

**ALGUMAS QUESTÕES SOBRE ABASTECIMENTO  
ALIMENTAR BÁSICO**

**CONVENIO  
SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE  
MINISTÉRIO DA SAÚDE**

**CURITIBA**

**SETEMBRO/1987**

159a IPARDES-Fundação Edíson Vieira.  
Algumas questões sobre abastecimento ali-  
mentar básico. Curitiba, 1987.  
36p.  
Convênio Secretaria de Estado da Saúde e  
Bem-Estar Social do Paraná/IPARDES.

1. Abastecimento de alimentos. I: Título.

CDU 339.6:641

**IPARDES - FUNDAÇÃO EDISON VIEIRA**

**CARLOS ARTUR KRUGER PASSOS - Diretor-Presidente**

**NEI CELSO FATUCH - Secretário Geral**

**CARLOS MANUEL V.A. SANTOS - Coordenador de Pesquisa**

**ZELIA HILLÃO PAVÃO - Coordenadora do Centro Estadual de Estatística**

**EUCLIDES MARCHI - Coordenador do Centro de Treinamento para o Desenvolvimento**

**EQUIPE TÉCNICA**

**Evaldo Marcos Pavanato (economista), Marina Haruyama Hori (economista), Paulo Wavruk (economista)**

**APOIO TÉCNICO OPERACIONAL**

**Luiza Pilati B. Lourenço (normalização bibliográfica)**

**Letícia T. C. Konarski (editoração), Maria Cristina Ferreira (revisão), Léia**

**Rachel Castelar Oliveira (operação e digitação), Suzana Fortes Cruz (conferência), Edson Luiz Rigoni (reprografia).**

## SUMARIO

APRESENTAÇÃO.....	iv
1 CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA ALIMENTAR.....	1
2 SISTEMA VAREJISTA DE DISTRIBUIÇÃO DE ALIMENTOS E PADRÃO DE CONSUMO DA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA.....	6
3 ABASTECIMENTO ALIMENTAR: A BUSCA DE ALTERNATIVAS PELA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA.....	16
4 AÇÕES INSTITUCIONAIS NA ÁREA DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO.....	21
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	35

## APRESENTAÇÃO

O presente estudo procura sistematizar os principais aspectos referentes ao abastecimento alimentar da população, especificamente da de baixa renda, objetivando apresentar uma visão integrada dessa questão.

No primeiro item, focaliza-se o abastecimento alimentar na perspectiva de estabelecer um parâmetro entre a estrutura de oferta e a de demanda por alimentos, detectando, a partir dessa ótica, o que constitui problema técnico e problema político nessa área.

No segundo, procura-se, com base na realidade concreta do sistema varejista de distribuição e do poder de compra da população, identificar a importância relativa dos produtos comprados, assim como os diferentes canais de comercialização.

No terceiro item, buscam-se alternativas de abastecimento para a população carente frente ao aprofundamento da crise econômica e à decorrente deterioração das condições de vida dessa população.

Num último momento, mostra-se como, a partir da agudização da crise, o Estado reconhece a necessidade de reativar, ampliar e criar novas ações institucionais frente à situação de emergência, de modo a minimizar o nível de carências sociais nessa área.

## 1 CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA ALIMENTAR

Nas últimas duas décadas, houve um agravamento da situação nutricional da população brasileira, com estimativas apontando para 1984<sup>1</sup> em torno de 86 milhões de pessoas com algum grau de desnutrição. A satisfação das necessidades alimentares básicas dessa população está condicionada, principalmente, à disponibilidade de renda que viabilize sua aquisição no mercado. Um outro aspecto diz respeito ao tímido crescimento da oferta de alguns produtos agrícolas de consumo popular, que implica uma menor disponibilidade física de alimentos, ocasionando, em alguns momentos, pressão sobre os níveis de preços desses produtos.

Faz-se necessário, portanto, verificar a evolução dos indicadores de renda e níveis de preços, principais determinantes do problema alimentar.

Para o ano de 1980, em termos de Brasil, tem-se que 44,4% das famílias encontravam-se na faixa de até dois salários mínimos. Essa situação fica mais crítica quando se agregam as famílias que percebem até cinco salários mínimos de renda média, pois a taxa eleva-se para 75,4% das famílias (tabela 1).

<sup>1</sup>RETRATO DO BRASIL, São Paulo, Ed. Três, n.6, 1984.

TABELA 1 - RENDIMENTO MÉDIO MENSAL FAMILIAR, SEGUNDO SALÁRIO MÍNIMO, EM NÚMERO ABSOLUTO E PERCENTUAL, NO BRASIL - 1980

SALÁRIO MÍNIMO	NÚMERO DE FAMÍLIAS		
	Abs.	%	Acumulado (%)
Sem rendimento	510 511	1,9	1,9
até 2	11 401 694	42,5	44,4
Mais de 2 a 5	8 312 051	31,0	75,4
Mais de 5 a 10	3 852 089	14,4	89,8
Mais de 10 a 20	1 834 560	6,8	96,6
Mais de 20	895 843	3,4	100,0
TOTAL	26 806 748	100,0	-

FORTE: Censo Demográfico, 1980 - IBGE

OBS.: Realizou-se uma distribuição "pro rata" para os sem-declaração de rendimento

Embora a economia brasileira tenha se comportado de forma positiva entre meados de 1985 e 1986, apresentando crescimento nos níveis de emprego e na massa de salários - situação esta revertida nos primeiros meses deste ano -, pode-se afirmar que o quadro de renda da população não sofreu significativa alteração desde o início da década. Tal fato se acentua ao se observarem as informações sobre o comportamento do salário mínimo nos últimos anos. O Departamento Intersindical de Estatística e Estudo Sócio-Econômico - DIEESE -, através de acompanhamento periódico, informa que o salário mínimo vigente em 1986, quando comparado ao de 1960, sofreu uma perda real em torno de 50% (tabela 2).

TABELA 2 - SALÁRIO MÍNIMO MÉDIO REAL, EM NÚMERO ÍNDICE E VALOR ABSOLUTO, NO BRASIL - 1960-87

ANO	SALÁRIO MÍNIMO REAL	
	NÚMERO ÍNDICE <sup>1</sup>	VALOR ABSOLUTO <sup>2</sup>
1960	100,30	4 959,46
1965	89,19	4 391,76
1970	60,93	3 394,26
1975	56,91	2 802,16
1980	61,78	3 042,04
1984	52,04	2 562,32
1985	53,24	2 621,29
1986	50,56	2 489,58
1987 <sup>3</sup>	38,41	1 891,38

FONTE: DIEESE

<sup>1</sup>Base 1940 = 100

<sup>2</sup>Em cruzados a preços de maio de 1987 - Valor deflacionados pelo índice de Custo de Vida calculado pelo DIEESE

<sup>3</sup>Consideraram-se apenas os cinco primeiros meses de 1987

Da ótica do abastecimento alimentar, além dessa perda real de salários, que restringiu o poder de compra em geral, verificou-se também um aumento de preços no atacado de gêneros alimentícios, da ordem de 80%, acima do Índice Geral de Preços - IGP. Isso significa que a evolução nos preços dos alimentos ocorre a níveis bem acima da inflação, verificando-se o oposto no caso dos salários (tabela 3).



TABELA 3 - EVOLUÇÃO DO ÍNDICE GERAL DE PREÇOS E DO ÍNDICE DE PREÇOS POR ATACADO, NO BRASIL - 1963-86

(Base 1980 = 100)

ANO	IGP/DI*	IPA/DI**	VARIAÇÃO ACUMULADA A/B
	(A)	(B)	
1963	0,112	0,089	-
1964	0,213	0,164	(3,11)
1965	0,334	0,241	(9,20)
1966	0,460	0,363	(0,69)
1967	0,591	0,454	(3,33)
1968	0,734	0,528	(9,46)
1969	0,886	0,651	(7,54)
1970	1,061	0,802	(4,88)
1971	1,278	1,031	1,52
1972	1,495	1,234	3,87
1973	1,721	1,429	4,49
1974	2,215	1,830	3,97
1975	2,829	2,351	4,69
1976	3,996	3,470	9,28
1977	5,704	4,977	9,80
1978	7,909	7,350	16,95
1979	12,17	11,58	19,74
1980	24,38	24,69	27,44
1981	51,17	53,25	30,96
1982	100,00	100,00	25,84
1983	254,54	312,35	54,42
1984	816,09	1 069,40	64,90
1985	2 657,54	3 435,40	62,68
1986	6 438,07	9 284,25	81,47

FONTE: Conjuntura Econômica - FGV

\*IGP/DI - índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna

\*\*IPA/DI - índice de Preços por Atacado - Disponibilidade Interna - Gêneros Alimentícios

A expressão mais concreta de descompasso entre a perda salarial e o aumento de preços de alimentos se reflete de forma crítica sobre a aquisição desses produtos. Em consequência disso, a cada dia aumenta a parcela da população excluída da ingestão alimentar adequada e necessária à reprodução digna e compatível ao ser humano.

Ressalte-se ainda que, nas últimas duas décadas, as ações institucionais privilegiaram as questões técnicas de

produção e comercialização, visando aumentar a oferta de produtos alimentares, baratear os preços e tornar transparente o processo de comercialização. Nesse sentido, foram implementadas políticas para incrementar a produção e produtividade, através de mecanismos como o crédito agrícola, extensão rural, preços mínimos para os produtos, estímulo à adoção de insumos modernos, etc. Do mesmo modo, na área de comercialização, os incentivos visando à modernização de todo aparato comercial propiciaram a expansão das redes de supermercados, a criação das centrais de abastecimento (CEASA) e a reformulação do sistema cooperativista.

Vale dizer que todas essas ações não têm sido suficientes para resolver o problema do abastecimento alimentar, pois a garantia do acesso da população aos alimentos, em quantidade e qualidade adequadas, requer a adoção de uma política de segurança alimentar. Trata-se, portanto, da definição de uma política nacional de abastecimento que, além de garantir a produção e a comercialização, contemple o acesso à alimentação por parcela da população cuja demanda é reprimida em função de sua renda. Entretanto, é fundamental que tal política esteja conjugada a uma política econômica que possa alterar o atual quadro de distribuição de renda política no país.

## 2 SISTEMA VAREJISTA DE DISTRIBUIÇÃO DE ALIMENTOS E PADRÃO DE CONSUMO DA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA

Embora as transformações no sistema varejista de distribuição de produtos alimentares tenham início a partir dos anos 50, foi na década de 70 que esse processo se deu de forma mais intensa, com a expansão de uma nova estrutura de comercialização - os supermercados.\* Paralelamente à sua expansão, os estabelecimentos tradicionais - armazém, mercearia, quitanda, etc. -, que detinham 70,7% do volume de vendas do setor na década, começam a perder espaço, respondendo, no período 1981-82, por apenas 25,6%.<sup>2</sup>

Os supermercados, que predominam principalmente em cidades de médio e grande porte, são um equipamento comercial que pratica preços mais acessíveis em relação aos do comércio tradicional. Isso só é possível devido aos ganhos de escala - compras em grande volume com redução do preço unitário -, atendendo, assim, à população como um todo, independente do seu nível de renda.

As informações sobre a clientela de cada tipo de comércio demonstram a importância do sistema supermercadista para as diferentes camadas da população.<sup>3</sup> A utilização do supermercado cresce conforme a faixa de renda, como pode ser observado

\*Essas transformações podem ser visualizadas nos resultados da pesquisa realizada em Curitiba pelo IPARDES - Fundação Edison Vieira. A compra de alimentos em Curitiba pela população de baixa renda. Curitiba, 1984. 56p.

<sup>2</sup>CENSO do comércio varejista brasileiro e informações sócio-econômicas 1981/1982. s.L., Nielsen, s.d. 67p.

<sup>3</sup>IPARDES - FUNDAÇÃO EDISON VIEIRA. A compra de alimentos...

pelas diferentes participações entre as classes de renda - favela, área carente e classe média (tabela 4).

TABELA 4 - LOCAL DE COMPRA DOS TRÊS ESTRATOS PESQUISADOS, EM CURITIBA - 1984

(Em %)

EQUIPAMENTO	FAVELA	ÁREA CARENTE	CLASSE MÉDIA
Supermercado	84,7	94,7	96,0
Feira	3,3	7,3	13,0
Açougue	18,7	20,7	34,0
Armazém	34,7	12,7	8,0
Panificadora	10,7	18,7	51,0
Mercearia	29,3	24,0	9,0
Vendedor Ambulante	36,0	25,3	23,0
Cooperativa de Consumo	1,3	2,0	3,0
Varejão/Sacolão	12,7	10,0	7,0

FONTE: IPARDES - Pesquisa de Campo, FEV/MAR-1984

Os demais equipamentos comerciais têm uma participação menor e apresentam importância crescente ou decrescente, segundo a variação da renda dos três estratos. Enquanto a frequência da clientela das feiras, açougues e panificadoras aumenta com a renda familiar, a dos armazéns diminui.

Essa condição de liderança dos supermercados, adquirida nos últimos anos, principalmente nos grandes centros urbanos, lhes permite constituir, junto com a agroindústria e o setor atacadista, um mercado oligopolizado.\*\* A medida que isso se consolida, passa a ser inadequado, para efeito de análise,

\*Favela - renda média familiar de 1,75 salários mínimos  
 Área Carente - renda média familiar de 3,02 salários mínimos  
 Classe Média - renda média familiar de 8,20 salários mínimos

\*\*O oligopólio é uma estrutura de mercado caracterizada pela existência de poucas firmas com alto grau de interdependência - real e perceptível - entre elas. (EDWIN, Mansfield. Microeconomia: teoria e aplicações. Rio de Janeiro, Campus, 1978).

pensar o mercado de alimentos localizadamente. Apesar de o Paraná ser um dos maiores produtores internos de alimentos a situação de abastecimento de sua população não difere da de outras regiões do país. Isso porque tanto o acesso quanto a oferta de alimentos obedecem a determinantes definidos nacionalmente, quando não por empresas agroindustriais internacionais.

Vale dizer que o fato de produzir não estabelece correlação direta com preço e consumo, tendo em vista a característica de oligopólio desse mercado a nível nacional. Até mesmo os preços dos produtos hortigranjeiros, cuja produção é direcionada em função da proximidade ao centro consumidor e dos custos de transporte, são regidos pela CEAGESP,\* a qual tem influência nacional através das CEASA regionais.

Outro aspecto a ser ressaltado diz respeito ao fato de as cadeias de supermercados, que têm um número menor de unidades de venda, possuem mais de 80% da superfície total do sistema, conforme apontam os resultados da pesquisa realizada pelo IPARDES† (tabelas 5 e 6). Esse percentual fica maior quando se consideram apenas as áreas dedicadas à venda de alimentos.

\*CEAGESP - Centrais de Abastecimento do Estado de São Paulo.

†IPARDES - FUNDAÇÃO EDISON VIEIRA. Abastecimento alimentar básico: formas e fontes de suprimento os supermercados da cidade de Curitiba: tipificação, infra-estrutura e operação. Curitiba, 1984. 34f.

TABELA 5 - TOTAL DE SUPERMERCADOS PESQUISADOS, SEGUNDO SUA DISTRIBUIÇÃO, EM CURITIBA - 1983

SUPERMERCADOS	ABS.	%
Isolados	100	53,5
De cadeias	87	46,5
TOTAL	187	100,0

FONTE: IPARDES, Pesquisa de Campo - DEZ/1983

TABELA 6 - ÁREA DESTINADA À OPERAÇÃO DOS SUPERMERCADOS PESQUISADOS, EM CURITIBA - 1983

(Em m<sup>2</sup>)

SUPERMERCADOS	ABS.	%
Isolados	48 577	17,5
De cadeias	228 325	82,5
TOTAL	276 912	100,0

FONTE: IPARDES, Pesquisa de Campo-DEZ/1983

Apesar das diferenças regionais e do maior ou menor porte dos mercados consumidores, o que se observa como tendência é a concentração da atividade comercial de alimentos, quer do atacado quer do varejo. Essa tendência, no varejo, pode ser verificada nas cadeias de supermercados que, com um grande poder econômico e financeiro, aumentam seus pontos de venda, mantendo-se praticamente inalterados os grupos detentores desse mercado (tabela 7).

TABELA 7 - EVOLUÇÃO DAS CADEIAS E NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS DE SUPERMERCADOS,  
EM CURITIBA - 1983-1986

TIPO DE CADEIA	QUANTIDADE DE CADEIAS		Nº DE ESTABELECIMENTOS	
	DEZ/83	MAR/86	DEZ/83	MAR/86
Nacional	5	5	15	23
Estadual/Regional	12	12	32	46
Local	11	12	40	44
TOTAL	28	29	87	113

FORTE: IPARDES

No tocante à análise do padrão de consumo da população carente, tomaram-se como base os resultados da pesquisa A Compra de Alimentos em Curitiba pela População de Baixa Renda, realizada pelo IPARDES em 1984. Embora os dados da pesquisa tenham sido levantados há três anos, supõe-se que o nível de compra da população não se alterou positivamente, pois - mesmo com a recente expansão da economia - o quadro de distribuição de renda e a estrutura de preços relativos dos alimentos mantêm-se praticamente inalterados.

Essas informações foram obtidas a partir de levantamento realizado junto a três subuniversos definidos a partir da localização espacial da população: favelas, áreas carentes\* e classe média com baixa renda. Esta última foi selecionada apenas para que se pudesse estabelecer um parâmetro de comportamento.

Os resultados dessa pesquisa permitiram detectar a existência de defasagem entre a quantidade adequada a uma in-

\*Para determinar esses subuniversos, tomaram-se como base os estudos do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba - IPPUC - sobre localização espacial e informações básicas das favelas e áreas carentes.

gestão mínima recomendada e a quantidade obtida pela população (tabela 8).

TABELA 8 - QUANTIDADE MÉDIA PER CAPITA MENSAL DE ALIMENTOS, POR VOLUME E VALOR, RECOMENDADA E OBTIDA, SEGUNDO OS ESTRATOS FAVELA, ÁREA CARENTE E CLASSE MÉDIA, EM CURITIBA - 1984

DISCRIMINAÇÃO	VOLUME* (kg)	VALOR** (Cr\$)
Recomendado <sup>1</sup>	37,8	24 296
Obtido <sup>2</sup>		
Favela	21,9	12 604
Área Carente	26,1	15 486
Classe Média	35,2	23 103

FORTE: <sup>1</sup>CODECON - Cardápio de Custo Mínimo, <sup>2</sup>IPARDES - Pesquisa de Campo, FEV/MAR-1984

\*Para o cálculo do volume per capita, foi considerado o volume total para uma família, dividido pelo número de membros dessa família-padrão, no caso, cinco pessoas

\*\*Para o cálculo do valor do cardápio, foram aplicados os preços médios do Custo de Vida, levantados pelo IPARDES para FEV-1984 sobre a quantidade dos produtos componentes

Cabe salientar que a cesta básica é composta por 32 produtos de consumo difundido, selecionados através de entrevistas prévias. As quantidades mensais compradas pelos três estratos são apresentadas na tabela 9.



TABELA 9 - QUANTIDADES MENSAIS COMPRADAS PER CAPITA, POR SEGMENTO POPULACIONAL, SEGUNDO GRUPOS E PRODUTOS, EM CURITIBA

(Em kg)

GRUPOS E PRODUTOS	FAVELA	ÁREA CARENTE	CLASSE MÉDIA
Cereais e Derivados	7,717	7,224	6,640
Arroz	3,668	3,152	2,323
Macarrão	0,785	0,750	0,615
Pão	0,618	0,811	1,712
Farinha de Trigo	1,873	2,003	1,522
Farinha de Milho	0,365	0,243	0,163
Fubá de Milho	0,408	0,265	0,305
Açúcares	2,846	2,949	2,667
Açúcar	2,846	2,846	2,667
Leguminosas	1,761	1,445	0,957
Feijão	1,761	1,445	0,957
Tubérculos, Raízes	1,792	1,795	2,338
Batata	1,471	1,568	2,117
Farinha de Mandioca	0,321	0,227	0,221
Frutos e Frutas	3,535	3,967	6,476
Cebola	0,476	0,539	0,781
Laranja	0,533	0,659	2,529
Banana	1,446	1,722	1,890
Tomate in natura	0,968	0,908	1,077
Massa de tomate	0,112	0,139	0,199
Carnes	1,178	2,036	4,037
Carne bov. c/osso	0,286	0,856	1,182
Carne bov. s/osso	0,030	0,167	1,169
Frango inteiro	0,306	0,645	0,919
Frango ped. 1 <sup>o</sup>	0,328	0,094	0,079
Frango ped. 2 <sup>o</sup> **	0,015	0,073	0,311
Miúdos de frango	0,065	0,025	0,051
Embutidos	0,139	0,142	0,311
Enlatados	0,009	0,034	0,015
Ovos, Leite	1,764	5,014	10,273
Ovos	0,213	0,407	0,679
Leite Pasteurizado	1,442	4,544	9,462
Leite em pó	0,109	0,063	0,132
Óleos e Gorduras	1,023	1,293	1,317
óleo de soja	0,832	1,026	0,950
óleos outros	0,000	0,015	0,000
Margarina	0,191	0,251	0,367
Diversos	0,257	0,411	0,493
Café	0,313	0,376	0,442
Mate infusões	0,032	0,023	0,033
Cevada	0,012	0,012	0,010
TOTAL	21,973	26,133	35,198

FONTE: IPARDES, Pesquisa de Campo, FEV/MAR-1984

\*Asa, pescoço, costas e pé

\*\*Peito e Coxa

Ao se estabelecer uma relação entre renda familiar dos três estratos e gasto total na aquisição dos produtos investigados, obteve-se como resultado um forte comprometimento da renda da população de menor poder aquisitivo (favela e área carente). A gravidade desse fato revela-se integralmente quando se considera que a alimentação constitui apenas um dos itens do orçamento familiar (tabela 10).

TABELA 10 - MÉDIA DA RENDA E DO GASTO FAMILIAR MENSAL, NA PESQUISA DOS 32 PRODUTOS ALIMENTARES, E RELAÇÃO PERCENTUAL, SEGUNDO ESTRATOS PESQUISADOS, EM CURITIBA - 1984

ESTRATO	MÉDIA DA RENDA FAMILIAR EM CR\$ (A)	MÉDIA DA RENDA FAMILIAR EM SM	MÉDIA DO GASTO* FAMILIAR (B)	B/A (%)
Favela	99 907	1,75	67 305	67,4
Área Carente	172 463	3,02	71 700	41,6
Classe Média	465 433	8,2	100 498	21,6

FONTE: IPARDES - Pesquisa de Campo, FEV-MAR-1984

\*Em 32 produtos

Quanto à estrutura de compra de alimentos, nota-se uma diferença substancial entre a efetuada pelas favelas e pelos outros estratos. A tabela 11 evidencia que os cinco primeiros grupos de produtos comprados nas favelas têm origem vegetal, representando 80% do total de quilogramas adquiridos, enquanto os outros dois estratos, de maiores níveis de renda, incorporam volumes crescentes de ovos, leites e carnes nos primeiros cinco grupos de produtos.

Como era de se esperar, esse aspecto se correlaciona com a análise de cada grupo de produto segundo estratos. Embora morador da favela detenha a liderança como consumidor de

cereais e leguminosas, sua participação é menor no consumo de ovos e leite e pouco significativa no de carnes.

As quantidades de compras são semelhantes para três grupos de produtos: açúcares, óleos e gorduras e produtos diversos (café e infusões). Também se registra uma uniformidade nas quantidades compradas de tubérculos e raízes, o que não ocorre com frutas, cujo consumo aumenta conforme o poder aquisitivo do consumidor.

TABELA 11 - QUANTIDADES MENSAIS COMPRADAS PER CAPITA, NOS ESTRATOS PESQUISADOS, EM QUILOGRAMA E PORCENTUAL, SEGUNDO GRUPOS DE PRODUTOS, EM CURITIBA-1984

FAVELA			ÁREA CARENTE			CLASSE MÉDIA		
Grupo de Produtos em Ordem de Importância	Kg	%	Grupo de Produtos em Ordem de Importância	Kg	%	Grupo de Produtos em Ordem de Importância	Kg	%
Cereais e Derivados	7,7	35,0	Cereais e Derivados	7,2	27,6	Ovos, Leites	10,3	27,2
Frutos	3,5	15,9	Ovos, Leites	5,0	19,1	Cereais e Derivados	6,6	19,8
Açúcares	2,8	12,7	Frutos	4,0	15,3	Frutos	6,5	19,5
Tubérculos e Raízes	1,8	8,2	Açúcares	3,0	11,5	Carnes	4,0	11,4
Leguminosas	1,8	8,2	Carnes	2,0	7,7	Açúcares	2,7	7,7
Ovos, Leites	1,8	8,2	Tubérculos e Raízes	1,8	6,9	Tubérculos e Raízes	2,3	6,5
Carnes	1,2	5,5	Leguminosas	1,4	5,4	Óleos e Gorduras	1,3	3,7
Óleos e Gorduras	1,0	4,5	Óleos e Gorduras	1,3	5,0	Leguminosas	1,0	2,9
Diversos	0,4	1,8	Diversos	0,4	1,5	Diversos	0,5	1,4
TOTAL	22,0	100,0	TOTAL	26,1	100,0	TOTAL	25,2	100,0

FONTES: IPARDES - Pesquisa de Campo, FEV/MAR-1984

Um outro aspecto importante deve ser considerado em relação ao padrão de consumo apresentado: os hábitos e costumes alimentares incorporados pelas famílias de menor poder aquisitivo.

Os hábitos e costumes são definidos a partir de vários fatores. O principal deles está relacionado com o nível de rendimento das famílias. Ou seja, o padrão de consumo das famílias de baixa renda é determinado pela renda disponível para aquisição dos produtos alimentares, que historicamente tem se situado na faixa de 50% do orçamento familiar. Na utilização

dessa renda tem sido considerada, além do nível de preços dos produtos, sua qualidade e aproveitamento capazes de otimizar a renda disponível.\* Outro fator que interfere sobre os hábitos é a disponibilidade de produtos que conjuntamente afetam a composição da cesta básica, em alguns momentos encarecendo ou até barateando esses produtos.

Convém ressaltar que fatores como subsídios, estratégias de marketing e até mesmo a tradição de consumo têm influência na determinação dos hábitos, porém sua importância é de difícil mensuração. Esta fica mais evidente para segmentos da população com um nível de renda diferenciado daquele aqui tratado.

\*Durante pesquisa de campo realizada para o estudo "A Compra de Alimentos em Curitiba pela População de Baixa Renda", constatou-se que as famílias de menor renda, na sua estratégia de otimizar seus rendimentos, não necessariamente adquirem produtos de baixa qualidade, portanto, mais baratos, que impliquem menor aproveitamento e/ou maior tempo de preparação.

### 3 ABASTECIMENTO ALIMENTAR: A BUSCA DE ALTERNATIVAS PELA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA

Em meados da década de 70, a questão do abastecimento alimentar foi recolocada em cena. A contínua queda do poder aquisitivo da população, como consequência da aceleração do processo inflacionário, da expansão do contingente de desempregados nos grandes centros urbanos e do arrocho sistemático de salários, levou a uma deterioração de suas condições de vida, agravando ainda mais seu quadro nutricional.

Observa-se, nesse período, o reaparecimento da população organizada em movimentos associativos (comissões de fábrica, associações de moradores, comunidades eclesiais de base, etc.), atuando como grupos de pressão não somente por ganhos salariais, mas por melhores condições de vida. Na realidade, esses movimentos pretendiam o reconhecimento e efetivação do direito à cidadania dessa população, através do acesso à moradia, saneamento básico, luz, asfalto e outras condições básicas a um padrão de vida digno.

Dentre essas reivindicações, surgem as relacionadas à questão alimentar, suscitando formas de organização popular através de movimentos associativos, pelos quais busca-se melhorar as condições de abastecimento. Esses movimentos resultam na formação de grupos de compra por associações de moradores, comunidades eclesiais ou sindicatos.

Nesse sentido, ganha destaque o Movimento do Custo de Vida, cujas origens remontam a reuniões de pequenos núcleos de solidariedade em São Paulo, organizados em torno das Comunida-

des Eclesiais de Base - CEB -, no início da década de 70. Esse movimento teve seu auge no período 1978-79, quando começam a surgir núcleos no interior do Estado de São Paulo e em outras capitais brasileiras e quando um abaixo assinado, com cerca de 1 300 000 assinaturas, reivindica o congelamento dos preços dos gêneros de primeira necessidade, concessão de abono salarial e aumento dos salários acima da elevação do custo de vida.

Com a reunião em grupos de compra, busca-se adquirir alimentos em grandes quantidades, eliminando a intermediação varejista através de compras no atacado, ou mesmo pela aquisição direta de produtores. Nesse caso, inclui-se a experiência da Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro - FAMERJ -, que organizou grupos para aquisições de cestas de hortigranjeiros.

Inicialmente, sua vinculação se deu com alguns núcleos de produtores rurais da região de Alfere e Sapucaia, no Estado do Rio de Janeiro. Entretanto, com o crescimento do número de famílias, cerca de 3 000, os produtores depararam-se com dificuldades para atender à demanda crescente, levando a FAMERJ a se aproximar da CEASA-GRANDE RIO adquirindo os produtos de atacadistas.

Outra experiência nesse sentido foi realizada pela Associação de Compras Comunitárias de São Bernardo do Campo/SP, que surgiu a partir dos movimentos grevistas dos metalúrgicos, em 1980, para dar continuidade à adquirida na organização do Fundo de Greve, expandindo-a através de grupos de compra em fábricas e bairros da região. Nesse caso, tem-se também um re-

fluxo das tentativas de aproximação direta entre consumidores e produtores quanto à não-homogeneidade na qualidade de produtos, redução sazonal da oferta de produtos, atrasos na entrega, padrão de apresentação dos produtos, etc.

A partir de 1983, redireciona-se essa experiência em função de dificuldades para se continuar operando na forma original das compras comunitárias. Iniciam-se, então, tentativas de trabalho conjunto com a Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo e a Prefeitura Municipal de São Bernardo, que resultou na implantação do Sacolão - equipamento que se caracteriza pela venda de hortifrutigranjeiros, com preço administrado e único para os diversos produtos - e, posteriormente, na transformação deste em posto de venda fixos de produtos básicos em geral, através da vinculação da Associação à Central de Alimentos - CEAL -, organizada pelo Governo Estadual.

Em Curitiba, já em 1975 iniciava-se um experiência de compras comunitárias com grupos de vizinhança ligados às Comunidades Eclesiais de Base - CEB -, para fazer frente aos altos preços dos gêneros básicos. Criou-se, assim, o Centro Comunitário de Manutenção - CECOMA -, que chegou a reunir 25 grupos de compra, atendendo a cerca de 500 famílias com produtos adquiridos junto a atacadistas. Em função das dificuldades em ampliar os serviços a um número crescente de famílias, devido à falta de infra-estrutura para as compras, a experiência foi paralisada em 1982. Iniciou-se, então, um período de contatos junto a órgãos oficiais para se conseguir apoio institucional

às compras, o que se concretiza a partir de 1983, quando a CEASA-PR cria o Programa de Compras Comunitárias.

Ao lado das dificuldades em romper os diversos elos da cadeia comercial no sentido de efetivar a aproximação entre consumidores e produtores, outros impasses marcaram o desenvolvimento dessas experiências. Com o acréscimo no número de famílias participantes e o acúmulo de tarefas decorrentes, houve um esgotamento das formas originais de organização dessas experiências, assentadas no envolvimento da população nas tarefas de aquisição e distribuição dos produtos. Consoante a isso, observou-se uma reformulação na estratégia de distribuição de alimentos, com a constituição, por exemplo, de postos fixos de abastecimento, ao mesmo tempo que registra-se uma maior aproximação entre associações de compra e órgãos governamentais, no sentido de se estabelecer apoio a essas experiências, em termos do acesso a equipamentos de abastecimento institucionais e mesmo de infra-estrutura necessária.

O Programa de Compras Comunitárias - PCC -, criado pela CEASA-PR, objetivando propiciar o acesso da população à alimentos mais baratos, valeu-se de algumas dessas experiências desenvolvidas pelos movimentos populares, contando, inclusive, com a participação do CECOMA. Sua operacionalização se dá através de grupos de compras que reúnem famílias de baixa renda para a aquisição de alimentos, que se responsabilizam por algumas tarefas, como a confecção do pedido geral das famílias; recebimento das compras e redistribuição entre as famílias e cobrança e pagamento junto à CEASA. Esta é responsável por todo processo de aquisição e distribuição dos produ-



tos, bem como pela organização e assessoramento dos grupos de compra.

Com a participação da CEASA-PR, no que se refere à disponibilidade de infra-estrutura de apoio (recursos financeiros, materiais e de pessoal), estabeleceram-se condições de operação ao programa, permitindo superar alguns obstáculos registrados nas experiências relatadas, o que garantiu tanto a regularidade na oferta dos produtos, como a manutenção de uma margem de economia em relação aos preços praticados nos equipamentos varejistas tradicionais.\*

Entretanto, conforme avaliação realizada pelo IPARDES,<sup>3</sup> alguns impasses persistiam, cabendo destacar a dificuldade de o Programa atender as famílias de menor renda (até dois salários mínimos), dada a intermitência que caracteriza seus rendimentos, dificultando a programação das compras por parte dessas famílias. Outro aspecto diz respeito à baixa cobertura do Programa, que atendia, em dezembro de 1986, em torno de oito mil famílias/mês em Curitiba e interior do Estado. A interiorização do PCC (15 municípios atendidos até o final do ano passado) ocorreu de forma precária, uma vez que pressunha o envolvimento das prefeituras municipais na implantação e acompanhamento do Programa; nos casos em que este apoio não se concretizou devidamente, o crescimento e o desempenho do PCC ficaram comprometidos.

\*Cabe ressaltar, porém, que esta situação reflete o período recente do PCC (a partir de jun./85), quando realmente ocorreu a estruturação do Programa.

<sup>3</sup>IPARDES-FUNDAÇÃO EDISON VIEIRA. Avaliação do Programa de compras comunitárias. Curitiba, 1987. 89f. Convênio IPARDES/CEASA/PR.

#### 4 AÇÕES INSTITUCIONAIS NA ÁREA DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO

A questão alimentar no Brasil tem na política de alimentação e nutrição - caracterizada por intervenções de suplementação e complementação da dieta alimentar de segmentos populacionais biológica e socialmente vulneráveis - uma das formas de tratamento por parte do Estado, somando-se ainda as intervenções nas esferas de produção e comercialização agrícola e de fiscalização de alimentos pelo controle de aspectos referentes à qualidade, quantidade e preço. Essa distinção não é apenas formal, mas expressa também, segundo Castro,<sup>4</sup> diferentes interesses sociais relacionados à política alimentar e mesmo princípios diferenciados de intervenção. Nesse sentido, pode-se compreender o privilégio às ações concernentes ao incentivo da produção de alimentos destinados ao mercado externo e à indústria processadora de matéria-prima agrícola,<sup>5</sup> contrapondo-se ao Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN. Este programa, em sua estratégia de ação, em 1976, apontava a necessidade de se estimular a produção de alimentos de consumo popular por pequenos produtores, como meio de equacionar o suprimento dos programas de suplementação e mesmo o barateamento dos gêneros alimentícios.<sup>6</sup>

As ações na área de alimentação e nutrição datam dos anos 40, quando foi criado o Serviço de Alimentação da Previ-

<sup>4</sup>CASTRO, Cláudio de Moura & COIMBRA, Marcos, org. O Problema alimentar no Brasil. São Paulo, Ed. da UNICAMP, ALMED, 1985. 213p.

<sup>5</sup>Ver IPARDES-FUNDAÇÃO ÉDISON VIEIRA. Agroindustrialização e a produção de alimentos.

<sup>6</sup>Nesta perspectiva, desenvolveu-se, na Região Nordeste, a partir de 1979, o Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda - PROAB.

dência Social - SAPS -, para o fornecimento de alimentos a alguns segmentos de trabalhadores urbanos, e anos 50, quando teve início o atendimento do grupo materno-infantil<sup>1</sup> com a distribuição de leite em pó, através dos postos de puericultura e da criação do programa de merenda escolar. Esses programas foram viabilizados com recursos da UNICEF\* e posteriormente, por doações do governo americano, através do "Programa Alimentação para a Paz", cuja interrupção, na década de 70, colocou a necessidade de seu suprimento ser realizado internamente. No caso da merenda escolar, esse problema foi solucionado através do incentivo à alimentação industrializada - formulados.

Em meio a tais impasses, criou-se, em 1972, o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - INAN -, agência estatal a quem caberia a condução da política de alimentação e nutrição. O conteúdo dessa política foi definido no Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN -, elaborado em 1976, que concebia o problema alimentar para além do seu aspecto nutricional, como resultado também de fatores econômicos e sociais. Isso explica o fato de sua estratégia pretender intervir sobre o sistema produtivo e de comercialização de alimentos, bem como ampliar a suplementação alimentar a outros segmentos carentes - trabalhador de baixa renda e escolas -, além de atender gestantes, nutrizes e crianças até 6 anos.

Mesmo com a manutenção até hoje de alguns programas que surgiram a partir do PRONAN (Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT - e Programa de Nutrição em Saúde - PNS -, atualmente denominado Programa de Suplementação Alimentar -

\*UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância.

PSA), pode-se afirmar que, na prática, não se efetivou a estratégia elaborada. Os programas de apoio ao pequeno produtor ficaram reduzidos a pequenas experiências, e os demais foram caracterizados pela baixa cobertura, suprimento irregular de produtos, etc.

Com o advento da Nova República, a questão alimentar é retomada, articulada à estratégia de resgate da "dívida social", herdada do regime autoritário e acentuada pela crise da economia brasileira na primeira metade da atual década. Essa estratégia<sup>\*\*</sup> pressupunha dois níveis de intervenção, com a reformulação do Sistema de Proteção Social, envolvendo aí as reformas do sistema habitacional, da previdência, da educação e outras e uma intervenção de emergência de combate à fome, desemprego e miséria. É neste caso que se incluem os programas de alimentação e nutrição, com a manutenção do Programa de Suplementação Alimentar - PSA - e do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE - e com a criação do Programa do Leite e do Programa de Alimentação Popular - PAP -este último já extinto.

Segundo Draibe,<sup>7</sup> apesar do desempenho positivo do PSA e do PNAE, em 1985-86, no que se refere à ampliação de recursos e da cobertura desse programa, persistem alguns problemas de implementação.

<sup>\*</sup>Silva chama atenção para o caráter idealista desta proposta, que preconizava "o barateamento dos gêneros de primeira necessidade a partir do estímulo ao pequeno produtor, sem alterações na política econômica do Governo". (SILVA, Lígia M.V. da. Fome e desnutrição no Brasil. Cadernos do CEAS, Salvador (95): 31-9, jan./fev.) 1985.

<sup>\*\*</sup>Esta questão é aprofundada por Draibe, Sônia Miriran in: Notas (resumidas) sobre a política social da Nova República. Campinas, UNICAMP, 1986. mimeo

<sup>7</sup>DRAIBE, Sônia Miriran. Notas (resumidas) sobre a política social da Nova República. Campinas, UNICAMP, 1986.

Com a posse, em 1983, dos novos governos estaduais a questão alimentar passa a integrar o programa desses governos. A consecução desses objetivos, entretanto, esbarrou na dificuldade de esses governos influírem no rumo da política econômica, cuja formulação centralizava-se a nível federal, e na escassez de recursos públicos, das administrações estaduais, que suportassem intervenções de porte. Ressalte-se, ainda, as dificuldades de definição de prioridades de Governo diante de compromissos pré-eleitorais que refletem interesses hegemônicos, interferindo na repartição do orçamento estadual.

No Paraná, a participação do setor abastecimento no orçamento tem se apresentado de forma bastante tímida. Para 1984, essa participação foi de 0,002% dos recursos do Tesouro do Estado, sendo que nos anos recentes, mesmo com a alocação de novos recursos, essa situação não se alterou significativamente.<sup>9</sup> Nesse sentido, as ações nessa área caracterizaram-se por medidas emergenciais (para fazer frente ao acirramento da crise econômica e ao descontentamento popular manifestado nos saques), paliativas (incapazes de reverter o quadro de desnutrição da população) e limitadas (dada a baixa taxa de cobertura destas ações frente à magnitude do problema).

A seguir, serão apresentados os principais programas a nível nacional, que atualmente estão em operação, com seus objetivos, sua vinculação, população a que se destinam, locais de compra dos produtos e data de implantação.

<sup>9</sup>ORÇAMENTO PROGRAMA ANUAL - 1984. Curitiba, Secretaria de Estado do Planejamento. Coordenação de Abastecimento e Programação, 1983. p.299.

### Programa de Suplementação Alimentar - PSA

Esse programa está a cargo do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, ligado ao Ministério da Saúde e subordinado ao da Previdência. Cabe à COBAL o fornecimento dos produtos ao PSA, com preços inferiores aos praticados no mercado varejista.

Sua meta principal é distribuir a todas as gestantes, nutrizes e crianças (de zero a três anos), com renda familiar de até dois salários mínimos, uma cesta de alimentos composta por arroz, feijão, fubá e leite em pó. Seu objetivo é reduzir a mortalidade infantil, à medida que a distribuição de alimentos estaria articulada aos serviços básicos de saúde.

No Paraná, esse programa foi implantado em 1985, cuja gerência executiva é feita pela divisão de Nutrição da Secretaria de Estado da Saúde, que realiza o planejamento, programação, execução, avaliação e acompanhamento, além da aquisição dos produtos, armazenagem, controle, distribuição para as unidades distribuidoras.

As unidades executoras do programa na Região Metropolitana de Curitiba são os Centros de Saúde da rede estadual, municipal, particular (Saza-Lattes) e o INAMPS, responsáveis por aproximadamente 70% das vagas existentes. O restante das vagas é de responsabilidade de entidades sociais, creches, associações de moradores e comissões de saúde da comunidade.

Em 1986, o Programa atendeu, na Região Metropolitana de Curitiba, em torno 188 000 mães e 347 500 crianças.

Segundo avaliação realizada, tanto a nível federal como estadual, o objetivo de suprir as carências alimentares de uma

população - que estaria sob controle e, portanto, recebendo serviços básicos de saúde - não tem sido alcançado, pois as unidades de saúde e entidades que realizam a distribuição dos alimentos não têm articulado essa atividade com as ações de saúde; na verdade, em sua maioria, não estão estruturadas para exercer articuladamente as duas ações.

Como à COBAL cabe o fornecimento dos produtos ao PSA, com preços inferiores aos praticados no mercado, tanto as quantidades necessárias quanto a qualidade nutricional dependem de sua eficiência na aquisição da cesta. Como a capacidade empresarial da COBAL tem sido oscilante, o fornecimento dos produtos também não tem sido regular.

A perda do valor nutricional dos alimentos distribuídos aos beneficiários do Programa, principalmente no que diz respeito ao conteúdo protéico de origem animal (o leite), relaciona-se com a dificuldade em controlar os resultados da suplementação sobre a chamada população com risco de desnutrição.

#### **Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE**

Esse Programa está sob a responsabilidade da Fundação de Alimentação do Estudante - FAE -, ligada ao Ministério da Educação. Criado em 1954, seu objetivo principal é a suplementação alimentar das crianças em idade escolar. A população atendida prioritariamente compreende alunos de pré-escola, primeiro grau e educação especial, além dos de supletivo e segundo grau - ligados à rede federal, estadual e municipal de ensino - e de entidades filantrópicas de ensino gratuito.

No Paraná, esse Programa é executado pela Fundação Educacional do Estado do Paraná - FUNDEPAR. O suprimento dos alimentos que constituem o cardápio\* está a cargo da COBAL desde 1980. Além dos alimentos básicos, são adquiridos alimentos industrializados (formulados) e aceitas contribuições em espécie por parte de alunos e/ou comunidade.

A partir de julho de 1986, passaram a receber merenda os irmãos de escolares na faixa etária de 4 a 6 anos. O Programa de Atendimento a Irmãos de Escolares - PAIE - tem sua cobertura comprometida devido às atividades dos irmãos menores no âmbito da escola, não-previstas quando da implantação do Programa. Sua abrangência também é limitada pela distância entre a residência dos irmãos e a escola, pela classe de renda das famílias dos alunos, etc.

Através de repasse de verba da FAE, a FUNDEPAR vem acrescentando à merenda leite *in natura*, oferecido à criança logo que esta chega à escola. O produto é fornecido pela Confederação das Cooperativas do Paraná - CONFEPAR - desde 1984. Em 1986, 199 municípios foram atendidos pelo Programa do Leite, estando excluída a Região Metropolitana e demais municípios do Estado, onde há dificuldades de fornecimento pelas cooperativas. Nesse ano, receberam merenda escolar 1 607 934 crianças no Paraná.

\*Esse cardápio é constituído de alimentos básicos, como o arroz, feijão, macarrão, etc. e alimentos formulados, como doces e salgados



As avaliações já realizadas a respeito do Programa<sup>9</sup> apontam para distorções ou não-alcance dos objetivos propostos:

- a) baixa cobertura ou níveis decrescentes, relacionados com a expansão da população em idade escolar matriculada na rede oficial de ensino e a relativa diminuição dos recursos financeiros estaduais alocados ao Programa;
- b) irregularidade das quantidades de alimentos distribuídos, decorrente da interrupção da ajuda externa através da USAID;
- c) desenvolvimento vertical das ações do PNAE, apesar de propostas mais recentes de descentralização e municipalização;
- d) centralização na aquisição dos gêneros alimentícios, tanto ao nível das grandes empresas do setor alimentício, como das regiões produtoras do Centro-Sul do país;
- e) procura de expansão do PNAE para atendimento da expansão escolar, acompanhada pela indefinição de critérios de prioridade de atendimento e perda da qualidade do Programa.

Em síntese, desde sua criação, o PNAE vem se caracterizando por alguns traços: cobertura irregular, deficiências e intermitência no atendimento, concentração espacial do beneficiário nos estados mais ricos, atendimento dos interesses das

<sup>9</sup> NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Levantamento e análise das avaliações de políticas sociais. Campinas, Universidade Estadual de Campinas, 1985.

indústrias de alimentos, falta de integração PNAE-INAN, não-cobertura da população rural e das periferias urbanas, não-aceitação, pelos escolares, dos tipos de alimentos distribuídos, principalmente os industrializados, e, finalmente, o fato de o Programa - por ser universalizante - atender a toda população escolar, sem possibilidade de avaliar seu impacto, tanto no referente à qualidade como à quantidade da suplementação realizada, pois existem crianças para as quais a merenda é a única e principal refeição.

#### **Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT**

Este Programa é coordenado pelo Ministério do Trabalho e executado pelas empresas. Criado em 1977, como parte das diretrizes do Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN -, para estimular o desenvolvimento de programas de alimentação do trabalhador, baseia-se na concessão de incentivos fiscais às empresas que desenvolvem sistemas próprios ou contratados de prestação de serviços de alimentação a seus empregados. O incentivo fiscal concedido refere-se ao abatimento - até o valor de 10% sobre o lucro tributável para fins do imposto de renda de pessoas jurídicas - de despesas efetivamente realizadas com a alimentação do trabalhador. A coordenação da execução do Programa é de responsabilidade da Secretaria de Promoção Social do Ministério do Trabalho.

O PAT comporta sistemas distintos de alimentação do trabalhador, quais sejam:

- a) o sistema "próprio", que corresponde à prestação de serviços de alimentação operados pela empresa;

b) o sistema "contratado", no qual se delega a terceiros a responsabilidade de fornecer alimentação ao empregado, seja com refeições a serem consumidas no próprio local do trabalho, seja via contrato com restaurantes comerciais, lanchonetes, bares, com base nos "vales-refeições".

O custo de alimentação é rateado entre o trabalhador (20%) a empresa (32%), indiretamente, através do benefício fiscal previsto em lei, e o Governo (48%). Sua cobertura concentra-se nas grandes empresas dos Estados da Região Sul/Sudeste do país.

O PAT atua através da concessão de níveis diferenciados de subsídios, em função da classe de renda dos empregados. Pequenos e médios estabelecimentos também estão excluídos do Programa, dado seu reduzido montante de imposto de renda devido.

Dentre os principais problemas de execução do Programa, destacam-se:<sup>10</sup>

a) baixa cobertura, já que estão à margem dos benefícios do Programa trabalhadores de pequenas e médias empresas, cooperativas e os empregados autônomos, além de todos os trabalhadores que pertencem ao mercado informal de trabalho. Em 1979, o PAT contava com a participação de 0,15% do total de empresas declarantes que apresentaram lucro tributável para fins de imposto de renda;

<sup>10</sup>Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. Levantamento...

- b) o sistema de vales-refeições impossibilita qualquer tipo de avaliação e controle da qualidade da alimentação consumida pelos trabalhadores, principalmente dos ligados aos setores de serviços e comércio; esses também assumem a forma de moeda corrente, sendo usados para aquisição de outros bens, que não a alimentação;
- c) o objetivo - atendimento dos trabalhadores de baixa renda - fica distorcido, à medida que o Programa atende à totalidade dos trabalhadores das empresas, independentemente das diferenças salariais, oferecendo alimentação diferenciada conforme a faixa salarial dos empregados, beneficiando desde os maiores salários até os menores.

No Paraná, o número de empresas participantes em 1984, 1985 e 1986 era de 380, 382 e 351, respectivamente, beneficiando, para o mesmo período, 85 197, 53 696 e 44 868 trabalhadores.

#### **Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes**

Esse programa está sob a responsabilidade da Secretaria Especial de Ação Comunitária - SEAC -, da Presidência da República. Criado no início de 1986, tem por finalidade o atendimento de famílias, com filhos menores de sete anos e com renda familiar até dois salários mínimos. Foi implantado em 23 capitais e beneficiou 2 734 763 famílias.

No âmbito do Governo Estadual, a partir de 1983, foram redefinidas as diretrizes que fundamentam as ações do Estado na área do abastecimento alimentar.

Nesse sentido, foram implementados programas de barateamento de alimentos, equipamentos alternativos de comercialização de hortifrutigranjeiros e de doação de alimentos. Os principais programas estaduais e municipais serão apresentados a seguir. Embora esses programas atuem sobre o nível de comercialização, podem ser enquadrados como programas de alimentação e nutrição, uma vez que seu principal objetivo é intervir sobre o consumo de determinados segmentos populacionais, através do acesso a alimentos com menores preços.

#### **Programa de Compras Comunitárias - PCC**

Esse programa foi criado em 1983 e é coordenado pela CEASA. Tem como objetivo organizar as populações de baixa renda, residentes nos bairros de periferia, em torno de associações comunitárias, visando à participação em grupos para a aquisição de alimentos básicos a custos reduzidos.

O Programa, desde seu início, condicionou o atendimento às famílias com renda familiar de até dois salários mínimos.

A CEASA adquire os produtos basicamente de produtores, cooperativas indústrias e atacado e os repassa às associações comunitárias, que os fracionam, conforme os pedidos realizados por cada uma das famílias.

### **Programa Mercado Popular**

Este Programa, criado em janeiro de 1986, pela Secretaria Municipal de Abastecimento de Curitiba, objetiva atender os bolsões de pobreza de Curitiba e arredores, através de comboios, nos quais são comercializados a custos reduzidos, produtos básicos e hortifrutigranjeiros. A CEASA é a responsável pela aquisição dos produtores das cooperativas, produtos, indústria e atacado, que são vendidos diretamente à população. A comercialização é realizada em áreas pobres sendo utilizado um ônibus como ponto de venda. A população beneficiada, até três salários mínimos, é cadastrada por associações de moradores que, além de auxiliar na melhor localização dos comboios, fiscalizam a qualidade dos produtos. O Mercado Popular, no início de 1987, atendeu em média 13 mil famílias mensalmente, através dos 20 pontos de distribuição.

### **Programa Varejão**

Esse programa foi implementado pela CEASA em 1977, com a finalidade de proporcionar canais alternativos de distribuição de produtos hortifrutigranjeiros para os consumidores de média e baixa renda. Atua também como regulador de preços através do efeito demonstração para os demais equipamentos varejistas.

Os varejões são operados por feirantes, atacadistas e produtores, que ofertam os produtos com preços administrados pela CEASA.

Em Curitiba, a partir de 1986, a CEASA passou a administração desse Programa para a Secretaria Municipal de Abas-

tecimento. No final desse mesmo ano, o varejão comercializou em torno de 7 400 t de hortifrutigranjeiros, atendendo semanalmente 12 mil famílias.

Várias avaliações realizadas apontam críticas às políticas sociais, em seu conjunto ou sobre setores específicos, dentre as quais se destacam as referentes às formas de intervenção que têm resultado numa política anti-social: escassez ou má distribuição de recursos, ineficácia e falta de efetividade das ações institucionais, não-atendimento da população-alvo e ausência de mecanismos de avaliação, etc. Por outro lado, certos equívocos têm sustentado estratégias que conduzem alguns programas sociais à não-efetividade e as populações-alvo a não usufruírem dos serviços teoricamente a ela destinados. Na área de abastecimento alimentar, pode-se destacar:

- a) ligação direta entre fome e produção de alimentos;
- b) relação entre hábitos alimentares e desnutrição;
- c) estímulo à pequena produção, tendo como resultado o barateamento de alimentos destinados às populações de baixa renda;
- d) relação entre satisfação das necessidades alimentares de populações carentes e fortalecimento de pequenos varejistas - possíveis distribuidores de alimentos abaixo dos preços de mercado.

Essas propostas equivocadas têm orientado programas que não se tornam efetivos, senão pontualmente, não atingindo a abrangência a que se propunham.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 CARDOSO, Ruth. Movimentos sociais urbanos: balanço crítico. In: SORJ, Bernardo & ALMEIDA, Maria Erminia Tavares de, org. Sociedade e política no Brasil pós-64. São Paulo, Brasiliense, 1984. p.215-39.
- 2 CASTRO, Cláudio de Moura & COIMBRA, Marcos, org. O problema alimentar no Brasil. São Paulo, Ed. da UNICAMP, ALMED, 1985. 213p.
- 3 CENSO do comércio varejista brasileiro e informações sócio-econômicas 1981/1982. s.l., Nielsen, s.d. 67p.
- 4 CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE, 8., Brasília, 26-28 nov.1986. Brasília, Instituto Nacional de alimentação e Nutrição, 1986.
- 5 DRAIBE, Sônia Miriam. Notas (desanimadas) sobre a política social da Nova República. Campinas, UNICAMP, 1986.
- 6 FIGUEIREDO, Marcus Faria & FIGUEIREDO, Angelina M.C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. São Paulo, IDESP, 1986.
- 7 FUNDAÇÃO IBGE. Censo demográfico 1980. Rio de Janeiro, 1983.
- 8 IPARDES - FUNDAÇÃO EDISON VIEIRA. Abastecimento alimentar básico: forma e fontes de suprimento os supermercados da cidade de Curitiba: tipificação, infra-estrutura e operação. Curitiba, 1984. 34f. Convênio PMUD/FAO/BRA/82/017. Trabalho de campo 01.
- 9 \_\_\_\_\_. Acroindustrialização e a produção de alimentos. Curitiba, 1987. Em editoração.
- 10 \_\_\_\_\_. Avaliação do programa de compras comunitárias. Curitiba, 1987. 89f. Convênio IPARDES/CEASA/PR.
- 11 \_\_\_\_\_. A compra de alimentos em Curitiba pela população de baixa renda. Curitiba, 1984. 56p. Convênio PMUD/FAO/BRA/82/017. Trabalho de campo 07.
- 12 \_\_\_\_\_. Estimativa do número de famílias residentes nos municípios da Região Metropolitana de Curitiba - RMC, por classe de renda média familiar 1985-1990. Curitiba, 1985. 9f. Não divulgado.
- 13 JUNQUEIRA, Antonio Hélio. A experiência das associações de produtores e consumidores na organização do abastecimento alimentar urbano no Estado de São Paulo. São Paulo, 1986.
- 14 JUNQUEIRA, Antonio Hélio & OLJMYK, Roman. Contribuições ao estudo do abastecimento de produtos oleícolas na Região Metropolitana de Curitiba. Curitiba, 1982. 48f. Trabalho apresentado como requisito para conclusão do I CIDRAU, Curitiba, 7 jul.-26 nov.1982.
- 15 LIMA, Maria Yedda Leite & SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. História política do abastecimento: 1918-1984. Brasília, BINAGRI, 1979. 240p. (Estudos sobre o Desenvolvimento Agrícola, 6)
- 16 NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Levantamento e análise das avaliações de políticas sociais. Campinas, UNICAMP, 1985.
- 17 OLIVEIRA, Francisco de. Acumulação monopolista, estado e urbanização: a nova qualidade do conflito de classe. São Paulo, CEBRAP, 1979.
- 18 ORÇAMENTO PROGRAMA ANUAL - 1984. Curitiba, Secretaria de Estado do Planejamento, Coordenadoria de Orçamento e Programação, 1983. p.299.
- 19 RETRATO DO BRASIL, São Paulo, Ed. Três, n.6, 1984.
- 20 SILVA, Ligia Maria Vieira da. Fome e desnutrição no Brasil: situação atual, determinantes e o PRONAN. Cadernos do CEAS, Salvador (95): 31-9, jan./fev.1985.
- 21 SILVA, Pedro L.B. & FAGNANI, Eduardo. Dilemas do reordenamento da política social na transição democrática. s.l., ANPOCS, 1985.
- 22 WILBERG, Eunice de Quadros. Os significados da política social de alimentação e nutrição no Brasil: estudo preliminar. Brasília, UMB, 1984.