

Título do capítulo	SEGURANÇA ALIMENTAR: UMA NOVA QUESTÃO DE CIDADANIA
---------------------------	---

Autores (as)	Lena Lavinas Maria Regina Nabuco
---------------------	-------------------------------------

DOI	
------------	--

Título do livro	O Brasil no fim do século: desafios e propostas para ação governamental
------------------------	--

Editor (es)	
--------------------	--

Volume	
---------------	--

Série	
--------------	--

Cidade	
---------------	--

Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
----------------	---

Ano	1994
------------	------

Edição	1 ^a
---------------	----------------

ISBN	
-------------	--

DOI	
------------	--

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 1994

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://repositorio.ipea.gov.br>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Segurança Alimentar: Uma Nova Questão de Cidadania

Lena Lavinas*

Maria Regina Nabuco**

1 - A Noção de Segurança Alimentar

A longa conjuntura recessiva dos anos 80 em todo o mundo e seu corolário de exclusão social, com a multiplicação de grupos sociais desfavorecidos, empobrecidos, à margem das possibilidades de reprodução social, recolocaram na ordem do dia um direito elementar de cidadania: o direito de comer. Enquanto os crescentes excedentes agrícolas aumentavam a instabilidade dos preços no mercado internacional de *commodities*, gerando uma crise sem precedentes, e a agroindústria diversificava *ad infinitum* suas linhas de produtos, a fome voltava a engordar suas fileiras.

É nestas circunstâncias que surge a noção de segurança alimentar, que vem reafirmar como direito inquestionável de todo cidadão o acesso a uma alimentação de qualidade, e em quantidades suficientes, em todas as fases da sua vida. A proposta de segurança alimentar vem permitindo uma redefinição das políticas de abastecimento, por muito tempo relegadas à estrita compreensão de problemas na regulação entre oferta e demanda na esfera da comercialização agrícola ou à criação de mecanismos compensatórios — nutricionais e/ou econômicos — para as populações ameaçadas conjuntural ou estruturalmente pela fome. Seja via aquisição ou mediante produção própria, é necessário assegurar a todos uma alimentação nos níveis nutricionais adequados. Pensar em termos de segurança alimentar implica,

* Do IPPUR-UF RJ, cedida atualmente à Diretoria de Pesquisa do IPEA.

** Secretária de Abastecimento da Prefeitura de Belo Horizonte e Pesquisadora do Cedeplar-UFMG.

portanto, retirar da rubrica emergencial, decorrente de situações ditas de desabastecimento, a questão alimentar.

Muito embora a dieta de um indivíduo tenha caído de 3.600 para 2.500 calorias/dia, em razão das mudanças nas condições de vida e trabalho, nem por isso diminuiu o custo da alimentação. Segundo o Dieese, uma cesta básica representava, em junho de 1994, entre 76,8% (João Pessoa) e 98,9% (Florianópolis) do salário mínimo líquido. A título ilustrativo, tomando-se apenas os grandes centros urbanos do país, os gastos com alimentação variam, em média, de 13% (Goiânia) a cerca de 23% (Recife) da renda familiar, segundo dados da Pesquisa de Orçamento Familiar do IBGE. No caso das famílias cujos rendimentos não ultrapassam dois salários mínimos, esse percentual é superior, oscilando entre 28 e quase 50% da renda familiar (respectivamente em Brasília e Fortaleza). Tanto variações regionais nos preços quanto pesos distintos de cada item na alimentação explicam tais diferenças, o que leva a que o número de horas de trabalho mensais necessárias à aquisição da cesta básica chegue a variar em 25% nacionalmente.

Pesquisa do Dieese feita junto a diversas categorias profissionais mostrou que alguns produtos constitutivos da ração mínima criada em 1938, e hoje relativamente inadequada diante das mudanças dos hábitos alimentares, ainda são escassos ou absolutamente ausentes da dieta de muitos trabalhadores, dada a insuficiência de renda. Se a referência for a cesta básica ampliada, estipulada pelo Procon/Dieese para São Paulo, atualmente composta por 68 gêneros alimentícios e afins, esse quadro de escassez mostra-se ainda mais crítico.

Por isso mesmo, a definição de uma política de segurança alimentar implica forçosamente elaborar e implementar conjuntamente mecanismos universais de distribuição de renda que garantam a sobrevivência dos mais pobres em condições humanas. Programas de renda mínima já implantados em outros países como a França, os Estados Unidos e províncias como Quebec têm assegurado vínculos mínimos de inserção social para grupos altamente vulneráveis.

Da mesma maneira, programas que têm como público-alvo a população trabalhadora do setor formal devem ser desenvolvidos. No ambiente de trabalho, deve ser mantido o PAT — Programa de Alimentação do Trabalhador —, reorientando-se, porém, os rumos de sua intervenção. O governo federal deve continuar subsidiando indiretamente, através de incentivo fiscal, o preço final do benefício (refeições nos restaurantes coletivos, cupons ou cestas básicas), sempre com a condição de que este seja inversamente proporcional ao salário do trabalhador. Na parceria entre setor público e setor empresarial, devem igualmente ser estimuladas a abertura

de restaurantes populares e a organização de projetos de compras comunitárias e cooperativismo de consumo.

Porém, diante da amplitude e da gravidade da pobreza que se alastra das áreas rurais mais distantes do Nordeste às regiões metropolitanas, e que impede que cerca de 42 milhões de pessoas atendam satisfatoriamente ao conjunto de suas necessidades básicas, sendo 16 milhões indigentes, sem recursos nem mesmo para alimentar-se, salta aos olhos que, no Brasil, uma política de segurança alimentar tem de contemplar, dentre as suas prioridades, algumas de caráter emergencial no combate à pobreza e à fome.

As ações e as políticas sociais na área alimentar têm sido pautadas pela falta de planejamento e pulverização dos recursos em projetos muitas vezes superpostos e não complementares. Frequentemente, a preocupação com a eficácia política dos programas prevalece sobre o interesse coletivo. Em muitos casos, o aumento do número de beneficiários, com uma perspectiva de ganho político, significa diminuição do valor de benefícios *per capita*, colocando em risco a qualidade e os resultados. Por outro lado, as dificuldades para se atingir a população carente não são desprezíveis. A dispersão é grande e os mais necessitados não conseguem ser corretamente assistidos pelos serviços de saúde ou de ensino, estando quase sempre fora do mercado de trabalho.

Que ações privilegiar neste caso?

Em primeiro lugar, dar continuidade ao processo de descentralização dos recursos para execução de programas assistenciais por parte das prefeituras e instâncias locais de intervenção. Essa orientação foi fortalecida com a descentralização da merenda escolar, o que tem permitido o repasse gradativo aos municípios dos meios a ela necessários. Bem-sucedido, esse processo de descentralização não se limita ao aumento da eficácia no uso dos recursos públicos e no impacto sobre os mercados locais e regionais de alimentos. Mais do que isso, permite uma ação qualitativamente nova com a transformação da merenda escolar em programa de alimentação escolar, que vem conjugar vigilância nutricional com educação alimentar.

Em segundo lugar, é preciso garantir que o combate à fome se dê nacionalmente, não se restringindo a áreas ou regiões específicas. A pobreza é urbano-metropolitana, a indigência sobretudo rural, mas ambas estão espalhadas por todo o país. Através do caráter descentralizado de implementação dos programas de segurança alimentar, será possível focalizar os grupos prioritários a serem beneficiados e buscar soluções adequadas e flexíveis a esse atendimento. Só em caso de catástrofe deve-se privilegiar uma zona ou um grupo social.

Em terceiro lugar, é indispensável que se desenvolvam ações integradas nos três níveis de governo para que se instaure um verdadeiro sistema nacional de abastecimento alimentar. Este sistema combinaria políticas públicas nacionais de comercialização voltadas para a regulação de oferta com ampliação da carteira agrícola de bancos públicos estaduais e modernização do sistema de informação de mercados e preços, além de políticas municipais de apoio à produção agropecuária e ao eficiente fluxo de mercadorias para o consumo local.

Uma política nacional de comercialização agroalimentar se impõe não só pelo peso bastante expressivo do setor na nossa pauta de exportações, como também pelas novas prioridades acordadas ao mercado interno no que tange ao abastecimento. Ela deve, assim, planejar a produção via crédito rural, facilitar o acesso às vias de comunicação e oferecer apoio específico à pequena produção, etc. Do ponto de vista dos estados, deve-se formular uma ação articulada inter-regionalmente, com estratégia definida em nível nacional, cuja principal meta seria a programação da oferta de alimentos, via estudos e análises agroecológicas de solo, clima e população (com ênfase na questão das informações sobre distribuição de terras, incluindo as devolutas). Ademais, o apoio ao cooperativismo e associativismo deveria tornar-se política essencial dos governos estaduais, inclusive através de crédito para investimento (bancos de desenvolvimento) e custeio (carteiras agrícolas).

2 - A Experiência Municipal

Devido às dificuldades de promover profundas transformações na estrutura da oferta agrícola, com exceção da modernização ocorrida na região Sul-Sudeste, que priorizou a exportação e/ou fatias específicas do mercado consumidor interno, a investida para a melhoria na comercialização dos alimentos partiu das cidades.

Após a Constituição de 1988, que aponta para a descentralização administrativa de várias políticas, os municípios tomaram iniciativas na efetivação de ações locais, em substituição ou complementação àquelas que ainda se inscrevem nas atribuições do governo federal e dos governos estaduais. As ações dos municípios assentam-se na movimentação de organizações públicas e privadas, que demandam soluções para graves problemas sociais, tais como a fome, a desnutrição, o saneamento básico, a habitação popular, entre tantos outros.

Desta forma, busca-se resolver problemas estruturais de oferta e comercialização de alimentos para o mercado interno, a partir das reivindicações de movimentos populares urbanos. Os governos municipais, atentos a esta nova

organização dos cidadãos, iniciaram ou qualificaram políticas de: *a*) regulação do mercado (basicamente varejista); *b*) apoio à produção agroalimentar local e no entorno do município; e *c*) ampliação e melhoria das informações para os consumidores, acompanhadas de ações compensatórias junto aos grupos sociais de baixa renda (em geral famílias de renda até dois salários mínimos). A regulação do mercado, quer da quantidade, quer dos preços, deve ser feita em articulação com os programas regionais ou estaduais, cujo âmbito de ação extrapola os limites do município, tendo em vista que os estabelecimentos rurais não obedecem à delimitação dos perímetros administrativos.

O papel desempenhado pelos governos municipais no que diz respeito ao comércio varejista de alimentos consiste basicamente em oferecer espaços públicos para parceria com fornecedores privados que, habilitados em concorrência pública, aceitem a negociação com o poder público no que tange à margem de comercialização de suas vendas. Esta margem, calculada a partir das estatísticas do atacado, remunera o fornecedor e diminui concomitantemente o nível médio dos preços. A experiência tem demonstrado que essa parceria oferece hoje nas principais capitais brasileiras preços expressivamente mais baixos (entre 35 e 60%) que os do comércio local. Estes programas serão tão mais eficientes quanto mais os fornecedores se aproximarem da órbita da produção e quanto mais se apoiar a organização direta dos produtores.

Dentro do programa municipal de regulação de preços, há espaço também para projetos geridos pelo próprio poder municipal, que, mais facilmente através de empresa pública, adquire e vende produtos para a população. Estes projetos, se eficientemente geridos, demonstram como se pode baixar preços quando o motivo é atendimento às populações mais carentes e não apenas lucratividade. Esta prática pode ser ampliada quando se estende também o controle da população sobre as finanças públicas. Neste caso, é exemplar a criação e o funcionamento de Conselhos Municipais de Abastecimento, cujo papel é deliberar sobre preços anuais e plurianuais, além de exercer vigilância sobre resultados e instrumentos de políticas. Estes conselhos devem obedecer ao pluralismo de representações, incorporando tanto organizações públicas — não só municipais — como privadas (federação de produtores, associações comerciais, movimentos populares, etc).

O apoio à produção agroalimentar é representado pelas relações ampliadas, através das prefeituras, entre o produtor e o consumidor. Inscrevem-se aqui todas as ações facilitadoras que reduzem o longo percurso da produção ao consumo urbano, como, por exemplo, as feiras de produtores, as centrais e empresas de abastecimento municipal, as campanhas de safra, as hortas municipais, incluindo as escolares. Desta forma, busca-se fortalecer o

produtor direto, quer aquele que vende seu excedente, quer o que produz para o seu autoconsumo, dentro do perímetro urbano. Neste último caso, o poder público fomenta projetos apresentados pelas comunidades, fornecendo mudas, sementes, adubos orgânicos e assistência técnica. Estes projetos possibilitam forte articulação entre políticas públicas municipais e estaduais, em especial com relação ao serviço de extensão rural, cujo maior alcance hoje ainda é prerrogativa dos órgãos estaduais.

Os programas municipais educativo-informativos suplementam as informações vinculadas na mídia sobre qualidade, uso alternativo de alimentos, valor nutritivo, possibilidades de compra por preços mais acessíveis, etc. Não só a mídia não pode ser a única fonte de informação (seja por falta de acesso da população mais carente, seja por viés de interesses comerciais), como o poder público deve focalizar a população-alvo específica para informá-la de maneira educativa e com alto alcance social. No campo da educação alimentar, são exemplos: os folhetos explicativos sobre o objetivo e localização dos projetos públicos de abastecimento; as cartilhas de alimentação com explicações sobre o uso de alimentos; a divulgação de pesquisas de preços de cestas básicas; os seminários sobre abastecimento alimentar (universidades, organizações governamentais e não-governamentais, etc.); as publicações e a divulgação da sociedade civil junto a profissionais indiretamente envolvidos com a questão, tal como o pessoal da área de saúde que trabalha na prevenção e combate à desnutrição, etc.

No campo da educação alimentar, devem-se priorizar projetos institucionais de combate à desnutrição e à fome, em especial voltados para crianças, adolescentes e idosos. Aqui destacam-se:

- a) a merenda escolar com recursos financeiros descentralizados do Ministério da Educação para as prefeituras. Com igual valor *per capita* de repasse aos alunos, estas podem melhorar a qualidade e o valor nutritivo da alimentação escolar, demonstrando que compras locais beneficiam não apenas os fornecedores regionais como também as crianças que agora têm acesso a um cardápio variado que incorpora cada vez mais produtos *in natura* e frescos, abandonando a dieta baseada em produtos industrializados;
- b) o combate à desnutrição nos postos de saúde com monitoramento do peso das crianças, nutrízes e gestantes, com a entrega de complemento alimentar necessário para suprir deficiências nutricionais;
- c) o apoio alimentar às creches devidamente conveniadas com o poder municipal, repassando-lhes um valor *per capita* extra, em função do número de crianças atendidas, referente ao item alimentação;
- d) finalmente, os restaurantes populares locais para trabalhadores do setor formal e, principalmente, informal, aposentados, ou seja, aqueles cuja renda

não lhes permite adquirir refeições ao preço comercial, nem tampouco estar cobertos pelos programas subsidiados pelo governo federal, em convênio com empresas. É possível venderem-se refeições variadas e ricas em termos nutricionais a preços muito abaixo do comércio. Há exemplos em funcionamento, em que o poder público vende a refeição por cerca da metade do preço do comércio local. O preço é de custo, sendo aí incluídos todos os itens de despesa, exceto a remuneração do capital. Estes restaurantes, ademais, pela escala dos equipamentos, podem atender a número elevado de usuários (em caso concreto, pode-se atender em três turnos — café da manhã, almoço e jantar — a cerca de 15.000 pessoas/dia). Além de regulador dos preços na cidade, tais restaurantes demonstram eficiência do setor público no combate à fome e à miséria dos cidadãos pagantes com baixo nível de renda.

Outros inúmeros projetos que atacam de forma direta e emergencial um dos mais graves aspectos da miséria poderiam ser mencionados: a fome, distribuição gratuita de alimentos em bairros e zonas assoladas por catástrofes naturais; organização de grupos de compras comunitárias redutores de preços e propagadores de solidariedade e organização social; centros de vivência agroecológica onde a questão da geração de emprego na produção alimentar vem indissociavelmente ligada à educação ambiental; projetos de criação de pomares com distribuição de mudas e composto orgânico em troca de lixo, etc.

3 - Novas Tarefas para o Governo Federal

No Brasil, esse novo compromisso com a cidadania alimentar preside iniciativas como a criação do Consea — Conselho Nacional de Segurança Alimentar —, órgão consultivo que, fazendo a ponte entre o setor público e a sociedade civil, tem buscado propor e coordenar ações voltadas para o combate à fome e para o barateamento e maior disponibilidade de alimentos para toda a população.

Mas uma política nacional de segurança alimentar pressupõe uma nova articulação entre as ações federais (política agrícola, notadamente crédito para investimento, custeio e comercialização, política de compras e estoques governamentais, fiscalização sanitária) e aquelas de caráter estadual e municipal, mais diretamente voltadas para o abastecimento e a cidadania alimentar. Se é indispensável haver uma elevação sustentada da produção *per capita* de alimentos, de modo que assegure estabilidade na oferta (logo, nos preços), é igualmente necessário que se estimule a concorrência e se inibam práticas especulativas que afetam o consumo, notadamente as praticadas pelas cadeias agroalimentares no setor da distribuição, provenientes do ramo do grande atacado e das redes de supermercados. Inúmeras

pesquisas têm confirmado que os gêneros alimentícios de primeira necessidade são adquiridos pelos trabalhadores majoritariamente nos supermercados.

É na regulação dessas atividades que o papel do Estado permanece fundamental: ele deve assegurar a oferta de alimentos necessária ao atendimento da demanda efetiva, neutralizando as variações sazonais e garantindo que tal disponibilidade agregada de alimentos seja suficiente não só quantitativa mas qualitativamente.

Para a consecução destes objetivos, é preciso implementar uma verdadeira política agrária, agrícola e de abastecimento no país. Algumas das medidas necessárias são listadas a seguir.

Medidas básicas para uma nova política agrária:

- democratização da propriedade rural, abrindo a possibilidade de acesso à terra para as famílias que não as possuem ou para aquelas que têm superfície insuficiente para produzir;
- regulamentação indireta da terra com estabelecimento de prazos para contratos de comodato, parceria e arrendamento;
- tributação de terras agrícolas com alíquotas reais progressivas para terras abandonadas, para estimular o uso produtivo, e com alíquotas regressivas para áreas cultivadas;
- fiscalização rigorosa da tributação fundiária;
- exclusão do patrimônio fundiário das empresas estatais federais que estão em vias de privatização e destinação destas áreas, após levantamento, para fins de produção, no âmbito de programas de reforma agrária e abastecimento alimentar.

Medidas básicas para uma nova política agrícola:

- garantia de linhas de crédito específicas para programas de ensino, pesquisa e extensão que priorizem a pequena e média produção voltada para o abastecimento alimentar;
- ampliação, a curto prazo, do volume do crédito de custeio, para a produção de alimentos básicos, e retomada do crédito à comercialização associada a medidas de controle de perdas na cadeia alimentar e na exploração dos recursos naturais;
- estímulo à implantação de agroindústrias regionais que disputem mercados locais;
- apoio à criação de instâncias setoriais que permitam maior e melhor articulação entre os interesses distintos de fornecedores, processadores, distribuidores e consumidores.

Medidas básicas para uma nova política de abastecimento:

- reforço ao papel governamental de regulador dos preços, através dos estoques de alimentos;
- garantia de escoamento e comercialização da produção de alimentos, com incentivo à formação de cooperativas rurais e à criação e reativação de equipamentos públicos varejistas;
- estímulo a políticas estaduais e municipais que criem alternativas de mercado para produtores;
- monitoramento permanente dos preços e margens de lucro nas diversas cadeias dos produtos integrantes da cesta básica.

A articulação entre as três instâncias do poder federativo, com ênfase na ação local, possibilitando maior controle de ações e recursos por parte de movimentos sociais organizados, deve ser condição básica para o combate à pobreza e à indigência, naquilo que têm de mais crucial: o avanço na segurança alimentar dos cidadãos.