

CONTÉÚDO



Governo  
Paralelo

# Política Nacional de Segurança Alimentar



Luiz Inácio Lula da Silva

José Gomes da Silva

Esta proposta de política alternativa de Governo é apresentada para ensejar amplo debate pela sociedade brasileira. Pretende-se que a discussão complemente e enriqueça este documento.

## 1. Introdução

**A** alimentação é um direito elementar de todo ser humano, confundindo-se com o próprio direito à vida. Garantir esse direito é uma responsabilidade pública que precisa ser assumida pela coletividade e pelas instituições representativas, em especial pelos governos.

A amplitude da miséria em países periféricos como o Brasil torna mais urgente o enfrentamento da questão. A grande maioria dos trabalhadores enfrenta dificuldades crescentes na compra da alimentação básica, sendo excluída do acesso a produtos de preço elevado. A desnutrição e a fome atingem extensas camadas da população, desenhando um quadro social dramático.

Respondendo a esta urgência, o Governo Paralelo apresenta à sociedade brasileira sua Política Nacional de Segurança Alimentar.

Esta proposta se baseia em uma visão abrangente da problemática alimentar e busca superar as práticas clientelistas que têm caracterizado a maioria das ações governamentais nesta e em outras questões de natureza social. Sob o enfoque deste documento, a questão alimentar e nutricional deixará de estar à margem e sob controle nominal da área da Saúde, tornando-se alvo de uma política global de governo.

É preciso considerar, também, a estreita articulação existente entre esta Política Nacional de Segurança Alimentar e outras políticas alternativas de governo já apresentadas à sociedade brasileira, abordando aspectos fundamentais para a consecução dos objetivos da Segurança Alimentar, especialmente a Política de Emprego e Salários, a Política Agrícola e o Plano Nacional de Reforma Agrária. As idéias e propostas de todos esses documentos compatibilizam-se num projeto global destinado a superar o atual contexto de exploração e injustiça social, passando a priorizar os interesses da maioria de nossa população.

## 2. Diagnóstico

### 2.1- Fome e Desnutrição

A fome no Brasil sempre foi tratada como tabu. Durante o regime militar chegou a ser proibida a utilização da palavra fome em documentos oficiais. A substituição da palavra fome por desnutrição pretendia reduzir uma questão nitidamente social ao que seria um problema biológico ou estritamente clínico.

A fome constitui uma das manifestações sociais da miséria, enquanto a desnutrição protéico-calórica é sua manifestação ao nível orgânico. Assim, a desnutrição é a ponta de um "iceberg" em cuja base está a fome. Onde há crianças e adultos desnutridos, há também uma comunidade faminta.

Se a desnutrição pode matar em prazo curto, a fome diminui as reservas, baixa a resistência, retarda o desenvolvimento físico e intelectual, diminui a esperança de vida, matando lentamente. Não se pode reduzir a fome à desnutrição sem, simultaneamente, reduzir o ser humano a condição de escravo ou animal de carga que se alimenta para satisfazer suas necessidades exclusivamente fisiológicas. A alimentação humana sempre foi mediada por ações coletivas e sociais, sendo os alimentos disponíveis preparados segundo culturas próprias e compartilhados com familiares e amigos. Tais elementos é que caracterizam a humanização do ato de comer, sem desconsiderar, que os seres humanos precisam de proteínas, vitaminas, energia e todos os demais nutrientes necessários à sobrevivência biológica e a uma vida saudável.

### 2.2 - Desemprego, Pobreza e Fome

A fome afeta parcela cada vez maior das populações dos países subdesenvolvidos. Na América Latina, durante a década de 1980, a situação agravou-se ainda mais como resultado das políticas econômicas recessivas implantadas em praticamente todos os países, com o objetivo de promover a estabilização econômica sem afetar os privilégios das elites locais e dos credores estrangeiros. O resultado geral de tais políticas compreende a redução da atividade econômica, o aumento do desemprego e o achatamento dos salários. Ou seja, ampliação da pobreza e da miséria absoluta, das quais a fome é apenas uma das manifestações.

O Brasil não constitui exceção a este padrão. A rigor, a recessão verificada ao longo da década passada e que persiste neste início dos anos 90, apenas agudizou um problema antigo: a pobreza e a fome são realidades antigas e crônicas na América Latina e em todo o Terceiro Mundo. A história econômica mundial demonstra amplamente que a pobreza, como fenômeno de massa no Terceiro Mundo, é um produto direto da expansão capitalista mundial. Em nosso continente, ela expandiu-se a despeito dos surtos de desenvolvimento industrial e agrícola, ocorridos desde meados do século passado. Dados da FAO -Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura- revelam que, em 1980, 35% da população da América Latina viviam em estado de pobreza absoluta, afetando 23% da população urbana e 56% da população rural. No Brasil, esses números eram de 44% da população total em estado de pobreza absoluta, correspondendo a 30% da população urbana e 73 % da rural.

Esta realidade vem derrubando conceitos antigos sobre a origem da fome, em especial a idéia de que sua principal causa seria a insuficiência da produção de alimentos. Esse tipo de diagnóstico serviu de base para a chamada Revolução Verde, que teve frustradas suas expectativas de eliminar a fome do planeta através dos substanciais aumentos de produtividade agrícola que propiciou. Embora a produção mundial de alimentos seja suficiente para atender às necessidades nutricionais de toda a humanidade, as projeções indicam que existirão cerca de 500 milhões de pessoas desnutridas ao final do século.

### 2.3 - Indicadores do Consumo de Alimentos no Brasil

Estimativas recentes, divulgadas em 1990, durante o seminário "Fome — o desafio dos anos 90", ocorrido em São Paulo, revelam que mais de 70 milhões de brasileiros não têm acesso a uma alimentação considerada adequada para satisfazer suas necessidades nutricionais, sobretudo as calóricas. Os estudos e pesquisas sobre o consumo de alimentos no Brasil, além de escassos e com uma periodicidade irregular, limitam-se

geralmente às principais capitais do país. Mencionam-se aqui alguns dos indicadores disponíveis, com o objetivo de retratar a realidade alimentar do país e estabelecer parâmetros fundamentais para uma Política Nacional de Segurança Alimentar, especialmente no tocante à definição dos alimentos da chamada "cesta básica".

A pesquisa realizada pelo DIEESE- Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos - na área metropolitana de São Paulo em 1982/83 revelou as seguintes características do consumo de alimentos:

- a) o principal problema alimentar continua sendo a insuficiência calórica: no estrato de renda mais baixo (até meio salário mínimo "per capita"), 50% das famílias apresentavam ingestão calórica insuficiente;
- b) a desnutrição concentrava-se nos estratos sociais com renda inferior a 1 salário mínimo per capita, indicando que a fome está mais presente neste segmento da população;
- c) 26,7% das famílias (cerca de 3 milhões de pessoas em 1982/83) tinham uma alimentação insuficiente;
- d) as famílias com renda mais baixa gastavam proporcionalmente mais com comida;
- e) os gastos com alimentação fora do domicílio vêm crescendo em todas as faixas de renda, embora sejam maiores nas de renda mais alta;

Quanto ao aumento nos gastos dos trabalhadores com comida fora do domicílio, é preciso lembrar que a situação é agravada pelo fato de o PAT -Programa de Alimentação do Trabalhador- atingir somente 21% da força de trabalho com carteira registrada, deixando de fora a quase totalidade dos trabalhadores com nível salarial mais baixo e que trabalham em empresas menores, na construção civil e na agricultura. Tais trabalhadores têm que arcar integralmente com o custo de sua alimentação durante o trabalho, ou então não se alimentam adequadamente. Lembre-se ainda que há um expressivo contingente de trabalhadores nas chamadas atividades informais - em número crescente nos períodos de recessão - que pouco são atingidos pelos programas sociais compensatórios implementados no Brasil.

Tratando da nutrição infantil, a Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição, desenvolvida pelo INAN -Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição- e pelo IBGE -Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- em 1989, revelou que uma, em cada três crianças brasileiras, ainda apresenta algum tipo de desnutrição, totalizando mais de 5 milhões de crianças abaixo de 5 anos de idade. O Nordeste continua a revelar os índices mais graves. Na zona rural é maior a proporção de crianças atingidas, embora em números absolutos a situação seja obviamente mais séria nas áreas urbanas. Já com relação à população adulta, a mesma pesquisa demonstra que cerca de 25% dos homens e mulheres entre 18 e 25 anos (no Nordeste chega a 34%) podem ser considerados nanicos, se comparados aos padrões internacionais de estatura, visto que têm menos que 1,61m e 1,53m de altura respectivamente. Isso indica que grande parte dos brasileiros não tem conseguido atingir o seu potencial biológico/genético de estatura, em virtude da deficiência alimentar.

O impacto da fome sobre o desenvolvimento infantil não pode ser esquecido. Ela interfere de forma direta sobre o processo de aprendizagem, contribuindo para o aumento dos índices de fracasso escolar observados na escola pública. O reconhecimento científico de que somente uma pequena parcela das crianças apresenta lesões orgânicas irreversíveis devido à desnutrição, ressalta a urgência de garantir alimentação adequada a todas as crianças em idade escolar e pré-escolar, como forma de reverter as possíveis seqüelas no processo de aprendizagem.

A realidade de fome e desnutrição agravou-se nos últimos dois anos. Em dezembro de 1990, por exemplo, o salário-mínimo correspondia apenas a 22% do que ele valia em 1940. Como reflexo do arrocho, o trabalhador, em São Paulo, teve que gastar, em média, 92% do salário-mínimo para adquirir a cesta básica definida pelo Decreto-Lei no. 399, de 1938.

A composição da cesta básica de alimentos não é exatamente a mesma nas várias regiões do país e nas diversas faixas de renda. Existe, no entanto, um grupo de produtos de consumo generalizado, que responde pela quase totalidade de nutrientes das famílias. Esse aspecto é importante para a definição dos produtos alimentares essenciais que serão abarcados por uma Política Nacional de Segurança Alimentar.

Pesquisa sobre o consumo alimentar no município de São Paulo, realizada em 1987 (DIEESE-INAN), identificou um número pequeno (14) de alimentos comuns a todas as famílias, alterando-se apenas sua ordem de importância conforme o nível de renda. Esses 14 alimentos respondiam por cerca de 90% do consumo calórico das famílias. São eles, por ordem decrescente de importância para o total das faixas de renda: arroz, óleo, açúcar, pão, leite, feijão, carne bovina, macarrão, ovo, margarina, carne de frango, farinha de trigo, farinha de mandioca e bolacha. Analogamente, com relação ao consumo protéico, 11 produtos representam 90% do total de proteínas ingeridas pelas famílias. Por ordem de importância para todas as faixas de renda, temos: leite, carne bovina, arroz, pão, feijão, carne de frango, ovo, macarrão, pescados, leite em pó e farinha de trigo.

A comparação entre os dois grupos mencionados permite chegar a um conjunto de doze produtos alimentares capazes de atender a boa parte (entre 80 e 90%) das necessidades calóricas e protéicas das famílias trabalhadoras, em especial as de mais baixa renda. São eles: arroz, feijão, leite (inclusive em pó), pão, carne bovina, óleo, açúcar, ovo, carne de frango, macarrão, farinha de trigo e farinha de mandioca. Ao ressaltar estes alimentos para compor a cesta básica de uma Política Nacional de Segurança Alimentar não estamos subestimando a importância da criação de mecanismos que garantam a disponibilidade de frutas, verduras e hortaliças a preços mais baixos, importantíssimos para uma alimentação saudável e balanceada.

#### 2.4 - Evolução Recente da Produção de Alimentos

A produção de alimentos no Brasil não evoluiu favoravelmente nas últimas décadas. Na década de 1970, a maior parcela do crédito agrícola subsidiado foi destinada às culturas de exportação e energéticas (cana de açúcar), ficando as alimentares em segundo plano, o que se refletiu nas taxas anuais médias de crescimento da produção. Por exemplo, no período 1966/84 a soja alcançou taxas de crescimento de até 23,5% ao ano, enquanto o feijão diminuiu 0,4%.

A produção interna "per capita" dos principais alimentos decresceu na década de 1980, tendo também diminuído a disponibilidade interna "per capita" de alimentos, onde estão tomadas a produção interna e as importações. A Tabela 1 mostra que a disponibilidade diária "per capita" reduziu-se no período de 1980/88 para o feijão, batata, farinha de mandioca, carnes bovina e suína, farinha de trigo e açúcar, mantendo-se estável ou aumentando para o arroz, milho, soja, frango, leite e ovos.

**Tabela 1**

Disponibilidade Diária "Per Capita" de Alimentos Selecionados Brasil, 1980-88, médias trienais em gramas			
Produtos	1980/82	1983/85	1986/88
Açúcar	126,3	118,0	121,1
Arroz Polido	106,4	94,0	120,5
Batata	30,0	27,8	28,8
Feijão	32,9	28,3	28,4
Farinha Mandioca	57,2	49,3	49,3
Fubá Milho	31,1	23,7	33,9
Óleo Soja	28,0	26,2	30,1
Farinha Trigo	142,5	122,4	109,4
Carne Bovina	9,4	9,6	10,6
Carne Suína	5,5	4,6	5,0
Leite	261,9	255,1	291,4
Ovos	13,0	14,4	18,3

Fonte: IEA/SAA/SP.

A Tabela 2 refere-se ao mesmo fenômeno, porém medido em termos da disponibilidade de calorias e proteínas. Nota-se, pelos dados, que houve um decréscimo dos índices no período 1980/88, revelando menor disponibilidade de calorias e proteínas.

**Tabela 2**

Disponibilidade "Per Capita"/dia de Calorias e Proteínas			
Grupos de Alimentos, Brasil, 1980/88			
	1980/82	1983/85	1986/88
Vegetal (1) - calorias	2.075 Kcal	1.841 Kcal	1.972 Kcal
Animal (2) - calorias	300 Kcal	287 Kcal	323 Kcal
<b>Total - calorias</b>	<b>2.375 Kcal</b>	<b>2.128 Kcal</b>	<b>2.295 Kcal</b>
Vegetal - proteínas	33,6 g	29,0 g	30,3 g
Animal - proteínas	20,2 g	19,3 g	21,2 g
<b>Total - proteínas</b>	<b>53,9 g</b>	<b>48,2 g</b>	<b>51,5 g</b>

(1) Arroz, batata, feijão, mandioca, milho, açúcar e soja. — (2) Carne bovina e suína, aves, leite e ovos.

Fonte: IEA-SAA/SP

Além de relativamente estagnada, a produção de alimentos vem apresentando grande instabilidade (flutuações), particularmente no que tange à produção vegetal. O rendimento físico (kg/ha) de alguns desses produtos — como o feijão, arroz, batata, milho e mandioca — também não tem crescido nos últimos anos.

Em resumo, a situação de insegurança alimentar que caracteriza o Brasil deriva, por um lado, da iníqua distribuição da renda, que resulta em baixa e irregular demanda alimentar num país de famintos e desnutridos. A outra face dessa mesma realidade é a insatisfatória e instável produção de alimentos, causada por uma estrutura produtiva socialmente injusta e economicamente inadequada. A política econômica e, em especial, as políticas agrária e agrícola adotadas nas últimas décadas jogaram um papel importante na consolidação deste modelo.

### 2.5 - Estrutura de Distribuição dos Alimentos

As transformações ocorridas na estrutura de distribuição de alimentos no Brasil, nas últimas décadas, caracterizaram-se pela concentração econômica e oligopolização do comércio de alimentos. Ocorreu, ao mesmo tempo, crescente integração entre produção agrícola e agroindustrial e o grande capital comercial, representado principalmente pelas redes de supermercado. Como resultado dessas transformações, o capital agrário, a agroindústria, as "cooperativas empresariais" e as redes de supermercado são hoje os agentes econômicos que controlam a maior parte da produção e circulação de alimentos.

Ampliou-se intensamente o peso da grande produção agrícola no fornecimento da maioria dos produtos agroalimentares, que passaram também a incorporar certo grau de transformação industrial ou de beneficiamento. Constituíram-se verdadeiras cadeias integradas, reforçadas pela expansão dos supermercados e pela absorção de boa parte da intermediação comercial pelas grandes redes. O comércio atacadista tradicional teve sua esfera de atuação bastante reduzida, tornando-se basicamente uma atividade de corretagem. Mesmo sendo eliminada uma parcela expressiva dos pequenos intermediários, comumente responsabilizados pela elevação dos preços ao consumidor, os preços não se reduziram.

Ocorreram importantes modificações nos hábitos alimentares — com reflexos na composição da cesta básica — e nos hábitos de compra, que levaram à substituição do pequeno varejo pelo supermercado e da compra "in natura" e a granel pelos alimentos empacotados/ elaborados. Os supermercados tornaram-se o equipamento predominante no comércio varejista de alimentos, atingindo indistintamente todos os segmentos sociais. Pesquisa realizada em 1984 pelo IPARDES -Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social-, em Curitiba, demonstrou que o equipamento supermercado é a opção de compra de 96% da classe média, 94,7% das famílias carentes e 84,7% dos

favelados. Na mesma linha, a POF -Pesquisa de Orçamento Familiar, IBGE - 1987/88 constatou, na Região Metropolitana de São Paulo, que os supermercados são o principal local de compra de cereais, leguminosas e oleaginosas (80,3% do total), farinhas, féculas e massas (76%) enlatados e conservas (83,3%) e óleos e gorduras (89,3%). Os supermercados só perdiam para as feiras livres na venda de tubérculos e raízes (28,3% contra 52,2%), frutas (15,5% contra 66,7%) e verduras e legumes (18,2% contra 66%).

De maneira geral, o pequeno varejo cumpre um papel complementar no abastecimento alimentar e tem distintos significados, conforme sua inserção específica. No tocante às camadas de mais baixa renda, por exemplo, os pequenos empórios, armazéns e bares representam a possibilidade da compra a prazo, embora a preços mais elevados. As carnes e os produtos hortícolas constituem uma exceção, dada a permanência com peso significativo do pequeno varejo (açougues e feiras-livres) e da venda de produtos "in natura" e a granel.

Todo esse processo ocorreu também como resultado das ações governamentais. O decisivo apoio (inclusive financeiro) dado à expansão das redes de supermercado baseou-se na suposição de que a concentração em grandes equipamentos e a integração vertical barateariam os alimentos (via ganhos de eficiência) e facilitariam o controle/fiscalização do abastecimento alimentar, principalmente os preços dos alimentos. Nenhum dos dois supostos se confirmou.

A atuação estatal no comércio atacadista, por sua vez, envolveu três dimensões principais. A primeira consistiu na construção de armazéns oficiais, que acabaram se transformando em simples equipamentos subsidiários da iniciativa privada. A segunda dimensão refere-se à formação de estoques governamentais de produtos agrícolas, que mais responderam às vicissitudes da política de crédito de comercialização do que ao planejamento estratégico para regulação de mercados específicos.

Por fim, a política de criação de centrais de abastecimento (CEASAs) junto aos principais centros urbanos do país, limitou-se a corrigir problemas funcionais e superar estrangulamentos derivados da acelerada urbanização, sendo que seus pequenos ganhos de eficiência foram mais apropriados pelos agentes privados do que pelo consumidor final. Pelas Centrais passam hoje cerca de 85% do volume comercializado de hortigranjeiros no país (legumes, folhosas, tubérculos e frutas). Nelas, portanto, se localiza boa parte do segmento atacadista deste grupo de produtos — o qual é bastante concentrado e oligopolizado.

Esta terceira intervenção pretendeu promover redução nos custos de comercialização e aperfeiçoar o abastecimento nas regiões sob influência das Centrais, aparentemente afetando de forma mais direta a ação dos agentes privados. Na verdade, porém, a operação das CEASAs tornou-as simples locadoras (a baixas taxas) de boxes de comercialização e meras imobiliárias públicas a serviço do setor atacadista distribuidor. Com o agravante de que as baixas receitas impossibilitam a remuneração do capital investido pelo setor público e a realização de novos investimentos.

É importante destacar que, apesar das citadas transformações "modernizadoras" da estrutura de produção e circulação dos alimentos no Brasil, persiste ainda outro problema que afeta todas as etapas das cadeias agroalimentares, da produção agrícola ao consumo de alimentos. Trata-se do alto índice de perdas/desperdícios de alimentos constatados por diversas pesquisas realizadas no país. No geral, pode-se afirmar que falhas no sistema alimentar causam perdas e desperdícios de alimentos que beiram 30% da produção da maioria dos produtos. A fase em que maior volume se perde é justamente a de "além porteira", principalmente pelos seguintes fatores: contaminação por microorganismos após a colheita, tipo de embalagem, precariedade do transporte para os centros de abastecimento, falta de armazéns e falhas na armazenagem, desperdícios nas fases do atacado e varejo.

As frutas são os produtos mais desperdiçados (20,5%), seguidas dos tubérculos (15,8%), das verduras (15%) e legumes (13,5%). Os supermercados apresentam o maior nível de perdas devidas à frequente manipulação dos produtos para empacotamento e processos de seleção, aumentando os descartes.

## 2.6 - O Encarecimento Relativo dos Alimentos

Durante as últimas décadas, o Brasil teve potencializada sua capacidade de produção e distribuição de alimentos, com significativos ganhos de eficiência. No entanto, tal processo não resultou no barateamento relativo dos alimentos, e, portanto na ampliação do acesso aos mesmos pelos segmentos sociais de mais baixa renda. Ao contrário, a "modernização" foi acompanhada do encarecimento relativo dos alimentos, isto é da elevação dos seus preços finais em relação ao índice geral de preços. Vale dizer, os ganhos de eficiência ocorridos em todas as etapas das principais cadeias produtivas foram apropriados pelo grande capital, resultando daí, a manutenção da desnutrição e da fome que atingem parcela expressiva da população.

Vários são os fatores que estão na origem do encarecimento relativo dos alimentos, a começar pela própria insuficiência da produção agrícola, que contribuiu para o aumento real nos preços pagos aos agricultores na década de 1980. Por outro lado, a modernização da agricultura envolveu a incorporação de custos resultantes da generalização do emprego de equipamentos e insumos industriais. Considere-se também o crescente grau de beneficiamento dos alimentos, que representa maior agregação de valor aos mesmos. Por último, mas não menos importante, o controle oligopólico sobre a produção industrial de alimentos e sobre o próprio varejo representam um grande poder de fixação dos preços dos alimentos por parte desses agentes econômicos.

Essa situação, que coloca o Brasil, também aqui, na contramão da história, resulta em diversas conseqüências perversas, das quais a fome constitui a mais imediata. Além disso, e ao contrário do ocorrido nos países desenvolvidos, no Brasil os preços elevados dos alimentos têm impedido que a família trabalhadora adquira bens duráveis ou destine parcela do seu salário para gastos com educação, saúde, lazer etc. Esse fato resulta ainda na dificuldade de formação de um mercado de massa, compondo um modelo onde apenas reduzida parcela dos 150 milhões de habitantes participam de um mercado elitista, que consome utilidades características dos estratos de alta renda dos países da Europa e América do Norte.

## 2.7 - Retrospectiva das Políticas de Alimentação e Nutrição

Os programas de alimentação e nutrição no Brasil tiveram três grandes fases:

1) **Entre a Primeira Guerra e a década de 1960:** predominava a distribuição de alimentos às populações pobres, com base em doações dos países centrais, especialmente os EUA. Essa política atendia ainda aos interesses dos agricultores norte-americanos, que não desejavam colocar seus excedentes no mercado e, ao mesmo tempo, queriam impedir o surgimento de concorrentes. O desejo político dos EUA de conter o avanço de processos de libertação em países periféricos também estimulou tal comportamento.

2) **Décadas de 1970 e 1980:** criação do INAN-Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - inserida em programa apoiado pela USAID, Banco Mundial e FMI, que resultou em 70 institutos em todo o mundo coordenando as ações de planejamento nutricional para responder às iniciativas bem sucedidas de combate à fome em países socialistas como a China e Cuba. No Brasil, o parâmetro principal do período foi o II PRONAN, elaborado e implantado no Governo Geisel, que se pretendia inclusive capaz de interferir no processo econômico através da política de alimentação. Essa orientação persistiu até o final do Governo Sarney.

3) **Década de 1990:** o Governo Collor, insistindo na aplicação dos nocivos princípios neoliberais, prioriza os programas voltados à garantia de mercado às indústrias modernas de alimentos (via Programa de Suplementação Alimentar, merenda escolar etc.) e ao subsídio direto ao capital por intermédio do PAT -Programa de Alimentação do Trabalhador-. Em paralelo, continuam a ser montados programas de distribuição de cestas de alimentos (industrializados), em bases clientelistas que vêm gerando episódios de escândalo e corrupção, tanto em Alagoas quanto em outras unidades da Federação.

Na verdade, os programas sociais de alimentação e nutrição desenvolvidos no Brasil têm funcionado primordialmente como:

- a) mecanismo econômico de garantia de mercado para determinados produtores de alimentos e de subsídio ao grande capital. Os programas de alimentação implementados pelos últimos governos comprovam tais conclusões.
- b) mecanismo político de cooptação dos movimentos sociais, buscando atrair apoio às iniciativas governamentais.
- c) mecanismo ideológico de mistificação através de ações paternalistas que não tocam nas raízes do problema e terminam legitimando as estruturas sócio-econômicas geradoras da fome.

O PROAB -Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos- foi implantado em 1979 nas capitais do Nordeste com o objetivo de reduzir preços através de subsídios e apenas a metade dos recursos chegou efetivamente ao consumidor, sob a forma de redução de preços.

O PAP- Programa de Abastecimento Popular, instituído em 1985, visava atingir as populações mais pobres localizadas nas periferias dos grandes centros urbanos, através dos pequenos varejos e associações comunitárias. Contou com somente 15% dos recursos destinados a sua operacionalização e foi extinto em 1989, junto com o PROAB. Também no Programa de Alimentação Escolar verificam-se distorções absurdas como o fato de 63% dos alunos das faixas mais pobres pertencerem a escolas com merenda, enquanto tal porcentagem sobe para 83% em estratos de maior renda.

O PAT-Programa de Alimentação do Trabalhador, iniciado em 1977, apresentou um crescimento sistemático. Sua cobertura correspondeu, porém, em 1989, a apenas 21% dos empregados do setor formal. A exclusão dos trabalhadores do setor informal, devido às regras de operação do programa, tem sido freqüentemente questionada. Mais uma vez a assistência governamental não atinge os mais necessitados, nem as regiões mais pobres. Em 1989, enquanto 1% dos beneficiários tinham renda de até 2 salários-mínimos, 40% estavam na faixa acima de 5 salários-mínimos. Dos usuários do Programa, mais de 70% se encontravam na região sudeste, contra apenas 7% no Nordeste.

Foram implantados, ainda, numerosos programas de assistência alimentar integrados aos serviços de saúde, destinados a crianças carentes menores de sete anos: O PSA- Programa de Suplementação Alimentar-, o PCA - Programa de Complementação Alimentar-, o PNLCC-Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes- e os programas de distribuição de alimentos a crianças em idade pré-escolar, a exemplo do "Projeto Irmãozinho". Essa dispersão de siglas tem acarretado superposição no atendimento e a conseqüente superestimação das metas, além da ineficiência e descontinuidade da alocação dos recursos financeiros. Além disso, tais programas não se dirigem às faixas salariais prioritárias, aos grupos de mais baixa renda e nem às regiões menos desenvolvidas do país.

Os CIACs, recentemente lançados pelo governo Collor, não obstante conterem alguns aspectos positivos, seguem a mesma lógica. Busca-se amenizar o problema alimentar da população transformando a escola em um "restaurante público" e centro de saúde, ao invés de se adotarem medidas que garantam a segurança alimentar e a saúde da população como um todo.

Não basta desmistificar o tratamento enganoso que as elites brasileiras sempre deram à fome, à desnutrição e a toda a problemática alimentar. Chegou a hora de ir mais fundo e verificar que esse tratamento corresponde a uma concepção global de governo, que tem predominado ao longo de tantas décadas em que reduzidas elites vêm controlando o Estado brasileiro e conformando-o a seus interesses. A criação de estruturas técnico- burocráticas facilitadoras da corrupção é, por sinal, um resultado natural dessa concepção. Somente com uma reversão completa nessa orientação política, substituindo o favorecimento de elites pelo compromisso com as maiorias, será possível ao Brasil atacar de frente a problemática da fome e das carências alimentares.

É esta a intenção central da presente proposta de política de governo.

### 3. Proposta Alternativa

#### 3.1 - Segurança Alimentar: uma questão estratégica

A perspectiva que o país precisa adotar frente à problemática alimentar-nutricional é a de garantir a Segurança Alimentar. Isto é, assegurar que todos os brasileiros tenham, em todo momento, acesso aos alimentos básicos de que necessitam (FAO).

Esta abordagem é radicalmente oposta ao enfoque restritivo que transforma a fome e a desnutrição num problema, a ser enfrentado por programas sociais compensatórios da pobreza. A Política Nacional de Segurança Alimentar tem por objetivo obter uma disponibilidade agregada nacional de alimentos que seja, simultaneamente:

- a) **suficiente** para atender à demanda efetiva e potencial;
- b) **estável**, na medida em que busque neutralizar as inevitáveis flutuações cíclicas;
- c) **autônoma**, ao lograr a auto-suficiência nacional nos alimentos básicos;
- d) **sustentável**, pois deve garantir o uso a longo prazo dos recursos Naturais;
- e) **eqüitativa**, ao possibilitar o acesso universal ao mínimo nutricional, do ponto de vista quantitativo e qualitativo.

O caráter estratégico da Segurança Alimentar e a abrangência dos objetivos da Política Nacional de Segurança Alimentar exigem a afirmação da responsabilidade do Estado, materializada na constituição de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar, que articule as ações dos diversos órgãos públicos e possibilite a participação dinâmica de representantes da sociedade.

A Política Nacional de Segurança Alimentar tem como pressuposto que as chamadas "leis do mercado" ou o livre jogo das forças de mercado são incapazes de solucionar os problemas centrais do subdesenvolvimento, como são a fome, os desequilíbrios sociais e regionais e outros.

O abastecimento alimentar em condições que garantam uma vida digna ao conjunto da população não se constitui em resultado necessário das atividades econômicas desenvolvidas ao sabor da busca individual pelo lucro. É necessário que o Estado intervenha nessas atividades, subordinando-as ao objetivo social maior. Trata-se de implementar políticas de regulação dos mercados, associadas a instrumentos de intervenção governamental direta. Acrescente-se que a regulação da atividade econômica pelos preços — o "livre" mercado — é ainda mais inadequada no caso da produção agrícola (componente importante da questão alimentar), em face das condições técnicas e naturais que lhes são específicas.

Embora o Estado tenha participado de forma decisiva no enfrentamento da problemática agroalimentar nos países centrais, as vertentes locais da onda neoliberal conservadora pregam a desestatização e a liberação das atividades econômicas como alternativas capazes de garantir a retomada do desenvolvimento econômico simultaneamente à solução da nossa pobreza crônica.

A participação estatal prevista na Política Nacional de Segurança Alimentar pressupõe, ao contrário, a desprivatização do Estado brasileiro e a eliminação da corrupção e do clientelismo que sempre o caracterizaram.

As políticas públicas, além de expressarem os interesses da maioria da população, devem contar com ampla participação popular em sua concepção, implementação e fiscalização. A participação popular nos organismos de abastecimento facilitará a vigência de práticas governamentais democráticas sempre que tal presença seja compreendida como um espaço político-administrativo de liberdade e igualdade, e não como uma participação tutelada.

A alimentação popular constitui-se em uma questão de Segurança diante das proporções que a fome, a carência alimentar e a má alimentação assumem no país. Exige a criação de mecanismos de conscientização e de instrumentos que permitam o acesso da população organizada à gestão do Estado. A Política Nacional de Segurança Alimentar pretende

contribuir para que a consciência política seja a alavanca da mobilização social com vistas à modificação substancial na maneira como o Estado atua nessa questão.

### 3.2 - Condicionantes e Abrangência da Política Nacional de Segurança Alimentar

É sabido que o baixo poder aquisitivo da grande maioria da população brasileira, provocado pelos salários arrojados e pelo desemprego, está na raiz da pobreza característica do nosso modelo social. Sendo assim, o crescimento do emprego e a recuperação dos salários, nos marcos de uma substituição de modelo econômico para o Brasil, em conjunto com uma política de expansão da produção agroalimentar, destacam-se dentre os elementos condicionantes da Política Nacional de Segurança Alimentar.

É parte essencial dessa mudança a realização de uma reforma agrária ampla e profunda, no espírito do Plano Nacional de Reforma Agrária, já apresentado pelo Governo Paralelo. Será necessária a adoção de políticas que possibilitem o crescimento sustentado das atividades econômicas e uma elevação gradativa, porém firme e substancial, dos salários reais. O salário-mínimo, em particular, tem de ser elevado a um patamar que permita ao trabalhador e sua família satisfazerem as necessidades de sobrevivência, dentre as quais está a compra de uma cesta de alimentos compatível com seus hábitos alimentares e os requisitos nutricionais e de saúde. Nesse sentido, é indispensável reverter a perspectiva recessiva implícita nas políticas de ajuste macroeconômico adotadas no Brasil desde o início dos anos 80 e particularmente pelo atual governo.

O barateamento relativo dos alimentos básicos integra a política de recuperação do poder de compra dos salários. Esse objetivo deve estar inserido nas políticas voltadas à produção e distribuição de alimentos, considerando que a Política Nacional de Segurança Alimentar envolve a busca da auto-suficiência nacional na produção dos alimentos básicos. Entretanto, na medida em que o processo de recuperação salarial e de renda levará fatalmente ao crescimento da demanda por alimentos, caberá ao governo federal uma intervenção planejada, tanto no sentido de recorrer a importações contingenciais quanto no aspecto de incentivar os setores produtivos que estejam com sua capacidade instalada abaixo do nível de consumo gerado pelas modificações no perfil nacional da distribuição de riquezas.

Outra iniciativa de implementação urgente envolve a imposição de um controle dos preços e margens de lucro dos 12 produtos integrantes da cesta básica da Política Nacional de Segurança Alimentar, nas diversas etapas das suas respectivas cadeias. Esse controle tem o objetivo de limitar, a médio prazo, os gastos com a aquisição desses produtos em quantidade suficiente para a alimentação de uma família média de quatro pessoas, a um determinado percentual do salário-mínimo que, por sua vez, estará em processo de recuperação gradativa.

A fixação dos preços finais de varejo desses alimentos deverá estar articulada com a política de preços mínimos garantidos aos pequenos e médios agricultores, para que o controle de preços não resulte, como de hábito, em prejuízo ao elo mais fraco da cadeia, mas em menores margens de lucro dos grandes agentes econômicos.

Uma eficaz política de importação dos alimentos porventura faltantes e a repressão enérgica da especulação deverão ser utilizadas face a eventuais crises de desabastecimento ou boicotes provocados por aqueles agentes.

Já foi referida a pesquisa realizada pelo DIEESE na área metropolitana de São Paulo identificando um grupo de 12 produtos de consumo generalizado entre todas as faixas salariais e que respondem por 80 a 90% do consumo calórico e protéico das famílias de trabalhadores, a saber: arroz, feijão, leite, (inclusive em pó), pão, carne bovina, óleo, açúcar, ovo, carne de frango, macarrão, farinha de trigo e farinha de mandioca. A eles deve-se acrescentar o pescado por sua grande importância em várias regiões do país. É indispensável ter em conta as diferenças regionais na composição dessa cesta, de forma a respeitar os distintos hábitos alimentares num país heterogêneo como o Brasil. Essas diferenças implicam em que os alimentos de consumo generalizado no país, como o são os 12 produtos listados, têm um peso relativo diferenciado conforme a região e também envolvem o consumo de produtos regionais específicos. Daí que a cesta básica da Política Nacional de Segurança Alimentar deve supor uma quantidade média "per capita" para os produtos de consumo generalizado e prever a inclusão de produtos específicos, quando

de seu detalhamento a nível regional.

Além das políticas relativas à recuperação do emprego e dos salários, a Política Nacional de Segurança Alimentar deve conter ações governamentais em três níveis. O primeiro conjunto de medidas tem caráter imediato, voltado ao estímulo da produção agrícola e agroindustrial desses alimentos e à gestão coordenada de elementos-chave do abastecimento, em especial a fiscalização dos grandes grupos econômicos que têm sob seu controle as cadeias integradas, objetivando induzir a competição e controlar preços. O segundo tipo de ação, também de caráter imediato mas sob a forma de ações especiais, requer a intervenção governamental direta em favor dos setores sociais mais vulneráveis. O terceiro conjunto diz respeito às mudanças de natureza estrutural a serem introduzidas a médio e longo prazos e que apontam para o modelo de desenvolvimento desejado.

O conjunto das medidas propostas não se constituirá apenas no enfrentamento da questão específica da Segurança Alimentar. Elas implicarão em profundas transformações na sociedade brasileira, especialmente considerando os mecanismos de dominação e de reprodução das desigualdades. Daí a necessidade de articular a Política Nacional de Segurança Alimentar com outras políticas, todas elas combinando ações por objetivos mais imediatos com iniciativas de médio e longo prazos que, baseando-se na organização e participação popular, integrem o processo de construção de uma sociedade com justiça social.

### 3.3 - Políticas de Produção Agroalimentar

O Governo Paralelo divulgou recentemente propostas de Política Agrária e de Política Agrícola que se constituem em parte fundamental da Política Nacional de Segurança Alimentar. Cabe destacar aqui apenas os seus aspectos principais, complementando-os com os elementos básicos de uma Política Agroindustrial.

#### 3.3.1 - Reforma Agrária

O Plano Nacional de Reforma Agrária proposto pelo Governo Paralelo considera que uma Reforma Agrária abrange múltiplos objetivos (sociais, econômicos e políticos), na medida em que propicia renda aos atuais despossuídos, melhora as condições de vida dos estratos mais frágeis da população rural, tem impacto positivo na produção agrícola e reduz o poder dos grandes proprietários de terra, permitindo que os agricultores sem terra, ou com pouca terra possam exercer seus direitos à cidadania. A operacionalização do Plano Nacional de Reforma Agrária contempla um horizonte de 15 anos para total implantação de uma reforma agrária mobilizando 3.039.000 famílias, de um contingente estimado de 5.065.000 famílias de beneficiários potenciais existentes em 1985.

A proposta não pretende impor modelos e limitações ao direito dos trabalhadores rurais de escolherem livremente a forma que melhor lhes convier para os assentamentos em que irão viver. Finalmente, a Política Nacional de Reforma Agrária prevê instrumentos específicos de política agrícola para os assentamentos, programas auxiliares e um plano de emergência a ser implantado imediatamente junto às 12.000 famílias de acampados e às 85.000 famílias já beneficiadas (incluindo os assentados até julho de 1989 e as regularizações de posse).

#### 3.3.2 - Política de Produção Agrícola

A política agrícola tem como objetivo geral a consolidação de um modelo de produção que corresponda às aspirações da maioria da população do campo e da cidade, que atenda às necessidades alimentares básicas de toda a população e proteja as riquezas naturais. Para atingir seus objetivos, a política agrícola subordina-se às seguintes diretrizes:

- a) prioridade na destinação dos recursos para a maioria, isto é aos pequenos e médios agricultores e trabalhadores rurais, com preferência aos organizados em associações e cooperativas;
- b) ênfase na luta contra a fome demandando sobretudo a destinação prioritária dos recursos aos produtos alimentares indispensáveis ao abastecimento interno, formação de estoques reguladores descentralizados dos principais produtos, avaliação e readequação da estrutura de armazenagem e distribuição de alimentos;
- c) apoio à organização popular e à gestão participativa das políticas econômicas e sociais para a agricultura;

d) melhor qualidade de vida, recuperação e preservação dos recursos naturais e do meio ambiente.

As diretrizes mencionadas concretizam-se num elenco de propostas relativas à produção agrícola.

Não há dúvidas quanto ao papel decisivo da produção agrícola na elevação da disponibilidade agregada e no barateamento relativo dos alimentos. Estamos seguros de que é possível, em período de tempo relativamente breve, alcançar o objetivo da autosuficiência produtiva nacional nos 12 produtos da cesta básica definida. Falta a decisão política de financiar a expansão dessa produção e aperfeiçoar os instrumentos de pesquisa e extensão, já que contamos com razoável estrutura produtiva agrícola e industrial e com recursos ociosos perfeitamente mobilizáveis para esse fim.

No que concerne à produção agropecuária, há que considerar ainda os diferentes períodos de resposta às políticas de estímulo, segundo a natureza dos produtos. Ela pode ser mais imediata nos casos do arroz, feijão, milho (rações), soja (óleo e rações), trigo (pão e massas) e cana de açúcar, demandando um tempo maior quando envolver a criação de animais.

### 3.3.3 - Política Agroindustrial

A política agroindustrial assume um papel decisivo, que é proporcional à grande expansão da agroindústria no Brasil nas últimas décadas e à participação hoje majoritária dos produtos agroindustrializados na cesta de consumo dos trabalhadores. Registre-se, ainda, que os produtos agroindustrializados foram responsáveis por boa parte das divisas obtidas pelo Brasil na última década. Por outro lado, parcela importante e crescente da produção agrícola desenvolve-se sob mecanismos de integração com as agroindústrias propriamente ditas e com a indústria alimentar, as quais possuem um forte poder de determinação das condições em que se dá aquela produção.

A agroindústria deve ser considerada, portanto, como parte integrante de um complexo que se inicia na produção de alimento, passando por segmentos da indústria de transformação, até atingir o consumidor final.

Nessa cadeia agroindustrial, os produtores ficam subordinados à agroindústria pelos seguintes mecanismos:

- a) fornecimento de assistência técnica (gratuita ou não) que assume o duplo sentido de vincular o produto a uma empresa e ao mesmo tempo exigir e incentivar o uso de insumos modernos;
- b) fornecimento de crédito ao produtor, garantindo, por um lado, a venda da produção para saldar as dívidas e, por outro, a reprodução das condições técnicas de produção;
- c) fixação do preço do produto pelas empresas processadoras ou pelo governo, regra geral feita sem intervenção dos representantes dos produtores;
- d) "classificação" do produto pela agroindústria processadora, que define diferentes preços de acordo com a avaliação de "qualidade" e "quantidade" feitas, permitindo uma apropriação extraordinária pelas empresas.

A política agroindustrial prevista na Política Nacional de Segurança Alimentar apoia a expansão da produção, preocupando-se com os impactos da agroindustrialização no consumo alimentar da população e também nas condições de vida, renda e trabalho dos pequenos e médios agricultores a ela integrados. As linhas gerais propostas são:

- a) implementar um programa de apoio técnico e financeiro à constituição de agroindústrias cooperativas de pequenos e médios agricultores, visando melhorar sua condição econômica, ampliar a oferta de alimentos e reduzir o grau de oligopolização do setor;
- b) estimular o investimento nos setores onde haja insuficiente capacidade instalada em face das metas da Política Nacional de Segurança Alimentar e também como instrumento gerador de empregos, adequando a atuação do BNDES -Banco

Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social- (no financiamento ao investimento agroindustrial) à política aqui proposta;

c) manter rigoroso acompanhamento de custos e preços dos produtos agroindustriais com o objetivo de coibir abusos e ações especulativas e induzir a concorrência em um setor oligopolizado (agroindústrias/indústria alimentar), de modo a adequar os gastos com alimentação da população ao nível de renda;

d) avaliar as experiências existentes de Comitês de Agroindústria — organizados por produto e com representantes dos agricultores, agroindústria e governo — e propor a generalização dos mesmos em moldes que revertam a situação de completa subordinação e exploração econômica dos pequenos e médios agricultores integrados, frente à agroindústria;

e) apoiar os programas de desenvolvimento científico e tecnológico voltados a elevar a capacidade do país produzir alimentos básicos, orientando-os no sentido da socialização dos benefícios deles originados através da apropriação do conhecimento técnico por pequenos e médios produtores, da redução dos custos e preços e da melhoria da qualidade dos alimentos consumidos pela maioria da população.

No conjunto de medidas propostas pela presente Política Nacional de Segurança Alimentar, joga papel importante a implementação de uma política científica e tecnológica que objetiva:

- a) desenvolver processos de produção centrados no trabalhador;
- b) desenvolver equipamentos que hoje são importados;
- c) desenvolver modelos de planejamento, administração e gestão de agroindústrias de propriedade cooperativa;
- d) desenvolver processos de controle de qualidade;
- e) implementar plantas industriais (e equipamentos) para processar matérias-primas diversas, com vistas a reduzir os problemas de sazonalidade;
- f) pesquisar características e usos potenciais de produtos regionais atualmente sem mercado;
- g) integrar a produção e o desenvolvimento agroindustrial com vistas ao desenvolvimento regional;
- h) desenvolver processos de tratamento e armazenagem pós-colheita e pós-abate;
- i) desenvolver sistemas integrados de produção, transporte e comercialização de produtos agroindustriais.

### 3.4 - Política de Comercialização Agrícola

Os instrumentos convencionais da política de comercialização agrícola contemplam a garantia de preços mínimos, a aquisição e formação de estoques reguladores, a armazenagem estratégica e a criação e gestão dos entrepostos. É preciso, no entanto, que a gestão desses instrumentos reflita o objetivo maior da segurança alimentar e a priorização dos pequenos e médios agricultores:

#### **a) garantia de preços mínimos**

A fixação dos preços mínimos deve obedecer ao propósito de oferecer um preço de garantia aos pequenos e médios agricultores, com base nos custos de produção estabelecidos pelo Ministério da Agricultura e Abastecimento, consultado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar. Dessa forma, os preços mínimos desvinculam-se do financiamento da estocagem privada, que passará a ser feita com instrumento creditício próprio.

Serão contemplados, necessariamente, o arroz, o feijão, o leite, o trigo, a soja, o milho e a mandioca, produtos que participam direta ou indiretamente da composição da cesta básica abarcada pela Política Nacional de Segurança Alimentar. As regras para a fixação e divulgação dos preços mínimos obedecerão ao estabelecido na proposta de Política Agrícola divulgada pelo Governo Paralelo.

### **b) aquisição e estoques governamentais**

A aquisição pelo governo federal será obrigatória em relação aos pequenos e médios agricultores — de acordo com a política de preços mínimos— e facultativa em relação aos demais. Os produtos adquiridos serão pagos no prazo de 15 dias após a entrega, pelo preço mínimo vigente no dia do pagamento.

As aquisições destinam-se preferencialmente à formação de estoques governamentais reguladores. Esses estoques serão liberados quando os preços de mercado situarem-se acima de um preço de intervenção estabelecido pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar, compatível com a Política Nacional de Segurança Alimentar e com a conjuntura econômica. Apenas em casos emergenciais e de calamidade pública e mediante aprovação do referido Conselho, os estoques governamentais poderão ser vendidos abaixo dos preços mínimos vigentes.

Os estoques reguladores serão postos no mercado prioritariamente através das estruturas de abastecimento administradas pelo poder público, com ampla publicidade. Quando não necessários aos programas específicos da Política Nacional de Segurança Alimentar, os estoques públicos poderão ser leiloados nas Bolsas de Mercadorias, às quais terão acesso todas as organizações da sociedade civil que atuem na área do abastecimento.

Além dos estoques reguladores, o Estado deve manter ainda estoques mínimos de caráter estratégico de produtos integrantes da cesta básica definida pela Política Nacional de Segurança Alimentar: arroz, feijão, leite em pó, carne bovina e de frango, açúcar, óleo de soja, farinha de trigo e de mandioca. O objetivo desses estoques é o de enfrentar situações de desabastecimento, garantindo a Política Nacional de Segurança Alimentar contra as intempéries naturais e a ação inescrupulosa de agentes econômicos.

### **c) armazenagem**

A manutenção de estoques reguladores e estratégicos pelo governo implica na existência de uma rede pública de armazenagem adequada, acoplada a um sistema de transporte das regiões produtoras até as unidades armazenadoras. Por outro lado, o Governo deve criar estímulos e apoiar os pequenos e médios agricultores e suas organizações cooperativas, no sentido de melhorar as condições de armazenagem, processamento, embalagem e redução de perdas, ao nível das comunidades e dos estabelecimentos agrícolas.

## **3.5 - Administração dos Entrepostos de Abastecimento**

A importância dos entrepostos de abastecimento (CEASAs) na comercialização nacional de hortifrutigranjeiros faz com que uma alteração em seu modelo de operação afete substancialmente a correlação de forças entre as partes atuantes no abastecimento desses produtos. Em conjunto com outras medidas, essa alteração permite reduzir as margens de comercialização hoje praticadas, remunerar melhor os agricultores e resulta em preços mais acessíveis aos consumidores.

Para aumentar a arrecadação e financiar a melhoria dos equipamentos, propõe-se a adoção de mecanismos que tragam maior transparência ao mercado:

- a) centralização pela administração de todas as informações relativas ao tipo, volume, preços praticados e qualidade dos produtos comercializados no interior do entreposto;
- b) cadastro de todos os operadores e frequentadores do mercado, em especial dos agentes temporários (produtores, varejistas e distribuidores), com registro do volume físico e financeiro das operações realizadas no mercado por cada tipo de agente;
- c) unificação do sistema de classificação dos produtos;
- d) seleção dos atacadistas efetivos e mais eficientes, eliminando o processo de atravessamento no interior do entreposto;
- e) estímulo à venda por produtores organizados em associações ou cooperativas, com a paulatina introdução de leilões;
- f) revisão e adequação dos horários, com a possibilidade de reduzir o tempo de

comercialização;

g) setorização do mercado e dos comerciantes, concentrando a oferta de um produto no mesmo local;

h) criação de área específica para comercialização de cereais no interior dos entrepostos;

i) estabelecimento de um sistema de informações de mercado que as torne amplamente acessíveis aos agentes no ato da comercialização;

j) controle de qualidade através de análises químicas sistemáticas dos produtos.

Com tais medidas, pretende-se ainda evitar a intermediação abusiva e o atravessamento, limitar o passeio especulativo das mercadorias e os operadores ineficientes, dando capacidade de caixa e investimento às administrações dos entrepostos para prestarem melhores serviços aos usuários diretos e à população.

A Política Nacional de Segurança Alimentar deve, também, propiciar uma avaliação da possibilidade e conveniência de implantar no Brasil o modelo chamado Caixa Único Centralizado, já utilizado na administração de centrais de abastecimento de outros países.

Um sistema mais aprimorado de informações de mercado, informatizado e interligando os entrepostos de todo o país, possibilitará a regionalização dos horários de operação e o conhecimento da oferta real dos produtos no momento da sua comercialização, tornando mais democrática a definição dos preços. Haverá também um melhor controle de qualidade dos produtos oferecidos, no caso bastante suscetíveis de contaminação por diversas fontes.

Alterar um sistema de comercialização com mais de 20 anos de vícios não é tarefa simples. Requer medidas enérgicas e integradas pelos três níveis de governo envolvidos (federal, estadual e municipal).

Em face do alto investimento inicial necessário, propõe-se a implantação imediata do sistema nos seis entrepostos mais importantes do país, incluindo a mudança no esquema de comercialização, o sistema interno de informação de mercado e o controle de qualidade dos produtos. Em simultâneo, é possível iniciar a interligação dos mercados e o estabelecimento do sistema nacional de informação a produtores e consumidores. Numa segunda etapa, será implantado o sistema nos outros seis entrepostos mais importantes (em 1988, os 12 maiores representavam 84% do volume comercializado em todos os entrepostos). Finalmente, será feita a implantação gradativa nos entrepostos restantes, por ordem de importância.

Os recursos necessários à alteração do sistema de comercialização, contemplando equipamentos, adaptações e obras necessárias, devem ter as seguintes origens:

a) fundo com recursos próprios dos atacadistas, beneficiários do sistema CEASA;

b) abertura do capital das CEASAs com aquisição compulsória de ações em até 49% do capital, por parte das empresas atuantes no mercado, mantendo-se o controle acionário pelo poder público;

c) constituição de um fundo com recursos provenientes de tarifa a ser cobrada de vendedores e cobradores.

### 3.6 - Distribuição e Consumo de Alimentos

Não cabe ao Estado continuar investindo recursos públicos nos setores controlados pelo grande capital sob a justificativa de que haveria retorno social pelo aumento de eficiência, como se fez nas últimas décadas. É hora de forçá-los a transferir ao conjunto da sociedade os ganhos obtidos pela ampliação da sua escala de operações e pela verticalização, que resultaram em elevadas margens de lucro.

Daí serem necessárias duas ordens de iniciativas. A primeira visa à descartelização do setor e à indução da concorrência entre as grandes empresas comerciais, industriais e cooperativas empresariais. A Política Nacional de Segurança Alimentar contém vários componentes que atuam nesse sentido, todos pressupondo a eliminação das relações econômicas privilegiadas que o grande capital sempre manteve com o aparelho de Estado. A segunda iniciativa, já mencionada, refere-se ao controle de preços e margens, com o

objetivo de limitar gradativamente os gastos com a aquisição da cesta básica da Política Nacional de Segurança Alimentar a um determinado percentual do salário-mínimo.

Simultaneamente, deve prosseguir a implantação ou ampliação de programas de distribuição de alimentos básicos e de concessão de subsídios à população mais carente (até 3 salários-mínimos de renda familiar), enquanto persistir o quadro perverso de distribuição de renda no país. Esses programas devem atender às necessidades alimentares integrais das famílias.

Há um conjunto de outras iniciativas cuja implementação deve ser a mais descentralizada possível, envolvendo os governos estaduais e principalmente as prefeituras. A descentralização favorece a participação e a fiscalização direta pela população, além de evitar a criação de grandes estruturas burocráticas, quase sempre ineficientes e estimuladoras da corrupção. Por outro lado, no nível local é mais fácil identificar os setores sociais vulneráveis e que devem ser atendidos com programas especiais. Finalmente, a descentralização favorece a diferenciação das propostas, de modo a contemplar a diversidade das situações conforme o porte dos aglomerados urbanos, as peculiaridades regionais etc.

Nas médias e grandes cidades, a chamada "alimentação fora do domicílio" tem importância crescente e não é diretamente atingida por uma política de controle dos preços e da qualidade dos alimentos. A esse respeito cabem as seguintes ações:

- a) fiscalização federal obrigando as empresas a cumprirem a legislação sobre o fornecimento de refeições no trabalho e controlando as condições em que isto é feito;
- b) rigorosa fiscalização sanitária em bares, restaurantes, lanchonetes etc, que compõem o variado quadro de fornecedores de refeições nos maiores centros urbanos;
- c) criação de um programa que possibilite às maiores cidades desenvolverem alternativas mais baratas de alimentação (como restaurantes populares e outras), concorrentes com a estrutura atual e que promovam o barateamento e a melhor qualidade das refeições. Mencione-se ainda que há produtos de grande qualidade nutricional produzidos em larga escala no Brasil, sem que a população tenha acesso aos mesmos por seu alto preço ou por serem destinados basicamente à exportação. O suco de laranja é o principal exemplo. A criação de condições para a generalização de seu consumo (na merenda escolar e em outras formas de alimentação extra-domiciliar) tem ainda o mérito de estimular uma produção agroindustrial voltada ao mercado interno.

Outras propostas a serem desenvolvidas em âmbito nacional e com apoio do governo federal, porém sob formas descentralizadas, são:

- a) municipalizar o programa de alimentação escolar, descentralizando a gestão dos recursos através da participação das associações de pais e mestres e estimulando, sempre que possível, sua integração com a produção local, prioritariamente com pequenos produtores organizados;
- b) apoiar a organização dos pequenos varejistas, feirantes e ambulantes, compatibilizando sua atuação com as comunidades, as organizações de produtores e o segmento atacadista, no marco de um programa de recuperação dos equipamentos tradicionais (mercados e feiras-livres);
- c) implantar equipamentos alternativos de distribuição de alimentos básicos em áreas carentes das cidades, que cumpram também a função de controladores de preços e da qualidade no varejo, a exemplo das experiências de Sacolão, Varejão, Compra Comunitária, Comboio de Alimentos, Mercadão Popular, feira de produtores, feira de pescado, campanhas sazonais etc.

Um destaque especial deve ser dado aos equipamentos públicos de comercialização varejista com preços controlados que, administrados numa perspectiva correta, podem resultar em benefícios concretos à população. Pesquisa realizada pelo DIEESE, referente a maio de 1991 revelou que, nos 12 "Sacolões" gerenciados pela Prefeitura Municipal de S.Paulo, os preços dos hortifrutigranjeiros eram, em média, 38% mais baixos que os das feiras livres e dos supermercados.

d) instituir mecanismos que estimulem o plantio coletivo ou individual de produtos agrícolas básicos e hortigranjeiros, em áreas contíguas aos perímetros urbanos das cidades;

e) estimular a criação de pequenas agroindústrias alimentares regionalizadas, visando o suprimento de necessidades locais e regionais;

f) aprimorar os instrumentos de defesa e proteção do consumidor, além de ações específicas quanto à educação alimentar, de forma a favorecer um maior e mais adequado aproveitamento dos alimentos disponíveis;

g) Criar mecanismos visando a reduzir os problemas decorrentes da má qualidade higiênico-sanitária e nutricional dos alimentos. Nesse sentido serão necessárias as seguintes ações:

- promover a revisão e atualização da legislação de Vigilância Sanitária, com o compromisso de atender a nível local, considerando as necessidades do mercado interno, a realidade tecnológica e geográfica e os interesses da população;
- garantir a qualidade higiênico-sanitária e nutricional dos alimentos adquiridos para os projetos de abastecimento popular de alimentação e nutrição, desde a aquisição até a utilização, contribuindo assim para a diminuição da ocorrência de surtos de doenças veiculadas por alimentos;
- realizar, de forma programada e rotineira, inspeções nos estabelecimentos varejistas de alimentos, visando a melhorar o padrão higiênico-sanitário destes;
- integrar as ações de vigilância sanitária e os órgãos de defesa da comunidade;
- incentivar a participação da sociedade civil organizada, para que ela, na própria rotina cotidiana de consumo, exerça permanente vigilância sobre os produtos alimentícios, participando assim da melhoria da qualidade de vida.

### 3.7 - Ações Emergenciais de Combate à Fome

A plena consecução do objetivo da Segurança Alimentar, nos termos aqui definidos, exigirá tempo. Mas existem aspectos dramáticos da realidade alimentar brasileira que exigem ação imediata. A Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição (INAN-IBGE), de 1989, revelou que havia no Brasil cerca de 800.000 crianças menores de 5 anos com formas moderadas ou graves de desnutrição, das quais 540.000 na região Nordeste. Muitas delas certamente não sobreviveram à fome. As que sobreviveram carregam as suas conseqüências. Hoje, com o aprofundamento da crise, este número deve ser ainda maior.

Assim, é fundamental tomar medidas imediatas atacando de frente o problema da fome e da desnutrição, de forma a evitar que este flagelo social continue a deixar vítimas enquanto a Segurança Alimentar não for uma realidade no país. É preciso garantir, no mais breve prazo possível, que nenhuma criança brasileira morra de fome. Entre as ações emergenciais para combater a fome, integrantes da Política Nacional de Segurança Alimentar, devem ser incluídas as seguintes medidas:

a) Instituição de mecanismos que garantam o acesso de todos os brasileiros aos alimentos integrantes da cesta básica da Política Nacional de Segurança Alimentar, de acordo com a disponibilidade interna para consumo, mesmo que para alguns grupos isto requeira oferecê-los a preços subsidiados, por meio de "tickets" ou carnês.

b) fortalecimento, universalização e integração das ações de alimentação institucional já existentes, com eliminação das superposições. A título de exemplo, destacamos a garantia de alimentação a todas as crianças que frequentam creches, pré-escolas e escolas públicas, bem como a todos os indivíduos internados em instituições como orfanatos, asilos, escolas especiais etc. Menção especial deve ser feita à reestruturação do PAT-Programa de Alimentação do Trabalhador- no sentido de:

- ampliá-lo, em caráter emergencial, para todos os trabalhadores, inclusive os do setor informal;

- incluir a criação de restaurantes populares para atendimento a trabalhadores de pequenas empresas, construção civil, comércio etc;
- eliminar os subsídios governamentais às grandes empresas, transferindo esses recursos para o subsídio da alimentação de trabalhadores de pequenas e médias empresas;
- revisão, em conjunto com as entidades representativas dos trabalhadores, do mecanismo do vale-refeição, hoje uma atividade de intermediação financeira quase integralmente controlada por empresas multinacionais;
- fortalecimento da fiscalização dos locais de alimentação dos trabalhadores.

c) Reordenamento e ampliação das ações dirigidas aos grupos de risco, obedecendo aos seguintes critérios: universalidade; transparência na seleção; participação popular na gestão; perspectiva de transitoriedade do planejamento global em direção à erradicação das causas básicas da fome. Algumas ações que comprovadamente têm efeito nestas situações são:

- venda de alimentação subsidiada via rede de comércio varejista local;
- compras comunitárias articuladas a cooperativas de produção;
- distribuição gratuita de alimentos para a população de risco (renda abaixo de meio salário mínimo "per capita" ou comunidades com desnutrição em caráter epidêmico), crianças menores de dois anos e gestantes. A distribuição gratuita de alimentos deve ser feita de forma articulada com as ações básicas de saúde, podendo o alimento ser obtido junto à rede varejista, evitando gastos adicionais com armazenamento e montagem da estrutura de distribuição.

d) Criação de um programa eficaz de erradicação da desnutrição. Além do fortalecimento do Programa de Atenção à Saúde da Mulher e da Criança, e do Sistema Único de Saúde (com a necessária correção de seus atuais critérios), há que se criar mecanismos específicos de enfrentamento da desnutrição. Assim, é fundamental que se articulem os esforços da rede de saúde com iniciativas da comunidade. Todos os desnutridos identificados em qualquer ponto da rede básica de atendimento à população (serviços de saúde, rede escolar e outros) deverão ser encaminhados para tratamento emergencial (em regime ambulatorial se possível, ou de internação hospitalar se imperativo) e, em seguida, ao Programa de Recuperação de Desnutridos. Este programa consistirá na criação de uma rede de Centros Domiciliares de Reabilitação Nutricional, instalados nas próprias comunidades. Estes Centros poderão ser transformados, posteriormente, em creches domiciliares, que continuarão a contar com apoio alimentar, de infra-estrutura e profissional do poder público.

### 3.8 - Cooperação Internacional

O posicionamento do Governo Paralelo é diametralmente oposto ao adotado pelos governos conservadores, incluindo o atual, no que se refere às relações internacionais. A velha e superada doação de alimentos pelos países ricos — que implicam sempre em pressão política — e as atuais compras de afogadilho — como o arroz da Tailândia, a carne de Chernobyl e o feijão chileno — serão substituídas pelas seguintes ações na área das relações bilaterais ou multilaterais:

- a) fortalecimento das relações da chamada Comissão Sul na área da segurança alimentar;
- b) estímulo à formação de "joint ventures" no setor de alimentos com países em vias de desenvolvimento;
- c) cooperação com os países latino-americanos dentro do tratado de cooperação regional negociado sob os auspícios do SELA, em 1988;
- d) troca de experiência para a geração e difusão de tecnologias apropriadas aos países em desenvolvimento, através da ajuda da FAO e do FIDA -Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura- ;

- e) elaboração de um projeto especial visando utilizar a biotecnologia como um dos suportes da segurança alimentar a longo prazo;
- f) considerar o "Forum dos 77" como um suporte político para garantir as reservas genéticas comuns, principalmente as da região amazônica, como uma forma de resistir à pressão dos países ricos.

Além de estimular a contribuição das ONGs -Organizações Não-Governamentais- com presença nesta área, a presente Política Nacional de Segurança Alimentar aponta a importância de reforçar a intervenção brasileira em organismos das Nações Unidas tais como a FAO, UNICEF -Fundo das Nações Unidas para a Infância-, CEPAL -Comissão Econômica para a América Latina- e outros.

Compreendendo que um verdadeiro sistema de Segurança Alimentar só pode germinar à sombra de regimes democráticos e no contexto de uma ordem econômica nacional e internacional mais justa, o Governo Paralelo registra como parte da Política Nacional de Segurança Alimentar o repúdio a toda forma de utilização internacional dos alimentos como armas. Episódios recentes, que vão se repetindo com frequência alarmante, revelam que o controle sobre gigantescos recursos alimentares por um reduzido grupo de nações ricas tem dado lugar a pressões ideológicas, chantagens econômicas e até mesmo manipulações militares de estoques, rotas e esquemas de abastecimento, em prejuízo claro da soberania e da autodeterminação dos povos.

Nessa perspectiva, a consecução da auto-suficiência nacional na produção de alimentos básicos, há de conferir ao Brasil — por seu peso e expressão continental — um novo papel nas relações multilaterais, na busca de uma paz duradoura que se erga sobre os alicerces de regimes políticos e sistemas sociais equilibrados e democráticos.

### 3.9 - Estrutura Institucional da Política Nacional de Segurança Alimentar

A decisão de apresentar uma proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar — e não Programa — deve-se à avaliação da experiência administrativa dos governos brasileiros e também à convicção de que, existindo políticas corretas e adequadas, os programas, enquanto ação especial, tendem a tornar-se supérfluos.

A prática de lançar programas de impacto, por seu turno, constitui-se numa decorrência do autoritarismo centralizador, quase sempre buscando paliativos para os efeitos de políticas macroeconômicas de resultados sociais catastróficos. Por último, uma política tem a vantagem de não criar poderes fragmentados (como nos programas) e exigir ações coerentes de toda a máquina governamental envolvida em sua implementação.

A Política Nacional de Segurança Alimentar constitui-se numa 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.

O instrumento pelo qual se concretizará a integração dos diversos setores governamentais, abrindo espaços à participação efetiva de representantes dos segmentos sociais e das esferas de governo estaduais e municipais, será o Conselho Nacional de Segurança Alimentar, presidido pelo presidente da República. Ao Conselho caberá definir a Política Nacional de Segurança Alimentar em todos os seus aspectos, elaborar o planejamento de curto, médio e longo prazos e assegurar os recursos necessários.

Serão constituídos grupos setoriais ligados ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar e voltados ao tratamento das diversas dimensões da ação governamental frente à questão alimentar, cujas propostas serão encaminhadas à Secretaria Especial para a devida compatibilização, antes de serem submetidas ao plenário do Conselho. Os grupos setoriais e suas respectivas atribuições serão:

- a) **vigilância alimentar** - acompanhar permanentemente a situação alimentar e nutricional da população, de forma articulada ao SUS - Sistema Único de Saúde ;
- b) **planejamento** - elaborar um plano anual com as metas previstas, os recursos necessários e as atribuições de cada organismo executor;
- c) **política de produção** - manejar os instrumentos de política agrícola e agroindustrial, objetivando a auto-suficiência nacional em alimentos básicos e a prioridade aos pequenos e médios agricultores;

- d) **abastecimento** - garantir a disponibilidade de produtos e a existência de estoques adequados em volume, localização e composição;
- e) **alimentação** - desenvolver ações diferenciadas para atender às distintas situações do público alvo da Política Nacional de Segurança Alimentar, em termos de acesso à alimentação;
- f) **avaliação e controle** - acompanhar e avaliar permanentemente a Política Nacional de Segurança Alimentar, monitorando a evolução dos mercados e o desempenho das políticas específicas.

O SISVAN -Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional-, deverá ter funções ampliadas, de forma a realizar um monitoramento contínuo das condições alimentares e nutricionais da população brasileira, a partir da análise de um conjunto de indicadores simplificados, tais como: estado nutricional da população infantil que frequenta o SUS e o sistema educacional, assim como das gestantes e nutrízes; perfil de morbidade; produção e disponibilidade de alimentos; consumo alimentar; qualidade sanitária dos alimentos etc.

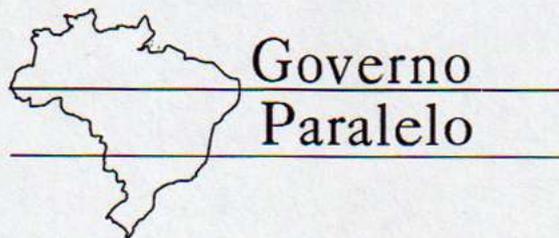
A análise dos dados provenientes do SISVAN propiciará a construção de um diagnóstico continuado do perfil alimentar nutricional e sanitário do povo brasileiro, permitindo a identificação de tendências e o desenvolvimento de mecanismos que possibilitem ações preventivas e avaliações do impacto das ações governamentais neste campo. A divulgação periódica desses dados permitirá também um controle social mais consciente sobre os diferentes níveis da Política Nacional de Segurança Alimentar, subsidiando a intervenção da sociedade civil.

É importante reafirmar que a elaboração de uma política nacional voltada ao objetivo da Segurança Alimentar não implica no abandono da perspectiva da descentralização das iniciativas. A descentralização constitui-se num requisito para a eficiência e democratização da gestão da Política Nacional de Segurança Alimentar, sendo possível compatibilizá-la com a necessária articulação das ações a nível nacional e com a existência de instrumentos federais de apoio às iniciativas regionais.

Será decisiva a participação das entidades representativas da sociedade civil no Conselho Nacional de Segurança Alimentar, segundo critérios que respeitem a autonomia organizativa dos diferentes segmentos e não coloquem tal participação ao sabor do poder discricionário da Presidência da República.



Rua 7ª de Janeiro 206 - São Paulo - SP - cep 01044  
telefone (011) 581 5261 - fax (011) 578 8233



Rua 1º de janeiro 286 - São Paulo - SP - cep 04044  
telefone (011) 581 5251    fonefax (011) 579 6335