de trabalho. Pretende-se que os restaurantes populares, ao fornecerem uma alimentação de baixo custo, e pelo menos para este público beneficiário, promovam um impacto para baixo nos preços das refeições prontas nas áreas de concentração de trabalhadores de baixa renda.
- 11 **Banco de alimentos:** estimou-se um público prioritário composto pelos moradores de rua (estimado em 30 mil nas áreas metropolitanas) e de pelo menos 10% dos desempregados (107 mil pessoas nas áreas metropolitanas e 158,2 mil nas demais áreas urbanas).
- 12 **Agricultura urbana:** estimou-se um público prioritário de famílias extensas conta-própria agrícolas mais pluriativas residentes nas áreas urbanas não-metropolitanas.

## 5.6 CUSTOS DO PROGRAMA

As propostas e programas apresentados anteriormente foram estudados também do ponto de vista do seu financiamento. Na Tabela 14 estão apresentados os programas específicos com as estimativas de custo anual e origem dos recursos. Não se fez estimativa para os custos dos programas estruturais (reforma agrária, ampliação da previdência e bolsa escola).

Vale mencionar que não foi possível estimar os custos para todos os programas devido a características de implantação diferenciadas em cada estado/município, priorizando-se assim, a estimativa de custos para os programas federais específicos.

É importante mencionar que as pessoas e famílias podem ser atendidas por mais de um programa, o que implica não ser possível somar os custos para estimar-se um custo total de todos os programas.

Convém assinalar que alguns dos programas estruturais cumprem um papel mais amplo, de garantia de direitos sociais de caráter universal (como é o caso da aposentadoria universal e da educação), enquanto que as propostas específicas são mais focalizadas no combate à fome e à pobreza (como os cupons de alimentação e as cestas básicas emergenciais).

**Tabela 14 - Fome Zero: Estimativa de Custos e origem dos recursos para os programas específicos - 2001**

Políticas	Implantação	Público Potencial beneficiário (em mil)	Custo total em R\$ mil (ano)	Fonte de Recursos
Produção para Auto-Consumo e apoio à agricultura familiar	Federal/Estadual/Municipal	6.370	- <sup>a</sup>	Programas de Política Agrícola e recursos municipais
Segurança e qualidade dos alimentos	Federal/Estadual/Municipal e Sociedade civil	Toda a população	- <sup>a</sup>	Orçamento da Saúde, do Ministério Agricultura e apoio privado
Educação alimentar	Federal/Estadual/Municipal e Sociedade civil	Toda a população	- <sup>a</sup>	Orçamento da Educação, da Saúde dos três níveis de governo e apoio privado
Cupons de Alimentação	Federal/Estadual/Municipal/ Sociedade civil	44.043	19.961.242 <sup>b</sup>	Tesouro, Fundo de Combate à Pobreza e Fundo de Assistência Social
PAT	Federal/Empresas	15.705	203.694 <sup>c</sup>	Renúncia Fiscal
Cesta Básica Emergencial	Federal/Estadual/Municipal e Sociedade civil	não estimado	- <sup>a</sup>	Tesouro, Fundo de Combate à Pobreza e Fundo de Assistência Social
Merenda Escolar	Federal/ Estadual/Municipal e Sociedade civil	34.997	909.922 <sup>d</sup>	Orçamento da Educação dos três níveis de governo e apoio privado
Combate à Desnutrição	Federal/Estadual/Municipal	2.507	- <sup>a</sup>	Federal/Municipal
Programas Municipais de Segurança Alimentar	Município/Próprios	Toda a população	- <sup>a</sup>	Municipal
Restaurantes Populares	Município/ Próprios	154,6	70.783 <sup>e</sup>	Aproveitamento de instalações públicas, auto-sustentado
Banco de Alimentos	Município/ Próprios	269,2	Não estimado	Prefeituras e sociedade civil

(a) Dados não disponíveis, pois os custos estão contemplados nos orçamentos das esferas de governo respectivas.

(b) Estimou-se como meta do Cupom de Alimentação a diferença entre o valor da linha de pobreza (LP) e a renda familiar. O valor médio da LP de R\$ 78,00 (média ponderada dos valores para o Brasil) foi multiplicado pelo número de médio de pessoas nas famílias pobres (4,7), resultando em R\$ 368,44. A renda média familiar dos pobres foi calculada em R\$ 206,26. A diferença (R\$ 162,19) foi multiplicada pelo total de famílias pobres. Multiplicou-se por 12 meses e acrescentou-se o custo administrativo de 10%.

(c) O valor da renúncia fiscal anual por trabalhador estimada para 1999 de R\$ 11,28 foi atualizado para valores de agosto de 2001, resultando em R\$ 12,97. Este valor foi multiplicado pelo número de trabalhadores estimado no Item do público beneficiário.

(d) Considerou-se o repasse federal de R\$0,13 por criança considerando 200 dias letivos. A proposta é dobrar o repasse federal por criança, de R\$0,13 para R\$0,26. Portanto, o custo de R\$ 909 milhões refere-se ao acréscimo sobre o repasse atual (em 2000, foi de R\$ 910,729 milhões).

(e) Considerou-se o custo por refeição de R\$ 1,80 e 250 dias úteis ao ano. Esse custo inclui todas as despesas fixas, pessoal e insumos, exceto os custos de instalação e infraestrutura, que podem ser cedidos pelos órgãos públicos/entidades beneficentes. Deste custo, propõe-se que o usuário pague R\$ 1,00 a refeição, sendo o restante coberto pelos municípios/estados.

Nota: as pessoas e famílias podem ser atendidas por mais de um programa. Portanto, os números desta tabela não devem ser totalizados.

A principal proposta específica (cupons de alimentação) teria um custo máximo anual de R\$ 19,9 bilhões, um montante de recursos relativamente pequeno para erradicar aquele que pode ser considerado o maior dos males sofridos pela maioria da população pobre do país. Além disso, é importante mencionar o montante apresentado na proposta principal do Projeto Fome Zero; refere-se a todo o “estoque” atual de famílias pobres. Assim, este valor é válido se todas as famílias pobres fossem atendidas de uma só vez e caso todas as famílias permanecessem abaixo da linha de pobreza. A expectativa é de que isso não ocorra em função dos programas estruturais que têm impacto na redução da pobreza. Além disso, o Programa de Cupons de Alimentação deverá ir crescendo gradativamente até incorporar todas as famílias pobres.

### Origem dos Recursos

As políticas sociais, com exceção daquelas previstas no Orçamento da Seguridade Social e do Fundo de Assistência Social, estão permanentemente sujeitas a cortes e negociações subordinadas aos calendários eleitorais. Até mesmo o Fundo de Combate à Pobreza não tem existência garantida, podendo ser manipulado com facilidade.

Hoje, à exceção dos gastos com educação e reforma agrária, os demais gastos sociais (previdência, saúde e assistência social) encontram-se previstos no orçamento da *Seguridade Social*, que tem como principais fontes de recursos: as contribuições do INSS, a contribuição sobre o lucro líquido de pessoas jurídicas, o PIS/PASEP, a Cofins e a CPMF. Para o ano de 2002, a proposta orçamentária, que já se encontra no Congresso Nacional, prevê R\$ 164,8 bilhões para o orçamento da Seguridade Social, incluindo cerca de R\$ 4,2 bilhões no Fundo de Assistência Social, que garante recursos para programas de atendimento aos idosos, às crianças carentes e aos deficientes físicos.

Julga-se necessário incluir as políticas propostas neste do-

cumento, juntamente com outras da área da educação, saúde, regularização fundiária, dentro de um *orçamento próprio* no nível federal. Isto se deve à vulnerabilidade, no sistema atual, ao contingenciamento total ou parcial de determinadas dotações segundo diretrizes de cortes nos gastos públicos, e também frente a alocação insuficiente de recursos.

Se discutirmos fontes de financiamento às políticas e propostas no Projeto Fome Zero dentro do atual modelo de engessamento dos gastos públicos, acabar-se-á tendo que buscar novas fontes ou remanejamento de receitas já existentes. No entanto, verifica-se que os gastos sociais (exceto a previdência) de diversos programas realizados atualmente são da ordem de R\$ 45 bilhões ao ano, o que é mais do que o dobro dos recursos necessários à implantação do Programa de Cupons de Alimentação proposto.

É possível, portanto, redirecionar parte dos recursos já existentes, como também prever novos aportes de recursos resultantes de um ritmo maior de crescimento da economia, assim como da redução dos juros e do pagamento do serviço da dívida pública e também do melhor gerenciamento dos recursos disponíveis, via redução do desperdício e corrupção hoje existentes. O Fundo de Combate à Pobreza, estimado em cerca de R\$ 4 bilhões anuais, é um deles.

Outra forma de redirecionamento possível é o aproveitamento do valor equivalente aos recursos arrecadados pelos atuais impostos indiretos incidentes sobre produtos da cesta básica. Esta seria uma forma de retornar às pessoas mais carentes os impostos que pagam, e que incidem proporcionalmente mais em relação à sua renda, do que às pessoas mais ricas. Apenas o valor estimado da incidência do ICMS sobre os alimentos da cesta básica representa um montante de R\$ 9,7 bilhões ao ano, ou algo em torno de 0,8% do nosso PIB. Ao invés de propor a simples isenção tributária, dado que esta decisão cabe aos Estados (CONFAZ) e não ao Governo Federal, os recursos arrecadados

### O Orçamento Social

Está em discussão, no Congresso Nacional, a proposta de criação de um Orçamento Social, que envolveria todos os programas das funções de educação, saúde, assistência social, habitação popular, saneamento e reforma agrária, mantendo os demais: orçamento fiscal (para os demais gastos do governo), e de seguridade social (passando a área da saúde para o Orçamento Social). Este Orçamento Social seria também de execução obrigatória.

Este projeto foi apresentado pela Senadora Marina Silva como emenda à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), sendo rejeitada. Atualmente, está tramitando como emenda à Constituição Federal. A proposta é integrar todos os programas na área social, que se encontram dispersos entre os orçamentos fiscal e da seguridade social, de forma a impedir o cancelamento ou contingenciamento total ou parcial, tornando-se um instrumento de combate à pobreza.

poderiam voltar, por decisão política dos governantes, para o público prioritário, que é a população de baixa renda. Ou seja, essa reorientação pode ser tomada dentro do orçamento de cada estado sem que haja contestação de ordem tributária e nem conflito com outros estados participantes do CONFAZ.

Uma outra fonte são as iniciativas já existentes de doações de recursos e bens por parte de empresas e da sociedade civil. Verifica-se a existência de diversas iniciativas nessa linha, sem qualquer coordenação por parte dos governos ou de organizações da sociedade civil. Como exemplo, cita-se que, recentemente, foi lançado por um jogador de futebol o projeto “Saúde 10 Fome o”<sup>71</sup>. O projeto, voltado para o incentivo da prática de esporte por jovens carentes por meio da criação de centros esportivos em diversos bairros, inclui em seu programa a doação de cestas básicas (a meta é arrecadar no mínimo cem mil cestas em um ano) para entidades beneficentes selecionadas. As cestas são arrecadas por meio de leilões nos quais quem doa mais cestas ganha a camisa (ou tênis, raquete, bola etc) de um esportista famoso.

Uma forma de estimular essas doações é a criação de incentivos, como o desconto no Imposto de Renda, por exemplo. A possibilidade das empresas destinarem até 1% do IR para fundos municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente está

71 Ver a página da internet <http://www.saude1ofomeo.org.br>.

prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente. Esse fundo deve ser incentivado para também custear projetos na áreas da alimentação e nutrição. Outro caminho é o do “marketing social”. Por exemplo, o [www.clickfome.com.br](http://www.clickfome.com.br), de iniciativa da Ação da Cidadania – Comitê Rio, um site em que empresas cadastradas doam uma cesta de alimentos a cada clique efetuado pelo visitante; o Instituto Ethos, da Fundação Abrinq e do Gife – Grupo de Institutos e Fundações Empresariais da Câmara Americana de Comércio – Núcleo de Ação Social – Relações Comunitárias, que incentivam as empresas na ação social<sup>72</sup>.

## 5.7 A NOVA INSTITUCIONALIDADE

A versão preliminar do Projeto Fome Zero apresentada para discussão trazia a proposta de criação de um Ministério Extraordinário para articular as diversas políticas de combate à fome nas diferentes instâncias governamentais (federal, estadual e municipal), bem como as ações de entidades da sociedade civil.

As sugestões recebidas durante as discussões públicas dessa versão preliminar do Projeto apontaram para duas mudanças fundamentais na institucionalidade inicialmente proposta:

72 Ver, por exemplo, a coletânea de experiências feita pelo Instituto Ethos e Fundação Abrinq sobre projetos sociais financiados pelas empresas em prol da criança e do adolescente, que estão dando certo (Instituto Ethos, 2000).

### O Fundo de Combate à Pobreza no Brasil

A criação de um fundo de combate à pobreza vem sendo discutida desde os anos 1980, através da criação de um “imposto de solidariedade” que atingiria apenas os mais ricos por meio da incidência de alíquotas mais elevadas no Imposto de Renda. Em evento organizado pelo Instituto Cidadania em outubro de 1999, essa proposta foi debatida. Segundo os cálculos apresentados na ocasião, um imposto progressivo sobre a renda, um imposto sobre o patrimônio e um ITR – Imposto Territorial Rural efetivo teriam capacidade de arrecadar perto de R\$ 100 bilhões, que seriam utilizados no combate à pobreza.

A proposta parlamentar de um Fundo de Combate à Pobreza surgiu em 1999 com a aprovação do Relatório Final da Comissão de Combate à Pobreza. Suas recomendações apareceram em duas Propostas de Emenda Constitucional – PECs: uma de autoria do então senador Antônio Carlos Magalhães e outra de autoria da Comissão Mista de Combate à Pobreza. Essas duas propostas foram analisadas na Comissão de Constituição e Justiça do Senado.

Após ter sido devidamente emendado, o substitutivo do senador Lúcio Alcântara (PSDB-CE) que atendia aos interesses da área econômica do governo desvirtuando os objetivos iniciais do projeto foi aprovado pela Câmara Federal em 2000. Embora os seus recursos já estejam sendo recolhidos atra-

vés de uma contribuição extraordinária de 0,08% em adição à CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira, eles não estarão disponíveis até que se vote definitivamente a criação do fundo e a sua regulamentação pelo Senado Federal. Essa regulamentação, por sinal, tramita em três comissões parlamentares e está sendo alterada, afastando-a das suas propostas originais. Uma das modificações é a que prevê a utilização dos recursos do Fundo para atividades sociais em geral e não especificamente para o combate à pobreza. Outra dificuldade é a possível extinção da própria CPMF, que dificultaria o recolhimento dos recursos do Fundo.

Estima-se que esse Fundo tenha a capacidade de arrecadar o montante de R\$ 4 bilhões por ano, resultantes do adicional sobre a CPMF e também de um aumento da alíquota de IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados, incidente sobre bens supérfluos. Esses recursos seriam de uma boa ajuda a programas de combate à fome, além de outros programas como o Bolsa Escola e projetos de saneamento básico. Observa-se que, contando com a regulamentação tardia do Fundo, o governo reservou para esse ano apenas R\$ 2,3 bilhões para serem utilizados no combate à pobreza.

Extraído de notícias e informações divulgadas pela imprensa

- a) como o combate à fome deve ser parte de uma política permanente de Segurança Alimentar, necessita-se de uma configuração institucional que não tenha um caráter temporário, como é o caso de um ministério extraordinário;
- b) dada a complexidade envolvidas nas articulações com a sociedade civil e com a própria máquina governamental, o papel de coordenação de uma política de segurança alimentar tem que estar diretamente vinculado à Presidência da República sob pena de se transformar em mais uma das políticas governamentais de alcance limitado do ministério a que estiver subordinada.

A recuperação da experiência anterior do CONSEA foi apontada como sendo o melhor caminho a seguir. Adotamos então o procedimento de incorporar ao Projeto Fome Zero as sete conclusões do documento “Um balanço das ações do Governo no combate à fome e à miséria”, elaborado pela Equipe Técnica do IPEA em 1994.

Segundo esse documento: “O CONSEA é um foro de parceria entre a alta hierarquia do Governo Federal (ministros das áreas sócio-econômicas principais) e representantes da sociedade, responsável junto ao Presidente da República pela indicação de diretrizes e prioridades governamentais à política de combate à fome e à miséria”. Tendo em vista essas características os conselheiros devem seguir o princípio de responsabilidade pública solidarizando-se com os atos e decisões do conselho.

Recomenda-se que as decisões tomadas no CONSEA e assumidas pelo Presidente da República devem ser implementadas sob a coordenação de uma autoridade com mandato governamental. Nesse caso, sugere-se que esse trabalho seja desenvolvido pelo ministério do Planejamento (antiga SEPLAN) articulando-se com os demais ministérios e agências governamentais.

Considerando-se que existem diferentes funções a serem exercidas no Conselho por parte de integrantes do governo e representantes de organizações não-governamentais seria importante promover a constituição de duas secretarias executivas. A primeira faria as articulações junto aos diferentes órgãos de governo enquanto, a outra, a interlocução com entidades não-governamentais. Essa parceria entre governo e sociedade civil permite uma gestão com participação e possibilita a estruturação de um caminho para a implementação de propostas emanadas das diversas organizações populares.

O processo decisório e a implementação de propostas no

CONSEA passaria necessariamente pela sua prévia discussão e aprovação em Câmaras Temáticas. Essas serão compostas por especialistas e representantes de áreas afins dentro e fora do governo garantindo a fundamentação técnico-política das propostas. No entanto, sempre caberá ao plenário do Conselho a decisão final quanto à implementação das propostas.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almeida Cunha, A. (2001): *Perfil de compra de produtos básicos em assentamentos rurais*. (mimeo.)
- Anderson, Molly e Cook, John (1999): "Community Food Security: Practice in need of theory?". *Agriculture and Human Values*, 16, p. 141-150.
- Árias, Alfonso Rodriguez. (março de 1999a): *Estimativas de indigência e pobreza no Brasil no período 1990-1996*. Resumo metodológico e resultados. (mimeo.)
- Árias, Alfonso Rodriguez (junho de 1999b): *Indigencia, pobreza y distribución de ingresos em Brasil en la década de los noventa*. (mimeo.)
- Arroyo, G. (1988): *Biocología: una salida para la crisis agroalimentaria?* México (DF), Plaza y Valdés Ed.
- Azevedo, E. et al. "Eficácia de bolsa-escola depende de manter renda". *Gazeta Mercantil*, 17.04.2001.
- Brandimarte, V. Preços dos produtos básicos tiveram queda real de 50% nos últimos 10 anos. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, edição de 21.10.1994, p.14.
- Buchweitz, M. R. D; Salay, E. (2000): Analysis of implementation and costs of HACCP system in foodservice industries in the county of Campinas, Brazil. In: L. Unnevehr ed. *The economics of HACCP: costs and benefits*. St. Paul, Eagan Press.
- Campino, A.C (1991): "The Feasibility of a Food –coupon programme in Brazil". *Food and Nutrition Bulletin*, vol. 13, no. 3. The United Nations University p. 210-219.
- Camargo, José Márcio e Ferreira, Francisco H.G. (janeiro de 2001): *O Benefício Social Único: Uma Proposta de Reforma da Política Social no Brasil*. (mimeo.)
- Castro, J. (1946). *Geografia da fome*. Rio de Janeiro. Gryphus Editora.
- Caswell, J. A.; Donovan, J.A.; Salay, E. (2000): "The downside of trading up". *Choices*, second quarter: 8-11,
- Cepal (dezembro de 1989): *Brasil: canastas básicas de alimentos y determinación de las líneas de indigencia y de pobreza*. LC/L 532.
- Chen, Shaohua e Ravallion, Martin. (2000): *How did the world's poorest fare in the 1990s?* (mimeo.)
- Cirillo, Denise (1989). "O papel dos supermercados no Varejo de alimentos". *Ensaios Econômicos*, 68, São Paulo, FIPE/USP.
- Cyrillo, Denise (agosto de 1988): "Supermercados: entendendo o seu papel". *Informações FIPE*, São Paulo, p.18.
- Cohn, A (1995): "Políticas Sociais e pobreza no Brasil". *Planejamento e Política Públicas*. no. 12 jun/dez. IPEA. pp. 1-17.
- CONSEA (1994): "Diretrizes para uma política nacional de segurança alimentar: as dez prioridades". Brasília, outubro.
- Del Grossi, M.E., Gasques, J.G, Graziano da Silva, J. e Conceição, J.C.P.R. (2000): "Estimativa das famílias potenciais beneficiárias de programas de assentamentos rurais no Brasil". *Anais do XXXVIII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural*. Rio de Janeiro.
- Delgado, G. (2001): *A Política da Previdência Rural*. Colaboração para o Projeto Fome Zero, (mimeo.)
- Delgado, G. e Cardoso Jr., J. C. (2000): *A universalização de direitos sociais no Brasil: a previdência rural nos anos 90*. Brasília, IPEA.
- Donovan, J.A. (1999) *The effects of stricter export regulations on food safety levels in developing countries: a case study of Brazil*. Tese de Mestrado. Department of Resource Economics, University of Massachusetts-Amherst.
- Durães, J. (2001) *Necessidade de Avanços na Regulamentação do Marketing dos Alimentos Industrializados no Brasil*. Contribuição para o Projeto Fome Zero .
- Ferreira, Francisco H.G.; Lanjouw, Peter e Neri, Marcelo. (março de 2000): *A new poverty profile for Brazil, using PPV, PNAD and Census data*. PUC-Rio, Departamento de Economia, Texto para Discussão n. 418,.
- Friedmann, Harriet e Philip McMichael (1989) "Agriculture and the State System: the rise and decline of national agriculture: 1870 to the present". *Sociologia Ruralis*, vol. XXIX-2.
- Friedmann, Harriet. (1991) "Changes in the International Division of Labor: agri-food complexes and export agriculture". In: Friedland, W. et alii (eds.). *Towards a New Political Economy of Agriculture*. Boulder, Westview Press.
- Furtuoso, M. C. O.; Ometto, A. M. H.; Sturion, G. L.; Silva, M. V.; Pipitone, M. A. P.; Oetterer, M. (2000): "Programa Nacional de Alimentação Escolar – uma análise regional de custos". *VI Congresso Brasileiro de Saúde Coletiva*. Anais. Salvador, Bahia. pp. 48-52.
- George, Susan. (1976): *O Mercado da Fome: as verdadeiras razões da fome no mundo*. Paz e Terra.
- Graziano da Silva, J. e M. Del Grossi. (2000): "A evolução da agricultura familiar e do agribusiness nos anos 90". In Rattner, H. (org). *Brasil no limiar do século: Alternativas para a construção de uma sociedade sustentável*. (FEA/USP e BDL/Prolides).
- Guerra, A e Cazzuni, D.H. (2001): *O Comportamento do Programa de Alimentação do Trabalhador no Brasil durante os anos 90*. Colaboração para o Projeto Fome Zero. (mimeo.)
- Hoffmann, Rodolfo (2001): *A distribuição de renda no Brasil no período 1993-99*. (mimeo.).
- Hoffmann, Rodolfo (1995): "Pobreza, insegurança alimentar e desnutrição no Brasil". *Estudos Avançados*, v.9 n. 24.
- Hooker, N.H.; Caswell, J.A. (1996): "Trends in food quality regulation: implications for processed food trade and foreign direct investment". *Agribusiness*, 12 (5): 411-419.
- INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO (1976): *Programa Nacional de Alimentação e Nutrição*. Brasília
- INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO (1973): "Sub-Programa: Assistência Alimentar. Educação Nutricional ao Escolar". *I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição* pp. 10-12.
- Iunes R.F. Monteiro C.A. (1993): *Razões para a melhoria do estado nutricional das crianças brasileiras nas décadas de 70 e 80*. São Paulo, UNICEF, Universidade de São Paulo.
- Jensen, H.; Unnevehr, L. (1995): "The economics of regulation and information related to foodborne microbial pathogens". In: *Tracking foodborne pathogens from farm to table: data needs to evaluate control options*. Washington, United States, Department of Agriculture, ano IX, abril/maio. (Miscellaneous Publication Number 1532).
- Lavinas, L (1999): "Combinando Compensatório e Redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil". *Seminário Desigualdade e*

- pobreza no Brasil. 14 de agosto.
- Lavinias, L.; Manão, D.; Garcia, E.H.; Do Amaral, M.R. (dezembro de 1998): "Acessibilidade alimentar e estabilização econômica no Brasil nos anos 90". *Nova Economia*, Belo Horizonte 8(2) pp.59-83.
- Lavinias, L. et alii. (2000): "Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil". Rio de Janeiro, IPEA, (Texto para Discussão n. 748).
- Lopes, F. M. Avaliação de programas de transferência direta de renda: o caso do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima do Município de Campinas. Campinas, Unicamp, 1999 (dissertação de mestrado).
- Lustosa, Tânia Q.O.; Figueiredo, J.B.B. (agosto de 1990): "Pobreza no Brasil: métodos de análise e resultados". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 20, n.2. Rio de Janeiro.
- Machado, M. (2001): *Padrões de Preços de Alimentos em Hiper e Supermercados*. Contribuição para o Projeto Fome Zero, (mimeo.).
- Maluf, R.; Marques, S.; Menezes, F. (2001): *Caderno de propostas de segurança alimentar*. Rio de Janeiro, IBASE
- Maluf, R. (1999): "Ações públicas locais de apoio à produção de alimentos e à segurança alimentar". São Paulo, *Papers 4* – Polis.
- Maluf, R. (1994): *Políticas de segurança alimentar*. Rio de Janeiro, IICA/MAARA
- Menezes, F. (1998A): "Sustentabilidade alimentar: uma nova bandeira?". *Para pensar outra agricultura*. Curitiba, Editora UFPR, p. 248-70.
- Menezes, F. (1998B): "O conceito de segurança alimentar". *As faces da pobreza no Brasil – Programa de Trabalho*. ActionAid Brasil. Rio de Janeiro, p. 59-112.
- Monteiro, Carlos Augusto. (1995): "A dimensão da pobreza, da fome e da desnutrição no Brasil". *Estudos Avançados*, v.9, n. 24.
- Monteiro, C.A.; Benício, M. H.D.; Freitas, I.C.M. (outubro de 1997): "Melhoria em indicadores de saúde associados à pobreza no Brasil dos anos 90: descrição, causas e impacto sobre desigualdades regionais". *Série A Trajetória do desenvolvimento Social no Brasil no. 1/97*, Nupens/USP.
- Norder, L.A.C. (1997): *Assentamentos rurais: casa, comida e trabalho*. Campinas (dissertação de mestrado).
- Oliveira, M. e Hoefstaetter, M. (2000): *Armazenamento e estoques de alimentos no Brasil / evolução, capacidade atual e propostas para uma política pública*. Contribuição para o Projeto Fome Zero.
- Paes de Barros, R.; Henriques, R.; Mendonça, R. (2000): "A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil". In Henriques, R. *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, IPEA.
- Peliano, Anna Maria (coord.) (maio de 1993): "O mapa da fome: informações sobre a indigência por municípios da Federação". *Documento de Política no. 15*, IPEA.
- Peliano, A. M. (coord.) (1993): "Plano de Combate à Fome e à Miséria". *Princípios, Prioridades e Mapa das Ações de Governo*. IPEA, Brasília.
- Pesquisa de Padrões de Vida - 1995-1996. Rio de Janeiro, IBGE, 1998.
- Petti, R.H.V. (1997): "ICM e ICMS nas cadeias agroindustriais". *Agricultura em São Paulo* 44(1), pp. 51-73.
- PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. (2000): *We the People – The Role of the United Nations in the 21st Century*. (<http://www.undp.org>)
- Reis, Joracy Mendes Lima dos. (2000): "O Consumo Domiciliar de Alimentos nos Planos Cruzado e Real". *Revista de Política Agrícola – Ano IX – n. 02 – abril a junho*.
- Resende, R.V. (1993): "Brazil: a case study". *Food Policy*, 18 (2), p. 120-30.
- Rocha, Sonia. (setembro de 2000a): *Pobreza no Brasil. O que há de novo no limiar do século XXI?* (mimeo.).
- Rocha, Sonia (2000b). Opções metodológicas para a estimação de linhas de indigência e de pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, abril (Texto para discussão n° 720).
- Rocha, Sônia. (janeiro de 1996): "Poverty studies in Brasil – a review". IPEA. Texto para Discussão no. 398.
- Romeiro, A. et al. (1995): *Reforma agrária: produção, emprego e renda*. Petrópolis, Vozes.
- Salay, E.; Carvalho, J.F. (1995): "Avaliação do programa de merenda escolar do município de Campinas, Brasil". *Arch Latinoamer Nutr*. 45 pp. 167-71.
- Salay, E. (2001): *Desafios para o programa público de garantia da segurança dos alimentos no Brasil*. Contribuição para o Projeto Fome Zero (mimeo.).
- Salay, E.; Caswell, J.A. (1998): "Developments in Brazilian food safety policy". *International Food and Agribusiness Review*, 1(2) pp.167-177.
- Salay, E.; Pereira, J.L.; Mercadante, A.Z.M.; Netto, F.M.; Cavalli, S.B. (2001): "Food safety issues in developing nations: a case study of Brazil". In N.H. Hooker; Murano, E.A. (eds.) *Interdisciplinary Food Safety Research*. New York, CRC Press, pp. 87-120.
- Schejtman, A (1988): "La seguridad alimentaria: tendencias e impacto de la crisis" *Revista de la CEPAL*, Santiago, 36, pp. 141-162.
- Sen, A. (1984) "La batalla de los alimentos: conflictos en el acceso a la alimentación". *Alimentación y Nutrición*, Ciudad de México, v. 10, n. 1, pp. 89-99.
- Silva, M.V. (1996): "Contribuição da merenda escolar para o aporte de energia e nutrientes de escolares do ciclo básico". *Rev Nutr PUC-CAMP*; 9 (1): pp. 69-91.
- Silva, M.V. (2000): "A alimentação gratuita em creches e escolas de ensino fundamental no Brasil: análise da focalização nos anos 80 e 90". *XII Congreso Latinoamericano de Nutrición*. Anais. Buenos Aires (Disponível em CD ROM).
- Smith, B.L. (1997): "Food control systems: an international perspective". Palestra: *Seminário sobre a qualidade de alimentos. A indústria e os consumidores- uma parceria pela qualidade*. São Paulo, Associação Brasileira das Indústrias de Alimentação, Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor.
- Souza, A. M. de; Fonseca, A. M. M. da. O debate sobre renda mínima: a experiência de Campinas. São Paulo em Perspectiva, vol.11, n.4, out./dez/ de 1997.
- Stewart, F. (2000): *Distribuição de Renda e Desenvolvimento*. (mimeo.).
- Tasco, Adriana (1991). "Cesta Básica". *Conjuntura Alimentos*, São Paulo, no. especial, pp. 8-21 (out.).
- Takagi, M.; Graziano da Silva, J.; Del Grossi, M. (2001): *Pobreza e fome: em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil*. Campinas, IE/Unicamp. (Texto para discussão 101).
- Tomich, F.A.; Magalhães, L.G.; Guedes, E.M.; De Carvalho, A.X. (1998): "Desoneração do ICMS da Cesta Básica". *Planejamento e Políticas Públicas* no. 17, junho, pp. 213-251.

- Torres Fº, E. T.; Carvalho, E. M. (1989). Uma análise dos programas de suplementação alimentar nos anos 80: Desempenho e formas de organização in MPAS / CEPAL. Projeto: A política Social em Tempo de Crise: Articulação Institucional e Descentralização (convênio MPAS/CEPAL) Brasília, 1989 (Volume III: Avaliação das Políticas Sociais Brasileiras).
- Tubiana, I. (1985): "O Comércio Mundial dos Produtos Agrícolas: da regulação global ao fracionamento dos mercados". *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v.6, n.2, pp.103-26.
- WHO (1996): *Guidelines for strengthening a national food safety programme*. Geneva.



# ANEXOS

**Tabela 1A - Comparação da Proporção de Indigentes e Pobres, por região, segundo autores selecionados**

Regiões	Rocha (2000) % indigentes em 1999	Rocha (2000) <sup>(a)</sup> % pobres em 1999	Ferreira et al. (2000) % pobres em 1996	Hoffmann (2001) % de pobres <sup>(b)</sup> 1999	Fome Zero % de pobres <sup>(c)</sup> em 1999
Norte	10,4	39,7	30,1	22,3	29,8
Metropolitana	9,7	37,5		16,2	26,1
Urbana não-metrop.	10,5	40,0		21,6	29,7
Rural <sup>(d)</sup>	...			44,7 <sup>(d)</sup>	31,2
Nordeste	16,3	50,9	47,9	35,0	40,6
Metropolitana	14,2	52,6		20,9	29,7
Urbana não-metrop.	13,0	49,4		28,5	38,9
Rural	21,6	51,8		50,4	49,4
Sudeste	5,3	28,6	9,2	9,6	13,5
Metropolitana	5,7	34,4		7,3	12,3
Urbana não-metrop.	4,1	22,7		8,2	12,1
Rural	9,0	28,7		25,3	26,7
Sul	5,4	19,7	12,1	11,3	14,3
Metropolitana	4,5	22,7		7,5	12,4
Urbana não-metrop.	5,1	18,0		9,1	12,4
Rural	7,3	22,5		21,7	22,4
Centro-Oeste	5,4	37,4	16,6	12,9	18,5
Metropolitana	5,0	39,4		9,6	18,0
Urbana não-metrop.	5,4	37,5		11,4	16,5
Rural	5,9	34,9		21,8	26,5
BRASIL	8,7	35,0	22,6	18,1	21,9
Metropolitana	7,1	36,9		10,1	15,6
Urbana não-metrop.	7,3	31,8		15,1	20,3
Rural	15,3	40,3		38,5	36,8

(a) Para as regiões metropolitanas e para o Sudeste, foi tirada a média de cada região.

(b) Proporção de pessoas com rendimento familiar per capita igual ou menor do que o valor real de 1/4 do salário mínimo de agosto de 1980 (R\$ 46,15 de set.99).

(c) Pobres: renda familiar per capita até US\$ 1,08 (câmbio de setembro de 1999) por dia com imputação do autoconsumo e deduzidas as despesas com aluguel e prestação de casa própria.

(d) Só Tocantins. A estimativa do Projeto Fome Zero envolve todos os estados.

**Tabela 2A: Estimativa de Pobres no Brasil, segundo os Estados - Brasil 1999**

Estados	Pobres <sup>(a)</sup>			Não-pobres			População total <sup>(b)</sup> (1.000)		% pessoas pobres	% famílias pobres
	nº pessoas (1.000)	nº Famílias (1.000)	Renda média per capita disponível de todos os rendimentos (em R\$)	nº pessoas (1.000)	nº Famílias (1.000)	Renda média per capita disponível de todos os rendimentos (em R\$)	Pessoas	Famílias		
<b>RO</b>										
Urbana	174	38	38,12	656	178	320,81	831	216	21,0	17,6
Rural	104	23	38,12	390	106	320,81	493	128	21,0	17,6
<b>AC</b>										
Urbana	119	22	38,87	232	65	371,94	351	87	33,8	25,5
Rural	60	11	38,87	118	33	371,94	178	44	33,8	25,5
<b>AM</b>										
Urbana	792	148	41,64	1.143	280	242,57	1.936	427	40,9	34,5
Rural	275	51	41,64	397	97	242,57	672	148	40,9	34,5
<b>RR</b>										
Urbana	35	8	36,99	162	40	307,71	197	48	17,8	17,3
Rural	11	3	36,99	51	13	307,71	62	15	17,8	17,3
<b>PA</b>										
Metropolitana	285	57	43,76	657	161	334,24	942	217	30,3	26,1
Urbana	886	160	43,69	1.332	325	208,88	2.218	485	39,9	33,1
Rural	446	81	43,69	671	163	208,88	1.117	244	39,9	33,1
<b>AP</b>										
Urbana	146	26	38,22	232	53	270,22	378	79	38,7	32,7
Rural	18	3	38,22	29	7	270,22	47	10	38,7	32,7
<b>TO</b>										
Urbana	242	50	43,52	467	130	227,28	710	181	34,2	27,9
Rural	219	44	31,91	187	57	171,94	407	101	53,9	43,7
<b>MA</b>										
Urbana	1.171	241	43,12	1.180	315	199,38	2.351	556	49,8	43,4
Rural	1.712	313	34,61	1.323	353	202,65	3.035	666	56,4	47,0
<b>PI</b>										
Urbana	734	150	40,46	811	225	249,00	1.545	376	47,5	40,0
Rural	706	136	29,75	437	124	145,31	1.142	261	61,8	52,4
<b>CE</b>										
Metropolitana	979	202	39,17	1.693	458	291,28	2.672	660	36,7	30,7
Urbana	1.052	223	39,61	956	274	212,40	2.008	496	52,4	44,9
Rural	1.364	265	29,78	870	245	118,46	2.234	510	61,1	52,0
<b>RN</b>										
Urbana	650	138	40,35	1.081	290	286,97	1.731	428	37,5	32,3
Rural	488	96	33,92	409	104	150,27	897	199	54,4	47,9
<b>PB</b>										
Urbana	784	175	42,33	1.415	413	355,56	2.198	588	35,6	29,7
Rural	755	148	31,69	370	108	163,11	1.125	256	67,1	57,7
<b>PE</b>										
Metropolitana	997	218	37,77	1.994	565	307,21	2.991	783	33,3	27,8
Urbana	1.337	292	39,43	1.364	396	199,85	2.701	688	49,5	42,4
Rural	874	159	30,99	505	156	124,05	1.379	315	63,4	50,6
<b>AL</b>										
Urbana	830	178	39,84	936	259	263,73	1.765	437	47,0	40,7
Rural	597	113	32,97	347	103	138,26	944	216	63,3	52,5

cont.

**Parte 2**

Estados	Pobres <sup>(a)</sup>			Não-pobres			População total <sup>(b)</sup> (1.000)		% pessoas pobres	% famílias pobres
	nº pessoas (1.000)	nº Famílias (1.000)	Renda média per capita disponível de todos os rendimentos (em R\$)	nº pessoas (1.000)	nº Famílias (1.000)	Renda média per capita disponível de todos os rendimentos (em R\$)	Pessoas	Famílias		
<b>SE</b>										
Urbana	460	102	40,13	675	191	313,66	1.136	293	40,5	34,8
Rural	297	59	33,84	156	53	118,44	453	112	65,5	52,4
<b>BA</b>										
Metropolitana	1.005	219	44,72	1.674	489	378,19	2.680	707	37,5	30,9
Urbana	2.423	513	40,62	2.760	797	213,83	5.183	1.310	46,8	39,2
Rural	2.660	514	35,76	1.965	601	125,45	4.625	1.115	57,5	46,1
<b>MG</b>										
Metropolitana	746	165	41,38	3.120	874	354,74	3.866	1.039	19,3	15,9
Urbana	2.188	480	40,26	7.370	2.135	283,65	9.558	2.615	22,9	18,4
Rural	1.507	292	35,94	1.954	573	166,27	3.461	866	43,6	33,8
<b>ES</b>										
Urbana	445	99	35,25	1.746	508	331,42	2.191	607	20,3	16,3
Rural	267	59	38,66	450	129	189,05	716	188	37,2	31,4
<b>RJ</b>										
Metropolitana	1.323	343	43,52	8.621	2.726	412,04	9.944	3.069	13,3	11,2
Urbana	433	97	42,16	2.266	702	303,47	2.699	800	16,1	12,2
Rural	207	42	38,79	410	123	152,87	618	166	33,6	25,6
<b>SP</b>										
Metropolitana	2.368	556	37,10	14.061	4.001	445,00	16.428	4.557	14,4	12,2
Urbana	1.566	359	38,92	14.463	4.209	366,66	16.030	4.568	9,8	7,9
Rural	442	89	38,07	1.828	499	265,88	2.270	588	19,5	15,2
<b>PR</b>										
Metropolitana	395	93	37,93	2.085	606	410,79	2.480	700	15,9	13,4
Urbana	1.042	247	36,93	4.003	1.206	317,21	5.045	1.453	20,7	17,0
Rural	622	133	37,79	1.045	299	195,27	1.667	431	37,3	30,8
<b>SC</b>										
Urbana	380	83	39,48	3.291	981	357,16	3.671	1.064	10,3	7,8
Rural	341	70	38,80	1.013	277	201,03	1.354	347	25,2	20,3
<b>RS</b>										
Metropolitana	502	119	43,60	2.792	903	440,35	3.294	1.023	15,2	11,7
Urbana	700	157	36,66	4.000	1.260	354,05	4.700	1.417	14,9	11,1
Rural	420	90	39,07	1.433	438	248,69	1.853	528	22,6	17,1
<b>MS</b>										
Urbana	349	80	36,86	1.317	377	297,55	1.666	457	20,9	17,5
Rural	104	21	41,48	223	68	210,85	328	90	31,9	23,7
<b>MT</b>										
Urbana	295	64	42,07	1.441	407	297,72	1.736	471	17,0	13,6
Rural	175	36	41,56	428	134	191,02	603	170	29,1	21,4
<b>GO</b>										
Urbana	795	192	37,87	3.101	912	289,29	3.895	1.103	20,4	17,4
Rural	341	81	39,45	555	181	217,65	897	262	38,1	30,8
<b>DF</b>										
Metropolitana	403	94	42,72	1.522	428	584,74	1.925	522	21,0	18,0

Cont.

**Parte 3**

Estados	Pobres <sup>(a)</sup>			Não-pobres			População total <sup>(b)</sup> (1.000)		% pessoas pobres	% famílias pobres
	nº pessoas (1.000)	nº Famílias (1.000)	Renda média per capita disponível de todos os rendimentos (em R\$)	nº pessoas (1.000)	nº Famílias (1.000)	Renda média per capita disponível de todos os rendimentos (em R\$)	Pessoas	Famílias		
<b>BRASIL</b>	44.043	9.324	38,34	114.180	33.180	327,67	158.223	42.504	27,8	21,9
Metropolitana	9.003	2.067	40,41	38.218	11.210	414,72	47.221	13.277	19,1	15,6
Urbana	8.431	1.949	40,39	37.218	10.928	418,59	45.649	12.877	18,5	15,1
Rural	572	117	40,79	1.000	282	270,80	1.572	400	36,4	29,4
Não-metropolitana	35.040	7.257	37,79	75.962	21.970	282,90	111.002	29.228	31,6	24,8
Urbana	20.027	4.324	40,03	58.399	16.927	309,68	78.427	21.251	25,5	20,3
Rural	15.012	2.933	34,60	17.563	5.044	184,60	32.575	7.977	46,1	36,8

Fonte: Tabulações especiais da PNAD e Censo Demográfico de 2000.

a) Pobres: renda familiar per capita até US\$ 1,08 (câmbio de setembro de 1999) por dia com imputação do autoconsumo e deduzidas as despesas com aluguel e prestação de casa própria.

b) Exclui a população sem declaração de renda e sem declaração de aluguel ou prestação. Exclui empregado domésticos que moram no local de trabalho e pensionistas.

**Tabela 3A - Famílias Extensas Pobres e Não-pobres, segundo Tipos - Brasil 1999**

Em 1.000

Tipos de Famílias Extensas <sup>(b)</sup>	Total	Pobres <sup>(a)</sup>			Total	Não-pobres		
		Metropo- litana	Urbana N.Metro.	Rural		Metropo- litana	Urbana N.Metro.	Rural
Total de famílias extensas (em mil)	9.142	2.065	4.318	2.760	32.699	11.196	16.892	4.611
Empregadora (empregados permanentes)	-	-	-	-	2.416	665	1.448	304
agrícola	-	-	-	-	222	6	76	139
pluriativo	-	-	-	-	259	8	153	98
não-agrícola	-	-	-	-	1.936	651	1.218	67
"conta própria"	3.198	496	1.319	1.383	10.076	2.956	5.011	2.109
agrícola	1.005	9	173	823	1.343	27	212	1.105
pluriativo	625	11	189	426	1.128	32	463	633
não-agrícola	1.568	477	958	133	7.604	2.897	4.336	371
Empregada	4.294	1.008	2.118	1.167	16.044	6.166	8.223	1.655
agrícola	1.018	25	302	692	1.087	25	353	709
pluriativo	302	6	135	160	590	18	342	230
não-agrícola	2.974	977	1.682	315	14.367	6.124	7.528	715
Não-Ocupada na semana	1.650	561	880	210	4.163	1.410	2.210	544
com membros que recebem aposentadoria e/ou pensão	687	211	392	83	3.788	1.258	2.020	509
sem aposentados e/ou pensionistas	963	349	487	127	375	152	189	35
Total de Famílias								
Ocupadas	7.492	1.504	3.438	2.550	28.536	9.787	14.682	4.067
agrícolas	2.023	33	474	1.516	2.652	58	641	1.953
pluriativa	927	17	324	586	1.977	57	959	961
não-agrícola	4.541	1.454	2.640	448	23.907	9.672	13.082	1.153

Fonte: Tabulações especiais da PNAD.

a) Pobres: renda familiar per capita até US\$ 1,08 (câmbio de setembro de 1999) por dia com imputação do autoconsumo e deduzidas as despesas com aluguel e prestação de casa própria.

b) Famílias residentes em domicílios particulares permanentes. Exclui a população sem declaração de renda, empregados domésticos que moram no local de trabalho e pensionistas. Exclui as populações rurais de RO, AC, AM, RR, PA e AM.



**Tabela 4A - Famílias extensas pobres e não-pobres, segundo tipos - Brasil - 1999**

Em %								
Tipos de Famílias Extensas <sup>(b)</sup>	Pobres <sup>(a)</sup>				Não-pobres			
	Total	Metropo- litana	Urbana N.Metro.	Rural	Total	Metropo- litana	Urbana N.Metro.	Rural
Total de famílias extensas (em mil)	9.142	2.065	4.318	2.760	32.699	11.196	16.892	4.611
(em %)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Empregadora (empregados permanentes)	-	-	-	-	7,4	5,9	8,6	6,6
Agrícola	-	-	-	-	0,7	0,1	0,5	3,0
Pluriativo	-	-	-	-	0,8	0,1	0,9	2,1
não-agrícola	-	-	-	-	5,9	5,8	7,2	1,4
"Conta própria"	35,0	24,0	30,6	50,1	30,8	26,4	29,7	45,7
Agrícola	11,0	0,4	4,0	29,8	4,1	0,2	1,3	24,0
Pluriativo	6,8	0,5	4,4	15,4	3,5	0,3	2,7	13,7
não-agrícola	17,1	23,1	22,2	4,8	23,3	25,9	25,7	8,1
Empregada	47,0	48,8	49,1	42,3	49,1	55,1	48,7	35,9
Agrícola	11,1	1,2	7,0	25,1	3,3	0,2	2,1	15,4
Pluriativo	3,3	0,3	3,1	5,8	1,8	0,2	2,0	5,0
não-agrícola	32,5	47,3	39,0	11,4	43,9	54,7	44,6	15,5
Não Ocupada na semana	18,1	27,2	20,4	7,6	12,7	12,6	13,1	11,8
com membros que recebem aposentadoria e/ou pensão	7,5	10,2	9,0	3,0	11,6	11,2	12,0	11,0
sem aposentados e/ou pensionistas	10,5	17,0	11,3	4,5	1,1	1,4	1,1	0,8
Total de Famílias Ocupadas	81,9	72,8	79,6	92,4	87,3	87,4	86,9	88,2
agrícola	22,1	1,6	11,0	54,9	8,1	0,5	3,8	42,4
pluriativa	10,1	0,8	7,5	21,2	6,0	0,5	5,7	20,8
não-agrícola	49,7	70,4	61,1	16,2	73,1	86,4	77,4	25,0

Fonte: Tabulações especiais da PNAD.

a) Pobres: renda familiar per capita até US\$ 1,08 (câmbio de setembro de 1999) por dia com imputação do autoconsumo e deduzidas as despesas com aluguel e prestação de casa própria.

b) Famílias residentes em domicílios particulares permanentes. Exclui a população sem declaração de renda, empregados domésticos que moram no local de trabalho e pensionistas. Exclui a população rural de RO, AC, AM, RR, PA e AM.

**Tabela 5A - Domicílios dos pobres e não-pobres, segundo características selecionadas – Brasil – 1999**

Em %								
Características dos Domicílios <sup>(b)</sup>	Total	Pobres <sup>(a)</sup>			Total	Não-pobres		
		Metropo- litana	Urbana N.Metro.	Rural		Metropo- litana	Urbana N.Metro.	Rural
Total de Domicílios	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Água canalizada de rede de distribuição								
sim	56,7	82,6	72,2	12,9	81,4	93,2	90,3	20,1
não	43,3	17,4	27,8	87,1	18,6	6,8	9,7	79,9
Esgoto sanitário								
Rede coletora e fossa séptica	28,7	59,1	30,7	2,8	59,2	81,5	58,9	6,0
Outros	49,2	36,4	56,8	46,8	36,0	17,7	38,9	69,3
Sem banheiro ou sanitário	22,1	4,5	12,5	50,4	4,8	0,7	2,1	24,6
Destino do lixo								
Coletado	61,6	90,4	79,8	11,6	84,9	97,0	94,5	20,8
Outras	38,3	9,5	20,1	88,4	14,9	2,9	5,3	78,9
Ignorado	0,1	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0
Forma de iluminação								
Energia elétrica	87,3	99,1	96,3	64,3	96,7	99,8	99,1	80,1
Outras formas	12,6	0,8	3,6	35,7	3,1	0,1	0,6	19,6
Ignorado	0,1	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0

Fonte: Tabulações especiais da PNAD.

a) Pobres: renda familiar per capita até US\$ 1,08 (câmbio de setembro de 1999) por dia com imputação do autoconsumo e deduzidas as despesas com aluguel e prestação de casa própria.

b) Exclui a população sem declaração de renda, empregados domésticos que moram no local de trabalho e pensionistas. Exclui as populações rurais de RO, AC, AM, RR, PA e AM.

**Tabela 6A - Famílias pobres e não-pobres, segundo características selecionadas – Brasil – 1999**

Em %								
Características das Famílias <sup>(b)</sup>	Total	Pobres <sup>(a)</sup>			Total	Não-pobres		
		Metropo- litana	Urbana N.Metro.	Rural		Metropo- litana	Urbana N.Metro.	Rural
Total de Famílias	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Cor/raça da pessoa de referência da família								
Branca	35,6	39,3	35,9	32,2	62,3	63,5	63,8	53,8
Parda	55,5	48,7	55,6	60,4	31,3	28,4	30,8	40,4
Preta	8,6	11,5	8,2	7,0	5,6	7,0	4,7	5,3
Amarela	0,2	0,3	0,1	0,1	0,6	0,9	0,5	0,4
Indígena	0,2	0,2	0,3	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1
Nível de instrução da pessoa de referência da família								
Nunca frequentou escola e 1ª Série do 1º Grau incompleta	34,4	18,5	32,7	49,1	15,7	8,6	14,8	36,4
1º Ciclo do 1º Grau	24,6	19,9	24,4	28,3	15,3	11,7	15,5	23,4
2º Ciclo do 1º Grau	28,5	38,3	29,7	19,3	30,6	29,7	31,7	29,0
1º grau completo e 2º Incompleto	7,8	14,1	8,2	2,4	13,3	16,8	13,1	5,1
2º Grau comp. e superior incomp.	4,1	8,0	4,4	0,7	16,8	21,2	17,1	4,9
Superior completo	0,3	0,8	0,3	0,0	8,1	11,9	7,6	1,0
sem declaração	0,3	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Tipo de família								
casal sem filhos	3,8	4,6	3,5	3,6	12,5	11,9	12,1	15,1
casal c/ filhos menores de 14 anos	37,5	33,2	35,4	44,1	23,2	22,5	24,1	21,9
1 filho	9,5	9,3	8,9	10,6	10,9	10,9	11,1	10,3
2 filhos	13,2	12,3	13,2	14,0	9,2	8,8	9,7	8,2
3 ou mais filhos	14,8	11,6	13,3	19,5	3,1	2,8	3,3	3,4
mãe c/ filhos menores de 14 anos	5,4	6,9	6,7	2,4	1,9	2,1	2,0	1,1
casal ou mãe c/ filhos de 14 anos ou mais	10,3	12,3	11,1	7,5	26,0	27,4	25,7	24,0
casal ou mãe c/ filhos menores de 14 anos e de 14 anos ou mais	37,2	34,7	37,6	38,5	21,8	21,2	22,2	21,6
outros tipos de famílias	5,8	8,3	5,8	3,8	14,6	14,9	13,9	16,4

Fonte: Tabulações especiais da PNAD.

a) Pobres: renda familiar per capita até US\$ 1,08 (câmbio de setembro de 1999) por dia com imputação do autoconsumo e deduzidas as despesas com aluguel e prestação de casa própria.

b) Exclui a população sem declaração de renda, empregados domésticos que moram no local de trabalho e pensionistas. Exclui as populações rurais de RO, AC, AM, RR, PA e AM.

**Tabela 7A - Pobres e Não-pobres, segundo características selecionadas - Brasil 1999**

Parte 1 - Em %								
Características das pessoas	Pobres <sup>(a)</sup>				Não-pobres			
	Total	Metropo- litana	Urbana N.Metro.	Rural	Total	Metropo- litana	Urbana N.Metro.	Rural
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sexo								
Homem	48,9	47,2	48,1	51,2	48,9	47,8	48,7	52,6
Mulher	51,1	52,8	51,9	48,8	51,1	52,2	51,3	47,4
Idade								
até 4	14,6	14,5	14,6	14,6	7,3	7,3	7,4	7,1
5 a 10	14,6	13,7	14,3	15,8	7,8	7,4	8,0	7,8
10 a 14 anos	14,7	13,3	14,2	16,2	9,1	8,5	9,3	9,5
15 a 19 anos	11,3	11,0	11,5	11,2	10,4	10,2	10,4	10,6
20 a 29 anos	14,5	15,6	15,1	13,0	17,5	18,2	17,4	16,0
30 a 39 anos	13,1	14,7	12,8	12,7	15,6	16,1	15,8	13,5
40 a 49 anos	8,6	8,8	8,3	9,0	12,8	13,7	12,7	10,9
50 a 59 anos	4,9	4,3	4,9	5,1	8,6	8,7	8,3	9,6
60 anos e mais	3,7	4,0	4,3	2,6	11,0	9,8	10,7	15,1
Dado não disponível	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cor/raça da pessoa								
Branca	34,3	38,3	34,4	31,7	61,6	62,0	63,3	54,5
Preta	7,0	9,2	6,5	6,3	4,8	6,2	4,0	4,4
Amarela	0,1	0,3	0,1	0,1	0,6	0,8	0,4	0,4
Parda	58,3	52,1	58,7	61,6	32,9	30,8	32,1	40,7
Indígena	0,3	0,2	0,3	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1
Origem das pessoas								
Nasceu no município em que mora	69,7	61,3	67,2	78,6	57,3	55,4	56,2	66,0
Nasceu neste estado mas não no município atual	19,5	22,5	21,3	15,1	25,1	23,0	27,3	21,8
Nasceu em outro estado/país	10,8	16,2	11,5	6,3	17,6	21,6	16,5	12,2
Norte	0,6	0,3	1,1	0,2	0,6	0,4	0,8	0,3
Nordeste	5,6	11,0	5,1	2,9	7,1	11,6	5,1	3,8
Sudeste	2,6	3,4	2,9	1,6	5,5	5,6	5,9	3,6
Sul	1,2	0,9	1,4	1,0	2,9	2,3	3,1	3,4
Centro-oeste e Distrito federal	0,7	0,4	0,9	0,5	1,0	0,7	1,2	0,9
outro país	0,1	0,2	0,1	0,1	0,5	1,0	0,3	0,1
Dados para crianças (5 a 15 anos de idade)								
freqüentam escola ou creche	86,6	86,7	87,7	85,2	93,1	94,1	93,9	87,8
não freqüentam	13,3	13,3	12,3	14,8	6,9	5,9	6,1	12,2
Dados para pessoas de 10 anos ou mais de idade								
100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Grupos de anos de estudo								
s/ instrução	22,3	12,6	21,1	30,6	10,6	6,1	9,7	24,4
1 a 3 anos	30,2	23,6	28,7	36,8	14,6	11,2	14,2	24,2
4 a 7 anos	35,0	42,7	36,4	27,9	34,2	32,6	34,9	35,2
8 a 10 anos	8,4	13,8	9,3	3,5	16,6	19,8	16,7	8,7
11 a 14 anos	3,5	6,4	3,9	0,9	17,9	21,9	18,4	6,3
15 anos ou mais	0,2	0,4	0,2	0,0	5,7	8,0	5,5	0,8
Sem declaração	0,4	0,5	0,5	0,3	0,5	0,4	0,5	0,5

Parte 2 – Em %

Características das pessoas	Pobres <sup>(a)</sup>				Não-pobres			
	Total	Metropo- litana	Urbana N.Metro.	Rural	Total	Metropo- litana	Urbana N.Metro.	Rural
Para Ocupados (maiores de 10 anos)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Trabalho agrícola	49,1	5,5	25,8	83,9	17,9	1,7	10,0	69,9
Trabalho não-agrícola	50,9	94,5	74,2	16,1	82,1	98,3	90,0	30,1
Trabalho agrícola	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Posição na ocupação no trabalho da semana de referência								
Empregado permanente	12,5	27,2	17,8	10,7	17,5	18,5	23,2	15,1
Empregado temporário	12,3	6,4	22,1	9,7	9,8	2,9	16,6	7,4
"conta própria"	24,2	16,1	23,0	24,7	26,5	19,0	21,5	28,9
Empregador	0,0	0,0	0,0	0,0	4,7	4,2	7,6	3,5
Não remunerado	34,3	15,3	17,5	39,2	21,5	15,9	8,7	27,1
Trabalhador para próprio consumo	16,8	35,0	19,6	15,6	19,9	39,4	22,4	18,0
Para os empregados agrícolas	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Possui registro de trabalho	19,6	34,8	20,9	18,4	37,3	35,4	40,1	35,4
Recebe auxílio alimentação	3,9	14,3	3,5	3,7	10,0	11,2	9,8	10,0
Não recebe	15,7	20,5	17,4	14,6	27,3	24,1	30,2	25,4
Não possui registro assinado	80,4	65,2	79,0	81,6	62,7	64,6	59,9	64,5
Recebe auxílio alimentação	15,2	12,1	18,1	13,8	15,1	15,6	17,1	13,7
Não recebe	65,2	53,1	60,9	67,8	47,5	49,0	42,8	50,7
Recebe auxílio alimentação	18,8	26,4	21,0	17,4	24,2	24,4	25,1	23,5
Não recebe	79,7	73,6	76,3	81,7	72,2	66,4	68,3	75,3
sem declaração	1,5	0,0	2,7	0,9	3,6	9,2	6,5	1,2
Para os empregadores e "conta própria" agrícolas, eram:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
proprietários	48,6	43,1	44,9	49,6	70,6	56,5	71,5	70,7
arrendatários	11,1	18,1	14,2	10,2	6,7	6,1	8,9	6,0
parceiros	12,5	16,1	18,6	10,9	9,0	8,3	9,6	8,8
posseiros	6,1	6,5	5,2	6,3	3,4	10,3	2,5	3,5
cessionários	19,5	5,4	15,1	20,8	8,7	6,1	6,8	9,5
outra condição e/ou ignorado	2,2	10,8	2,1	2,2	1,6	12,7	0,6	1,5
Algum tipo de produção foi consumida como alimentação no mês								
sim	86,4	82,6	86,8	86,3	86,1	73,0	81,9	88,0
não	13,6	17,4	13,1	13,7	13,8	22,8	18,1	12,0
ignorado	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	4,2	0,0	0,0
Se positivo, que parcela da alimentação consumida no domicílio foi retirada dessa produção no mês								
até a metade	88,4	87,6	93,3	87,2	86,3	97,4	91,9	84,2
mais da metade	11,6	12,4	6,7	12,8	13,7	2,6	8,1	15,8
ignorado	0,0	0,0	0,2	0,0	0,1	5,8	0,0	0,0
Trabalho não-agrícola	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Posição na ocupação no trabalho da semana de referência								
Empregado	48,5	50,3	47,3	49,8	61,5	64,9	59,9	56,0
empregado doméstico	18,5	18,1	18,7	18,6	8,5	8,2	8,1	14,2
"conta própria"	27,1	27,0	27,8	24,8	21,4	20,4	22,2	21,1
empregador	0,0	0,0	0,0	0,0	5,1	4,5	5,7	3,1
não remunerado	5,2	3,8	5,7	5,8	3,3	1,9	4,0	5,5
construção para próprio uso	0,6	0,7	0,5	1,0	0,2	0,2	0,1	0,2

## Parte 3 – Em %

Características das pessoas	Pobres <sup>(a)</sup>				Não-pobres			
	Total	Metropo- litana	Urbana N.Metro.	Rural	Total	Metropo- litana	Urbana N.Metro.	Rural
Para os empregados não-agrícolas	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Possui registro de trabalho	37,8	49,8	34,8	26,9	68,8	72,9	67,1	57,8
Recebe auxílio alimentação	13,6	24,8	9,9	6,2	32,4	42,1	26,8	20,4
Não recebe	24,1	25,0	24,7	20,4	36,2	30,7	40,1	37,0
Não possui registro assinado	62,1	50,2	65,2	73,1	31,2	27,1	32,9	42,2
Recebe auxílio alimentação	21,8	19,2	22,6	23,9	9,6	9,1	9,5	14,2
Não recebe	39,9	31,0	42,2	48,1	21,4	18,0	23,2	27,6
Recebe auxílio alimentação	35,4	43,9	32,5	30,1	42,1	51,2	36,3	34,6
Não recebe	64,1	56,0	66,9	68,6	57,6	48,7	63,3	64,6
sem declaração	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Todos os ocupados	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ramos de atividade								
Agrícola	48,9	5,5	25,5	83,8	17,7	1,7	9,6	69,7
Indústria	15,0	23,9	21,3	6,4	20,5	22,8	22,9	9,8
comércio	8,9	18,0	13,8	1,6	14,6	16,2	17,3	4,1
Serviços	24,5	48,7	34,8	7,3	39,7	50,1	42,0	14,5
Administração pública	1,8	1,8	3,1	0,7	5,4	5,6	6,5	1,7
Outras atividades	1,0	2,1	1,5	0,2	2,1	3,6	1,7	0,3
Contribuição para instituto de previdência no trabalho principal								
Sim	16,9	35,3	21,1	7,1	50,2	62,0	52,7	21,7
Não	83,1	64,7	78,9	92,9	49,8	38,0	47,3	78,3
ignorado	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ocupados com 60/65 anos ou mais <sup>(b)</sup>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Com aposentadoria	49,4	19,3	45,5	60,3	66,0	47,8	62,6	78,4
Com pensão	6,6	7,3	8,7	4,5	6,7	9,5	7,9	4,0
Com aposentadoria e pensão	0,4	0,0	0,4	0,4	5,1	4,1	4,6	6,2
Sem aposentadoria e/ou pensão	43,7	73,4	45,4	34,8	22,2	38,6	24,9	11,4
Para não ocupados na semana								
Procurou trabalho na semana de referência	16,7	33,3	21,6	3,3	7,7	11,2	7,3	2,1
Era aposentado de instituto de previdência federal, estadual ou municipal, ou do governo federal	0,1	0,3	0,1	0,0	0,3	0,4	0,3	0,0
Era pensionista de instituto de previdência federal, estadual ou municipal, ou do governo federal	0,2	0,4	0,2	0,0	0,1	0,2	0,1	0,0
População desocupada com 60/65 anos ou mais de idade <sup>(b)</sup>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Com aposentadoria	27,4	24,6	31,7	23,3	58,3	44,5	73,3	100,0
Com pensão	6,2	13,0	0,0	0,0	9,2	15,1	2,3	0,0
Com aposentadoria e pensão	0,0	0,0	0,0	0,0	3,7	0,9	7,3	0,0
Sem aposentadoria e/ou pensão	66,3	62,3	68,3	76,7	28,8	39,4	17,1	0,0
População inativa com 60/65 anos ou mais de idade <sup>(b)</sup>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Com aposentadoria	59,7	48,3	62,8	68,1	59,7	51,9	61,5	74,6
Com pensão	13,6	18,4	12,1	11,0	16,6	19,9	16,2	8,8
Com aposentadoria e pensão	1,3	1,6	1,2	0,7	6,4	6,5	6,4	6,4
Sem aposentadoria e/ou pensão	26,7	33,3	25,2	20,9	23,7	28,2	15,9	16,6

Fonte: Tabulações especiais da PNAD.

\* Exclui a população sem declaração de renda e inclui empregados domésticos e pensionistas que moram com outras família.

Exclui as populações rurais de RO, AC, AM, RR, PA e AM.

a) Pobres: renda familiar per capita até US\$ 1,08 por dia com imputação do autoconsumo e deduzidas as despesas com aluguel e prestação de casa própria.

b) refere-se a mulheres com 60 anos e mais e homens com 65 anos e mais.

**Tabela 8A - Famílias extensas com autoconsumo alimentar – Brasil – 1999**

Tipo de família	Autoconsumo (em 1.000 fam.)			Autoconsumo (%)	
	sem	com	Total	Distribuição sobre total c/ autoconsumo	% de com autoconsumo / total
Empregador com três ou mais empregados permanentes	1.183	76	1.259	1,3	6,0
Agrícola	8	28	36	0,5	77,8
Pluriativo	38	37	75	0,6	49,3
Não-agrícola	1.136	11	1.147	0,2	1,0
Empregador com até dois empregados permanentes	959	321	1.280	5,5	25,1
Agrícola	24	167	192	2,9	87,0
Pluriativo	62	137	199	2,4	68,8
Não-agrícola	872	17	889	0,3	1,9
“Conta própria”	9.909	3.829	13.737	65,9	27,9
Agrícola	216	2.225	2.441	38,3	91,2
Pluriativo	484	1.391	1.875	23,9	74,2
Não-agrícola	9.209	213	9.421	3,7	2,3
Empregados	19.659	1.051	20.710	18,1	5,1
Agrícola	1.620	394	2.013	6,8	19,6
Pluriativo	852	182	1.034	3,1	17,6
Não-agrícola	17.187	476	17.663	8,2	2,7
Não ocupados	5.332	533	5.865	9,2	9,1
TOTAL GERAL	37.041	5.810	42.851	100,0	13,6

Fonte: PNAD, 1999. Tabulações especiais do Projeto Rurbano, maio 2001.

O Projeto Fome Zero contou com a colaboração dos seguintes autores, através dos papers listados:

- **O comportamento do Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT no Brasil durante os Anos 90.** De: Alexandre Guerra e Dulce Cazzuni (DESEP/CUT)
- **Perfil de Compra de Produtos Básicos em Assentamentos Rurais.** De: Altivo Andrade Almeida Cunha (Lúmen)
- **Ações Públicas Locais de Segurança Alimentar.** De: Christiane Costa e Renato Maluf (Instituto Polis)
- **Desafios para o Programa Público de Garantia da Segurança dos Alimentos no Brasil.** De: Elisabete Salay (Unicamp)
- **Tributação dos Alimentos no Brasil.** De: Fernando Gaiger Silveira (IPEA Brasília):
- **O Combate à Fome e à Desnutrição e a Promoção da Alimentação Adequada no Contexto do Direito Humano à Alimentação – Um Eixo Estratégico do Desenvolvimento Humano Sustentável.** De: Flávio Valente (Agora)
- **O Conceito de Segurança Alimentar.** De: Francisco Menezes (IBASE)
- **A Política da Previdência Rural no Brasil.** De: Guilherme Costa Delgado (IPEA Brasília)
- **Necessidades de Avanços na Regulamentação do Marketing dos Alimentos Industrializados no Brasil.** De: Josely Durães (Asbran)
- **Organizações Benéficas.** De: Luis Carlos Fabrini Filho (NEPA/Unicamp)
- **Armazenamento e Estoques de Alimentos no Brasil (Evolução, Capacidade Atual e Propostas para Uma Política Pública).** De: Marcos Antonio de Oliveira e Moema Hofstaetter (DESER)
- **A Experiência do Restaurante Popular de Belo Horizonte como um Instrumento de Política de Segurança Alimentar.** De: Maria Regina Nabuco (PUC/Minas Gerais) e Maria José Pessoa (SMAB/BH)
- **O Programa de Alimentação Escolar no Brasil.** De: Marina Vieira da Silva (ESALQ/USP)
- **Quantificação do Fenômeno da Fome no Brasil e uma Metodologia para Estimação do Público-Alvo.** De: Maya Takagi (Instituto Cidadania e Unicamp), Mauro Del Grossi (IAPAR – Projeto Rurbano) e José Graziano da Silva (Instituto Cidadania – Unicamp – Projeto Rurbano)
- **Padrões de Preços de Alimentos em Hiper e Supermercados.** De: Moisés Machado (SMAB/BH)
- **Banco de Alimentos.** De: Newton Gomes (CRAISA Santo André)
- **Potencial de Produção Agropecuária no Brasil (colaboração com textos).** De: Renato Cabral (Embrapa)
- **Supermercados, a Nova Realidade: Como Intervir.** De: Silvio Porto (CEASA – Rio Grande do Sul)
- **São Paulo State G2B Exchange.** De: Walter Soboll (Secretaria da Fazenda/SP)