

---

# A ASSISTÊNCIA ALIMENTAR NAS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS

---

*Anna Maria Medeiros Peliano<sup>(1)</sup>*

## I. Introdução

É especialmente oportuno, após comemorarmos os 500 anos do Brasil, promover uma reflexão sobre questões que fazem parte da agenda nacional desde os primórdios da construção do País, os sucessos e fracassos observados na luta contra as desigualdades sociais, e as lições que se pode extrair do passado para a construção de um novo futuro.

Este artigo dedica-se ao atendimento alimentar prestado às comunidades mais pobres. Registra a evolução recente das carências nutricionais da população brasileira e as medidas governamentais adotadas, no campo da assistência alimentar e nutricional, para aqueles grupos da população que não podem mediante aquisição no mercado, atingir um padrão adequado de alimentação.

O texto está organizado em oito seções. A primeira traça um quadro dos resultados obtidos nos principais estudos realizados no País, que trataram de problemas de alimentação e nutrição. Em seguida, ressalte-se a complexidade do enfrentamento da fome que aflige uma parcela significativa da população, o que é sucedido por uma retrospectiva das políticas de assistência alimentar e de abastecimento social desenvolvidas desde o início da década de 40. Por fim, a última seção busca extrair ensinamentos da experiência vivenciada nos últimos anos e oferecer subsídios para o debate e a reflexão sobre o que precisa ser feito para aliviar a fome de milhões de brasileiros.

## II. A Insuficiência Alimentar da População Brasileira

A fome no Brasil é um problema antigo. No entanto, só recentemente passou a ser objeto de investigação e preocu-

pação social. Os primeiros inquéritos alimentares e nutricionais, no País, tiveram seu início nos anos 30. O pioneiro, realizado na cidade de Recife (1933) e coordenado por Josué de Castro, abrangeu 500 famílias residentes em núcleos operários. Visava, especialmente, a conhecer as condições de vida do operário urbano, identificar sua dieta alimentar básica, apurar os níveis salariais e a distribuição proporcional de seus gastos. Os resultados evidenciaram que o operário no Recife despendia mais de 70% de seus ganhos com alimentação e, “mesmo gastando tudo o que ganha na alimentação, consome apenas 1.646 calorias, quando são necessárias 2.000 a 4.000 calorias”<sup>(2)</sup>. Na mesma década, outros inquéritos foram realizados no Rio de Janeiro e São Paulo, estabelecendo as relações entre alimentação e renda, que terminaram por subsidiar a determinação da “ração essencial”<sup>(3)</sup>, a qual corresponderia a um dos itens cobertos pelo salário-mínimo, instituído em maio de 1940<sup>(4)</sup>.

Foi o próprio Josué de Castro que, anos mais tarde, em 1946, publicou o livro “Geografia da Fome”, no qual retratava, pela primeira vez, os hábitos e os problemas alimentares da população em todo o território nacional, concluindo: “das cinco diferentes áreas que formam o mosaico alimentar brasileiro, três são nitidamente áreas de fome: a Área da Amazônia, a da Mata e a do Sertão Nordestino”<sup>(5)</sup>. Nelas vivem populações que, em grande maioria – quase diria na sua totalidade –, exibem permanente ou ciclicamente as marcas inconfundíveis da fome coletiva. Nas outras duas regiões, a do Centro-Oeste e a do Extremo Sul, embora os hábitos alimentares estejam longe de ser perfeitos, não se apresentam, contudo, deficiências alimentares tão pronunciadas, a ponto de arrastarem a maioria da coletividade aos estados de fome. É verdade que também se manifestaram nestas áreas os desequilíbrios e as carências alimentares, sejam em suas formas discretas, subclínicas, sejam mesmo em suas exteriorizações completas, mas sempre como quadros de exceção, atingindo grupos reduzidos, representantes de determinadas classes, e não massas inteiras de populações, quase sua totalidade, como ocorre nas três outras áreas alimentares do País”<sup>(6)</sup>.

Somente trinta anos após a publicação de Geografia da Fome foi realizado um inquérito nacional sobre as condições de vida e de alimentação e nutrição da população – o Estudo Nacional de Despesa Familiar/ENDEF (1974/75) –, no qual foi identificado que dois terços da população brasileira não atingia os níveis de consumo recomendados pelo Fundo de Alimentação e Agricultura das Nações Unidas/Organização Mundial de Alimentação – FAO/OMS, de 2.240 calorias/dia, sendo que 17% apresentavam um déficit diário de 400 ou mais calorias. O próprio ENDEF apontou, ainda, que, de

---

<sup>(1)</sup> Coordenadora de Projetos Especiais do IPEA

<sup>(2)</sup> CASTRO, Josué – “Condições de Vida das Classes Operárias no Recife”, opud Castro, Anna Maria, “Nutrição e Desenvolvimento – Análise de uma Política”, Rio de Janeiro, 1977 (Tese de Livre Docência – UFRJ).

<sup>(3)</sup> Decreto-lei nº 399 – abril de 1938.

<sup>(4)</sup> Vale ressaltar que não tendo sido fixado o percentual correspondente à alimentação, “já na época de sua instituição, mais de 60% do salário-mínimo seriam gastos apenas com a alimentação do trabalhador se só ele comesse a ração – tipo que constava do decreto de 1938 como indispensável à subsistência do trabalhador” – (CASTRO, Anna – Nutrição e Desenvolvimento ..., *op. cit.*).

<sup>(5)</sup> Josué de Castro caracterizou cinco áreas distintas no país, segundo suas características alimentares: (1) Área Amazônica; (2) Área da Mata do Nordeste; (3) Área do Sertão do Nordeste; (4) Área do Centro-Oeste; (5) Área do Extremo Sul.

<sup>(6)</sup> CASTRO, Josué, “Geografia da Fome”, 3ª Ed., Ed. Brasileira, São Paulo, 1965.

cada 10 crianças brasileiras menores de cinco anos, três apresentavam problemas nutricionais.

Entre o final da década de 80 e meados de 90, foram realizados mais três estudos relevantes relacionados à problemática alimentar. Dois deles – Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição/PNSN (INAN/IBGE/IPEA-1989) e Pesquisa Nacional sobre Demografia e Saúde/PNDS (Ministério da Saúde – 1996) - apontaram um declínio expressivo da desnutrição infantil em todo o País, mantendo-se, entretanto, grandes disparidades regionais: os quadros mais graves foram observados nas regiões Norte e Nordeste e nas áreas rurais. Assim é que, em 1989, a desnutrição infantil havia sido reduzida para 15,7% e, em 1996, para 10,4%<sup>(7)</sup>. De qualquer forma, esse percentual é significativamente superior àqueles alcançados pelos países desenvolvidos, onde a desnutrição infantil não ultrapassa o limite de 3%.

O terceiro estudo - O Mapa da Fome - foi lançado em 1993 pelo IPEA e correlacionava o custo da alimentação com o poder aquisitivo da população brasileira. Por esse estudo, 32 milhões de brasileiros (21% da população) não possuíam renda suficiente para aquisição de uma cesta básica de alimentos capaz de satisfazer suas necessidades nutricionais diárias<sup>(8)</sup>. O estudo atualizado para 1996, mostrou que, apesar das melhorias verificadas, o Brasil chega ao final de seus quinhentos anos com 21 milhões de pessoas (14% da população) se defrontando, diariamente, com o problema da insuficiência alimentar<sup>(9)</sup>.

### III. A Fome e seus Desafios

Como já afirmava Josué de Castro, em Geografia da Fome, não existe “nenhuma panacéia que possa curar este mal como se fosse uma doença de causa definida. A fome não é mais do que uma expressão ... e a mais trágica expressão do subdesenvolvimento econômico”<sup>(10)</sup>. Isso corresponde a afirmar que o combate à fome só será efetivo se tratado como um dos eixos centrais da estratégia de desenvolvimento do País.

Combater a fome significa, acima de tudo, combater as causas que contribuem para a perpetuação dos padrões brasileiros de desigualdades, inadmissíveis frente aos níveis de riqueza alcançados pelo País. Significa atribuir uma nova dimensão ao papel da educação na estratégia nacional de desenvolvimento, depositando no aprimoramento do indivíduo “as esperanças de um futuro no qual a organização social, o sistema político e as relações de trabalho irão adquirir formas compatíveis com os propósitos de conciliar o crescimento econômico e o progresso social”. No curto prazo, o combate à fome requer prioridades nas estratégias de políti-

cas econômicas voltadas para a retomada do crescimento, o aumento dos níveis de emprego e de remuneração do trabalhador. E mais, “impõem-se medidas urgentes no sistema de abastecimento, para reduzir a enorme distância que separa o preço recebido pelos produtores dos custos de aquisição dos alimentos básicos na rede de comércio varejista”<sup>(11)</sup>.

Aliás, esses têm sido problemas centrais a serem enfrentados pela política alimentar brasileira: distorções na cadeia do sistema de abastecimento e o baixo poder aquisitivo de grande parcela da população que limita o alcance das soluções de mercado, exigindo, complementarmente, intervenções governamentais específicas para o atendimento das necessidades alimentares e nutricionais das famílias carentes.

É neste contexto que se insere a necessidade de assistência alimentar do Estado, por meio de intervenções governamentais voltadas para ampliar o acesso aos alimentos por parte de grupos específicos de população que não têm poder aquisitivo para adquiri-los no mercado convencional: tema central a ser tratado nesse documento.

### IV. Assistência Alimentar – Uma Breve Retrospectiva

Já faz sessenta anos que a assistência alimentar às populações mais pobres foi incorporada ao campo das políticas públicas governamentais. Foi no âmbito do Ministério do Trabalho, (na época também da Indústria e Comércio), com a criação, em 1939, do Serviço Central de Alimentação no IAPI – Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários, que se lançou a base da política de alimentação implementada no País, centrada no binômio alimentação/educação.

No ano seguinte, esse Serviço Central foi substituído pelo Serviço de Alimentação da Previdência Social – SAPS, que tinha por objetivo “melhorar a alimentação do trabalhador e, conseqüentemente, sua resistência orgânica e capacidade de trabalho, mediante a progressiva nacionalização dos seus hábitos alimentares”<sup>(12)</sup>.

Das atividades desenvolvidas pelo SAPS originaram-se muitos dos programas de assistência alimentar vigentes nos dias atuais. Dentre eles cabe destacar: a) a criação de restaurantes populares; b) o fornecimento de uma refeição matinal para os filhos dos trabalhadores (embrião da merenda escolar); c) um auxílio alimentar durante o período de trinta dias ao trabalhador enfermo ou desocupado (transformado em auxílio-doença); a criação de postos de subsistência para venda, a preços de custo, de alguns gêneros de primeira necessidade; o serviço de visita domiciliar junto à residência dos trabalhadores; e os cursos para visitantes e auxiliares técnicos de alimentação.

<sup>(7)</sup> MONTEIRO, C.A. “O Panorama de Nutrição Infantil nos Anos 90”, Cadernos de Políticas Sociais, (Série Documentos para Discussão nº 1), UNICEF, BSB, 1996.

<sup>(8)</sup> “O MAPA DA FOME: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar”. Coord. A. M. Peliano, IPEA, Documento de Política nº 14, BSB, 1993.

<sup>(9)</sup> ÁRIAS, A. R., “Estimativa de Indigência e Pobreza no Brasil no Período 1990-1996: Resumo Metodológico e Resultados”, REDE-IPEA/BRA 97-013, BSB, 1999.

<sup>(10)</sup> CASTRO, Josué, “Geografia da Fome”, (op.cit.).

<sup>(11)</sup> “O Mapa da Fome” (op. cit.).

<sup>(12)</sup> Decreto-Lei nº 2478 – 5 de agosto de 1940.

Ao fim do primeiro governo Vargas (1945), o SAPS entrou em período de crise e foi se esvaziando progressivamente,<sup>(13)</sup> e suas funções foram transferidas para a Companhia Brasileira de Alimentos-COBAL, criada em 1962.

O comando da política de alimentação transferiu-se, no pós-guerra, para a Comissão Nacional de Alimentação – CNA -, criada no âmbito do Ministério da Saúde. A CNA foi substituída pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição-INAN em 1972 que, por sua vez, foi extinto em 1997. Coube, assim, ao setor saúde, por meio da CNA, a elaboração e aprovação, no início dos anos 50, do Primeiro Plano Nacional de Alimentação e Nutrição no Brasil.

Quando analisamos os diversos Planos e Programas elaborados desde então, verificamos algumas características comuns. Em todos eles estão destacadas as origens estruturais do problema alimentar e nutricional e a necessidade de mudanças no modelo de desenvolvimento econômico e social do País. Neste sentido, os programas de alimentação, desde do início dos anos 50, foram vistos como resposta emergencial para o problema da fome e desnutrição que aflige significativa parcela da população.

Uma segunda característica importante e presente em todos os Planos é a identificação de um foco central de atuação dando-se ênfase, inicialmente, à educação alimentar, no pressuposto de que a desnutrição poderia ser significativamente reduzida através da difusão do conhecimento das regras básicas de uma alimentação adequada.

A partir da década de 60, a atenção voltou-se para o enriquecimento de produtos alimentícios e o apoio às indústrias de alimentos, especialmente formulados, de alto valor nutricional, com base na suposição de que a dieta básica da população necessitava ser reforçada em termos de seu valor protéico. Tal suposição foi contestada pelo ENDEF, que identificou na alimentação do brasileiro a predominância de um déficit calórico. Isto é, dada a composição da dieta da população, aqueles grupos que atingiram níveis de consumo adequado em termos quantitativos não apresentavam déficit protéico. Ou seja, o brasileiro não comia mal, comia pouco.

Em meados da década de 70, a ênfase voltou-se para a utilização de alimentos básicos nos programas alimentares e o apoio aos pequenos produtores rurais, com vistas à elevação da renda do setor agrícola e ao incremento da produtividade da agricultura familiar. Essa última alternativa foi expressa no II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN, aprovado em fevereiro de 1976, e que representou um marco na abordagem da política de alimentação e nutrição do Brasil.

Já se diagnosticava, no II PRONAN, que a agricultura brasileira responde satisfatoriamente aos estímulos de mercado e preço, verificando-se, na época, uma expansão muito grande na geração de produtos exportáveis em detrimento dos alimentos de consumo interno, cuja produção estava estrangulada pelo baixo poder aquisitivo dos trabalhadores ur-

banos, inviabilizando a melhoria dos preços para os produtores rurais. Propôs-se, então, a criação de um mercado institucional através da unificação das compras de alimentos de todos os programas governamentais de distribuição de alimentos em uma única instituição - no caso, a COBAL, hoje Companhia Nacional de Abastecimento-CONAB. Esse mercado institucional teria como objetivo estimular a produção e garantir a aquisição dos alimentos, a preços remuneradores, diretamente dos pequenos produtores, cooperativas e pequenas agroindústrias mais próximas das áreas rurais.

Quando se analisa a ação governamental durante a vigência dos diversos Planos ou Programas Nacionais em relação aos três focos mencionados – educação alimentar, enriquecimento dos alimentos e apoio à indústria de alimentos e aos pequenos produtores rurais – observa-se que ela foi muito tímida, de forma que essas mesmas questões continuaram presentes nos debates sobre os programas alimentares nos dias atuais.

Na prática, o que se verificou foi a implantação de um conjunto diversificado de programas de alimentação e nutrição, de distribuição gratuita de alimentos, com enfoques distintos e nem sempre compatíveis com as diretrizes das políticas defendidas nos Planos Oficiais. Assim, a extinta Legião Brasileira de Assistência/LBA, na vigência do II PRONAN e até o início dos anos 90, realizou a distribuição de alimentos nutricionalmente enriquecidos, adquiridos diretamente do setor industrial. O programa da merenda escolar manteve a distribuição de alimentos enriquecidos e, somente em meados dos anos 80, passou a adquirir, parcialmente, os alimentos básicos adquiridos pela CONAB. O INAN, foi o único que buscou associar a distribuição de alimentos ao apoio à agricultura familiar, por meio do Projeto de Aquisição de Alimentos em Áreas Rurais de Baixa Renda – PROCAB, realizado em parceria com a CONAB. Foram criados pólos de compras para escoamento da produção em áreas rurais com concentração de pequenos agricultores nos estados do Nordeste. Entretanto, recursos insuficientes e descontinuidade na distribuição de alimentos, entre outros problemas, inviabilizaram o dinamismo inicialmente preconizado para o setor.

## V. Os Programas de Abastecimento Social

Em meados dos anos 70 observou-se, paralelamente aos programas de distribuição de alimentos, a criação de programas de abastecimento “popular” para fazer frente ao surgimento e fortalecimento de cadeias de supermercados que abasteciam a preços mais reduzidos exatamente os grupos de rendas mais elevados.

A nova organização do sistema de abastecimento acarretou, então, uma situação perversa, na qual as populações mais pobres chegavam a pagar de 10 a 30% mais caro pelos alimentos adquiridos na estrutura de varejo tradicional das periferias urbanas.

<sup>(13)</sup> O SAPS foi oficialmente extinto em dezembro de 1967.

Surgiu, nesta época, a proposta de “cadeias voluntárias”, segundo a qual, por meio do associativismo, os pequenos estabelecimentos teriam condições de operar em maior escala, modernizando-se para competirem com as grandes cadeias de supermercados.

Com esse objetivo, foi implantado pela CONAB, em 1978, a Rede Somar de Abastecimento, cujo propósito era investir na modernização do setor de varejo, tendo como foco aquele segmento de varejistas com potencial de ampliar sua competitividade por meio do associativismo.

Um ano depois foi criado, por iniciativa conjunta do INAN e da CONAB, o Projeto de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda/PROAB, cujo objetivo central era o de aumentar o consumo das populações de baixo poder aquisitivo residentes nas periferias das capitais dos estados do Nordeste. Para tanto, este Programa previa a redução dos preços de mercado, por meio da adoção de um subsídio conferido pelo INAN, de 20 a 30% nos preços finais dos alimentos.

Em 1985, início do Governo da chamada “Nova República”, a experiência do PROAB levou à criação, pela CONAB, do Programa de Abastecimento Popular/PAP voltado para o atendimento das periferias dos grandes centros urbanos do País. Previa-se a redução e o controle dos preços finais dos alimentos, comercializados exclusivamente por pequenos varejistas, pelos ganhos de comercialização em escala e pelo acesso aos estoques governamentais proporcionados pela CONAB, sem adoção de subsídios diretos. Com intervenções dessa natureza, propunha-se que a CONAB se concentrasse no abastecimento das populações mais pobres, fechando, inclusive, sua rede própria de supermercados.

Uma avaliação do PAB, realizada pelo IPEA/IBGE (1986), apontou o apoio ao Programa por mais de 90% dos varejistas credenciados e a redução de mais de 30% nos preços de alguns produtos em relação àqueles praticados pelo mercado<sup>(14)</sup>.

Comparando os programas de distribuição gratuita de alimentos com os programas de abastecimento popular, analistas e estudiosos,<sup>(15)</sup> destacaram a importância do subsídio pelo efeito de mudança nos preços relativos que tendem a estimular a aquisição do alimento. Com exceção do leite, cujo consumo aumenta com a doação, a experiência tem indicado que os subsídios são mais efetivos para incrementar o consumo alimentar ao nível da família como um todo. Em contrapartida, a doação levaria “a um nível maior de satisfação do consumidor”, porque viabiliza o aumento do consumo de gêneros não-alimentícios, respeitando as preferências e/ou prioridades individuais (complementação da renda). É importante ressaltar que as duas alternativas não são excludentes

e sim complementares. A opção por uma ou outra depende dos objetivos perseguidos, dos grupos a que se destinam, da viabilidade operacional e financeira dos órgãos coordenadores e executores, e da infra-estrutura disponível para sua execução.

Em janeiro de 1986 na esteira do processo de democratização do país, a CONAB promoveu, pela primeira vez, um amplo Debate Nacional de Abastecimento Popular que mobilizou cerca de 30 mil participantes vinculados a quase três mil organizações populares de periferias dos centros urbanos. Os participantes encaminharam uma pauta extensa de reivindicações, que se estenderam da política econômica e da questão salarial à política agrária e agrícola, dos programas de abastecimento à participação popular na formulação e fiscalização das políticas públicas para o setor. A percepção pelas comunidades da complexidade dos problemas alimentares ficou, assim, claramente expressa na abrangência das sugestões apresentadas

## VI. O Desempenho dos Programas Alimentares até o Final dos Anos 80

Em primeiro lugar, cabe destacar a multiplicidade de programas que foram sendo implementados ao longo dos anos, muitos deles, superpostos. Assim é que o Governo Federal chegou ao final da década de 80 operando 12 programas de alimentação e nutrição<sup>(16)</sup>. Somente para o grupo materno-infantil havia 4 programas diferentes de distribuição gratuita de alimentos, além do programa de merenda escolar. Esses programas eram operados por quatro instituições distintas do Governo Federal: Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição-INAN, Legião Brasileira de Assistência-LBA, Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária-SEHAC e Fundação de Assistência ao Estudante-FAE. Em que pese as metas oficiais referirem-se a cerca de 13 milhões de crianças menores de 7 anos e 3,3 milhões de mulheres (gestantes e nutrízes) inscritas nos programas federais de distribuição gratuita de alimentos, para o grupo materno-infantil, segundo a Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição – PNSN (1989), os inscritos em pelo menos um desses programas não passavam de 4,4 milhões de crianças e 550 mil mulheres, aproximadamente<sup>(17)</sup>. A meta do programa da merenda escolar, em 1989, era de 24 milhões de alunos da rede pública e filantrópica de 1º Grau. Segundo a PNSN, entretanto, o número de crianças matriculadas em escolas que ofereciam merenda era de 19 milhões. De um modo geral o consumo de alimentos era baixo: apenas 41% dos alunos declaravam comer todos os dias as refeições oferecidas<sup>(18)</sup>

No campo do subsídio, destacou-se o Programa de

<sup>(14)</sup> Vale destacar o grande diferencial na redução dos preços por produtos: de 1% para o leite em pó até 38% para o fubá.

<sup>(15)</sup> PINSTRUP –ANDERSEN, P. “Intervenciones en Matéria de Nutrición” in “Ajuste com Rostro Humano”, Ed. Silo Veintiuno, Espanha, 1987; e MUSGROVE, P. “Que los Pobres Coman Mejor: Evaluación de Programas Destinados a Mejorar el Consumo de Alimentos en Brasil, DC-DPs, Washington, 1986.

<sup>(16)</sup> Programa de Suplementação Alimentar-PSA; Programa de Complementação Alimentar-PCA; Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares-PAIE; Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes-PNLCC; Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE; Projeto de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda-PROAB; Projeto de Aquisição de Alimentos Básicos em Áreas Rurais de Baixa Renda-PROACAB; Programa de Combate ao Bócio Endêmico-PCBE; Programa de Combate a Anemia Ferropriva; Programa de Combate a Hipovitaminose A; Programa de Incentivo ao Aleitamento Materno-PNIAM; e, Programa de Alimentação do Trabalhador-PAT

Alimentação do Trabalhador – PAT, por meio do qual Governo e empregadores subsidiavam em pelo menos 80% o preço final das refeições oferecidas a 5,3 milhões de trabalhadores (1989) em restaurantes das próprias empresas, ou mediante a distribuição de cupons para serem utilizados em restaurantes credenciados<sup>(19)</sup>. A partir de 1991, a empresa passou a fornecer alternativamente, cestas de alimentos.

Na área de abastecimento popular, coexistiam o PROAB, coordenado pelo INAN, o PAP e a Rede SOMAR, anteriormente mencionados. Todos eles eram gerenciados pela CONAB.

Em que pese a rica experiência brasileira em programas de alimentação, as avaliações sobre o seu desempenho até os anos 80 não foram muito favoráveis, destacando-se as seguintes aspectos:

- 1) os programas, sobretudo os de distribuição gratuita de alimentos, não foram devidamente focalizados na faixa etária prioritária, nos grupos de menor poder aquisitivo e nas regiões menos desenvolvidas;
- 2) os recursos financeiros, ainda que gradativamente ampliados, foram insuficientes e aquém do necessário, até mesmo para atender às metas estabelecidas oficialmente. Em 1989, os 12 programas existentes absorveram cerca de US\$ 1 bilhão;<sup>(20)</sup>
- 3) os programas apresentaram descontinuidade no atendimento, inviabilizando a cobertura do déficit alimentar e nutricional dos grupos atendidos. Segundo a PNSN, cerca de 27% das crianças menores de 7 anos e 35% das gestantes e nutrizes inscritas nos programas de alimentação não haviam recebido os benefícios no mês anterior à realização da Pesquisa;<sup>(21)</sup>
- 4) as instituições encarregadas da gestão dos programas não obtiveram o apoio político necessário para o cumprimento de suas atribuições e nem foram devidamente aparelhadas;
- 5) os programas federais estiveram excessivamente centralizados, observando-se a ausência de participação e controle por parte das comunidades beneficiadas;
- 6) a superposição das ações se deu em paralelo à falta de uma efetiva coordenação das ações, e o INAN, órgão encarregado de tal tarefa, não recebeu do governo o respaldo necessário para exercê-la.

## VII. As Mudanças Introduzidas nos Anos 90

No início dos anos 90, observou-se a extinção de quase todos os programas de alimentação e nutrição. Em 1992, os recursos estavam reduzidos a US\$ 208 milhões. O Programa da Merenda Escolar foi limitado a um atendimento de cerca de 30 dias, quando a meta era de 180 dias/ano. Durante alguns meses, entre 1991 e 1992, a CONAB distribuiu cestas de alimentos para cerca de 600 mil famílias carentes do Nordeste vítimas da seca, por meio do Programa “Gente da Gente”. Na área do abastecimento popular, os programas foram sendo gradativamente reduzidos e a CONAB mantinha apenas a rede SOMAR que foi perdendo força e terminou sendo oficialmente extinta em 1997.

No governo Itamar Franco (1993/94), a questão da segurança alimentar adquiriu nova dimensão. Impulsionada pelo movimento da sociedade civil pela “Ética na Política”, desencadeou-se no País uma mobilização pioneira em prol do combate à fome e à miséria. Foi assumido, então, o enfoque da “segurança alimentar”, que havia sido proposto no Brasil em meados da década de 80 pelo Ministério da Agricultura, centrado em dois grandes objetivos: atender às necessidades alimentares da população e atingir a auto-suficiência nacional na produção de alimentos.

A preocupação com a segurança alimentar surgiu na Europa durante as duas grandes Guerras, quando ficou evidenciada a importância da auto-suficiência alimentar para a segurança nacional. “Cessada a Guerra, tinha surgido uma nova concepção da importância da alimentação na economia dos povos. Daí em diante, fica praticamente demonstrado que da solução do problema alimentar dependia o bem-estar do povo, a eficiente produção do trabalho, a paz social e a segurança da nação”<sup>(22)</sup>. Entretanto, a questão de suficiência alimentar tomou força a partir da crise de produção de alimentos do início dos anos 70. Nesse momento, a preocupação voltava-se para a necessidade de estoques estratégicos de alimentos para fazer frente à escassez na oferta e garantir o abastecimento alimentar. No final da mesma década, com o otimismo decorrente do aumento da produção de alimentos, a preocupação no âmbito da segurança alimentar passou para os aspectos de distribuição desses produtos. Em 1983, a FAO lançou um novo desafio para a segurança alimentar, abrangendo não só a questão da oferta adequada de alimentos em termos de qualidade e quantidade, mas também a da estabilidade dos mercados e a da segurança no acesso aos alimentos ofertados.

Essa abordagem foi ratificada no Brasil em 1996, quando foi realizada a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição. Entretanto, a segurança alimentar só começou a ser efetivamente difundida entre nós nos anos 90, a partir da publicação do “MAPA DA FOME: Subsídios à Formulação

<sup>(17)</sup> PELIANO, Anna Maria, - “Os Programas de Alimentação e Nutrição para Mães e Crianças no Brasil”, IPEA (T.D. n° 253), BsB, 1992.

<sup>(18)</sup> PESQUISA NACIONAL SOBRE SAÚDE E NUTRIÇÃO – INAN/IBGE/IPEA, BSB, 1992.

<sup>(19)</sup> A participação Governamental se dava por meio do incentivo fiscal, permitindo às empresas integrantes do Programa uma dedução de até o limite de 5% do imposto de renda devido calculado sobre o lucro real ou presumido. Os encargos sociais sobre o valor do benefício tinham também isenção fiscal.

<sup>(20)</sup> PELIANO, A. M. e BEGHIN, N., “Brasil: Os Programas Federais de Alimentação e Nutrição no Início da Década de 90”; BIRD; BSB, 1994.

<sup>(21)</sup> PELIANO, Anna Maria, “Os Programas de Alimentação ....” (*op. cit*)

de uma Política de Segurança Alimentar” e da criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (1993), culminando com a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (1994).

A divulgação do “Mapa da Fome” numa reunião do Presidente da República e todo o seu Ministério, com o sociólogo Herbert de Souza — o Betinho — o Bispo Dom Mauro Morelli foi um novo passo importante para o processo de aproximação do Governo com a sociedade na busca de propostas para o enfrentamento da fome e da miséria. Os resultados apresentados no estudo sensibilizaram o País. A fome, pela primeira vez, foi incorporada como um tema central na agenda dos debates dos problemas brasileiros.

No âmbito do governo, foi elaborado, a partir dos princípios da descentralização, parceria e solidariedade, o “Plano de Combate à Fome e à Miséria”, no qual todos os ministérios apresentaram seus compromissos de ação. As empresas públicas, com a participação ativa de seus funcionários, se organizaram no “Comitê de Entidades Públicas no Combate à Fome e Pela Vida – COEP”, com o objetivo de ampliar suas ações de caráter social. No meio da sociedade foi deflagrada a campanha da “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, cuja mobilização da sociedade civil em trabalhos voluntários para atendimento aos mais pobres foi objeto de reconhecimento internacional. Como espaço de interação entre o Governo e a sociedade foi criado o CONSEA, do qual participavam ministros de Estado e personalidades notáveis, identificadas com vários setores da sociedade civil e indicadas pela “Ação da Cidadania”.

Com o CONSEA inaugurou-se uma nova forma de articular as políticas públicas, ampliando a participação dos cidadãos no controle das ações governamentais. Seus maiores logros foram no campo da assistência alimentar, o que pode ser auferido pela enorme mudança que os programas sofreram no período da sua vigência – 1993/1994. Foram retomados antigos programas com novas metodologias de atuação: a distribuição de leite, totalmente descentralizada e focalizada em crianças e gestantes em risco nutricional, associada a ações de saúde; a distribuição também descentralizada da merenda escolar; e a distribuição de estoques de alimentos do governo para mais de dois milhões de famílias atingidas pela seca. Em 1994, os recursos financeiros destinados aos programas, em relação a 1993, haviam mais que dobrado, alcançando valores próximo de meio bilhão de dólares.

No final de 1994, o CONSEA promoveu a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, que reuniu cerca de 2.000 delegados de todo o País, após amplos debates realizados nas suas bases. Os encaminhamentos decorrentes da Conferência podem ser resumidos nas seguintes propostas:

- 1) ampliar as condições de acesso à alimentação e reduzir seu peso no orçamento familiar;

- 2) assegurar saúde, nutrição e alimentação a grupos populacionais determinados;
- 3) melhorar a tecnologia dos alimentos e seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilo de vida saudáveis.

A abordagem de segurança alimentar foi mais uma vez ampliada, incorporando as condições de vida da população que, por sua vez, determinam o aproveitamento nutricional dos alimentos consumidos.

Em 1995, o CONSEA foi substituído pelo Conselho do Programa Comunidade Solidária, que incorporou e ampliou o leque de prioridades anteriormente estabelecidas. A assistência alimentar passou a ser associada a outras ações na área de moradia (habitação e saneamento), educação infantil e de primeiro Grau (reforço da merenda escolar, saúde do escolar, fornecimento de transporte e material didático), e na área de saúde (combate à mortalidade infantil, saúde da família, vacinação, entre outros). Também foram considerados como prioridade na agenda social da Comunidade Solidária o desenvolvimento rural (apoio à agricultura familiar) e geração de renda (qualificação profissional e crédito a microempreendedores). No conjunto dos 16 programas que fizeram parte da chamada “Agenda Básica” foram aplicados, no primeiro ano do Governo Fernando Henrique Cardoso, cerca de US\$ 1,1 bilhão, elevando-se para US\$ 2,6, aproximadamente, no final do primeiro mandato. Os programas de assistência alimentar foram ampliados: o atendimento às crianças desnutridas e gestantes alcançou 425 mil beneficiários; a merenda escolar atingiu um

atendimento de, aproximadamente, 160 dias/ano para 36 milhões de escolares; foram distribuídas 30 milhões de cestas de alimentos para as famílias mais pobres dos 1.368 municípios que receberam atenção prioritária do Programa Comunidade Solidária e de municípios atingidos pela calamidade da seca.

Paralelamente, o Conselho do Comunidade Solidária promoveu um amplo debate com organizações da sociedade civil, universidades, organismos internacionais e órgãos do governo sobre o tema da segurança alimentar. O acesso à alimentação foi incorporado ao campo dos direitos humanos “sobrepuesto a qualquer outra razão, de ordem econômica ou política que possa justificar sua negação.”<sup>(23)</sup>

Várias sugestões foram apresentadas visando, especialmente, a reforçar, aprimorar e ampliar ações que já vinham sendo executadas. Na ocasião, propôs-se a elaboração de uma política de abastecimento popular, tendo sido criado um Grupo de Trabalho, coordenado pelo Ministério da Agricultura, que definiu diretrizes gerais de ação, atribuindo à CONAB a prestação dos seguintes serviços:

- 1) promover o acesso dos pequenos agricultores/compradores (avicultores, pequenos agroindustriais etc.) aos estoques

<sup>(22)</sup> Castro, José. “Alimentação Brasileira à Luz da Geografia Humana”. Edições Globo, Porto Alegre, 1937.

<sup>(23)</sup> Cadernos comunidade solidária, “Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil”, v.2, IPEA, Brasília, 1996.

governamentais disponíveis;

2) apoiar os programas institucionais de abastecimento, por meio de assessoria técnica, informações mercadológicas, fornecimento de produtos, entre outros;

3) fornecer cestas básicas em parceria com programas estaduais, municipais e de entidades não-governamentais (mediante convênios e ou contratos);

4) distribuir gratuitamente alimentos.

Por último, o Programa de Alimentação do Trabalhador, PAT, que chegou ao início dos anos 90 a atender a cerca de 7 milhões de trabalhadores, manteve sua cobertura variando entre 7 e 8 milhões durante toda a década. Tem-se observado que este Programa vem sendo gradativamente incorporado por sindicatos e pelas próprias empresas, como um direito adquirido pelos trabalhadores em negociações coletivas.

### VIII. O que a Experiência Recente nos Ensina?

Observam-se, nos anos recentes, melhorias que devem ser reforçadas nos programas de alimentação: a integração com ações na área de saúde, educação e geração de renda; a descentralização da execução; a eliminação de superposições; e a participação e o controle social.

Assim é que o Ministério da Saúde cuida, hoje, exclusivamente, do atendimento aos grupos da população em risco nutricional, universalizando o acesso dos municípios ao programa e acoplando o repasse de recursos às transferências do Sistema Único de Saúde - SUS. A proposta de combate à desnutrição, realizada no âmbito local, é submetida ao controle dos Conselhos Municipais e Estaduais de Saúde<sup>(24)</sup>. O Ministério da Educação, por meio do FNDE, órgão responsável pela merenda escolar, vem descentralizando o programa até o nível da transferência direta de recursos para as escolas que são controladas pelos Conselhos da Merenda Escolar, dos quais participam pais de alunos. No Ministério da Agricultura e do Abastecimento, a CONAB tem estimulado a integração da assistência alimentar às famílias de baixa renda nos municípios mais pobres às demais ações de caráter social. As Comissões Comunitárias, exigidas pelo programa de distribuição de cestas básicas, vêm constituindo um espaço privilegiado de parceria entre o governo local e as comunidades para a implantação de programas inovadores. O uso dos estoques governamentais de alimentos e a compra de produtos direta-

te às regiões produtoras renovam as esperanças de se utilizar os programas de alimentação como instrumento de apoio ao setor agrícola.

Avaliação realizada pelo IBAM<sup>(25)</sup>, nos municípios mais pobres que foram atendidos pela Comunidade Solidária, apontam, ainda, avanços na integração intersetorial de programas, especialmente entre aqueles da área de alimentação, saúde e educação. Por exemplo: distribuição de cestas básicas associada à manutenção das crianças na escola e à vacinação infantil em dia. É a essa integração que se credita, em grande parte, os resultados obtidos nos municípios da Comunidade Solidária na área de nutrição: uma queda de 54% das internações e de 68% nos óbitos de crianças menores de 5 anos por deficiências nutricionais, no período 1994/97<sup>(26)</sup>.

Outro avanço observado nos programas de assistência alimentar é que eles passam a ser percebidos não como um favor do Estado mas um direito socialmente adquirido. Esse fenômeno ocorre nos dois maiores programas de alimentação do País: o da merenda escolar, hoje assegurado como um direito constitucional, e o da alimentação do trabalhador, assegurado em acordos trabalhistas.

Apesar dos avanços, persistem ainda algumas das dificuldades tradicionais: recursos insuficientes para garantir um atendimento mais adequado à dimensão da população carente, descontinuidade nos programas em andamento e a ausência, por parte do Governo Federal, de uma política mais agressiva na área do abastecimento popular.

Os programas de alimentação continuam sendo estigmatizados como assistencialistas. Urge, portanto, romper essa visão. Integrados às demais políticas sociais, eles podem, a baixo custo, promover a saúde, reduzir o absentismo escolar, melhorar a produtividade do trabalho e aumentar a renda no meio rural. Podem, ainda, como parte de um conjunto mais amplo de atividades de desenvolvimento local, funcionar como um eixo aglutinador da comunidade, conforme tem demonstrado a experiência recente.

Finalmente, o desafio que se apresenta é não só o de manter ou ampliar programas, mas também o de promover permanentemente o acompanhamento de sua implementação e avaliar seus resultados, adaptando-os às novas exigências conjunturais e às diferenças regionais e locais. Não existe uma receita única e acabada. O fundamental é tratar esses programas dentro de um processo permanente de evolução.

<sup>(24)</sup> Ver, a respeito, o documento "Política Nacional de Alimentação e Nutrição", do Ministério da Saúde, aprovado pelo Conselho Nacional de Saúde em 1999.

<sup>(25)</sup> "Avaliação da Estratégia Comunidade Solidária", Coord. H. Marinho, IBAM/IPEA/PNUD, BSB, 1998.

<sup>(26)</sup> Fonte: DATASUS/MS - 1998.