

# Programas de comercialização de alimentos: uma análise das modalidades de intervenção em interface com a cidadania

## *Food commercialization programs: an analysis of the implementation patterns under a citizenship approach*

Kátia Yumi UCHIMURA<sup>1</sup>  
Maria Lúcia Magalhães BOSI<sup>2</sup>

### RESUMO

---

Este artigo trata da análise de dois programas sociais, circunscritos à esfera municipal, voltados à facilitação do acesso da população de baixa renda aos alimentos, através da comercialização de produtos a preços mais baixos em comparação àqueles praticados no mercado convencional de alimentos. Para tanto, são apresentados, em um primeiro momento, os principais programas de alimentação e nutrição já implementados em âmbito federal, conferindo destaque às principais modalidades de intervenção já utilizadas pelo Estado no sentido de implantar, operacionalizar e legitimar suas propostas no campo da alimentação e nutrição. Na seqüência, são abordados o histórico e as configurações dos programas Mercado Popular e Armazém da Família desenvolvidos no município de Curitiba, Estado do Paraná, na tentativa de explicitar os elementos que lhes conferem singularidade. Por último, é empreendida a análise desses programas à luz do seu modelo de intervenção em interface com a cidadania, colocando em relevo a necessidade de se considerar a subjetividade.

**Termos de indexação:** política social, promoção da saúde, nutrição.

### ABSTRACT

---

*The purpose of this article is to discuss the implementation patterns of governmental nutrition program, through the analysis of two municipal programs developed in Curitiba, State of Paraná, Brazil: Mercado Popular and Armazém da Família. These programs intend to facilitate the poor people's access to food by*

---

<sup>1</sup> Mestranda em Saúde Pública, Faculdade de Medicina, Universidade Federal do Ceará. E-mail: katyumi@terra.com.br

<sup>2</sup> Núcleo de Estudos em Saúde Coletiva, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Av. Brigadeiro Trompowsky, s/n, Bloco K, 21944-970, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. Correspondência para/Correspondence to: M.L.M. BOSI. E-mail: malubosi@uol.com.br

*charging prices lower than those charged in conventional stores and supermarkets. To start this analysis, the main federal nutrition programs are presented, with emphasis on the implementation patterns already explored by government in order to implement, to carry out and to legitimate its propositions related to food and nutrition. Then, the history and the configurations of Mercado Popular and Armazém da Família are also evaluated, showing those components which confer them singularity. To conclude this study, the implementation patterns of the focused programs are analyzed under a citizenship approach that considers its subjective elements.*

**Index terms:** *public policy, health promotion, nutrition.*

## INTRODUÇÃO

O conjunto das políticas sociais de alimentação e nutrição desenvolvidas no Brasil guarda contornos bastante peculiares, verificando-se – em consonância com o cenário político e econômico nas quais estão inseridas – uma aparente diversidade de ações, voltadas a equacionar os problemas alimentares e nutricionais da população. O objetivo deste artigo não é avaliar o grau de sucesso ou insucesso dessas ações, nem tampouco discutir em profundidade o seu significado político no contexto histórico do país. Certamente, análises dessa natureza são extremamente relevantes, todavia se entende que tais dimensões já se encontram documentadas na literatura<sup>1-4</sup>. O interesse conflui em direção às configurações ou modalidades de intervenção apresentadas pelos programas de âmbito nacional implementados ao longo do último século, colocando em relevo as ações direcionadas à facilitação do acesso aos alimentos para a população de baixa renda a partir de iniciativas de comercialização de produtos a preços mais baratos em comparação àqueles praticados na rede convencional de comercialização, em especial dois programas desenvolvidos no município de Curitiba – Mercado Popular e Armazém da Família.

Verificou-se que, em geral, os procedimentos de análise de programas e serviços referidos na literatura específica levam em conta aspectos objetivos da qualidade, unilateralmente associados aos interesses da instituição gestora, tais como a eficácia e a eficiência. Esse tipo de

abordagem, embora fundamental para análises com finalidades técnico-operacionais, não permite uma aproximação da complexidade que permeia a articulação entre o exercício da cidadania e o padrão de intervenção de um programa social.

Dessa forma, tangenciando a discussão sobre aspectos objetivos e subjetivos que definem programas e serviços, foi realizada esta análise com o propósito de contribuir para o debate teórico que se desenvolve no campo das políticas públicas de saúde, em especial no campo das políticas de alimentação e nutrição, apesar das lacunas existentes na literatura no tocante a estudos que considerem a intersubjetividade na análise de programas sociais.

## Breve Retrospectiva das Políticas Públicas no Setor

A intervenção do poder público no setor de alimentação teve início a partir de 1918, com a criação do Comissariado de Alimentação Pública, órgão com a finalidade de controlar os estoques e tabelar os preços dos gêneros alimentícios<sup>5</sup>. Porém, em 1940, a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) marcou a inauguração do primeiro órgão de política de alimentação no Brasil<sup>2,3</sup>.

Revestido de uma aparente diversidade, o modelo de intervenção que caracterizou o SAPS, em sua estrutura e proposta, foi consubstanciado na ênfase sobre a educação enquanto solução para os problemas de ordem alimentar e nutricional da população<sup>3</sup>.

Ainda na década de 40, foram criadas outras três agências da política nacional de alimentação: o Serviço Técnico de Alimentação Nacional (STAN) (1942), o Instituto de Tecnologia Alimentar (ITA) (1944) e a Comissão Nacional de Alimentação (CNA) (1945).

A CNA, seguindo as recomendações da *Food and Agriculture Organization/Organização Mundial da Saúde (FAO/OMS)*, elaborou, em 1953, o Plano Nacional de Alimentação (PNA) e, em 1955, passou a ser institucionalizado o PNME – Programa Nacional de Merenda Escolar, transformado nesse mesmo ano em CNME – Campanha Nacional de Merenda Escolar<sup>2,3</sup>.

Tomadas em seu conjunto, as ações então desencadeadas principiaram a articulação dos programas públicos com a indústria de alimentos, enfatizando-se o desenvolvimento tecnológico industrial no enfrentamento dos problemas de ordem alimentar e nutricional da população. Além disso, observou-se, a partir de então, uma intensificação das ações de doação de alimentos a grupos biologicamente vulneráveis em parcerias estabelecidas com organismos de ajuda internacional e, embora o destaque tenha sido conferido à busca de alternativas tecnológicas para a reversão da precária situação alimentar e nutricional da população, foram também desenvolvidas ações educativas voltadas a ensinar a comunidade sobre a importância e os benefícios para a saúde decorrentes do uso racional dos alimentos<sup>2,3</sup>.

Em 1972, as ações e programas em alimentação e nutrição passaram a ser centralizados no Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), uma autarquia vinculada ao Ministério da Saúde<sup>1</sup>, e, após o fracasso de sua primeira empreitada, o I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN I), foi lançado em 1976 o II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN II)<sup>1,3,4</sup>.

O PRONAN II se estendeu até 1985, concentrando-se em três vertentes de atuação: suplementação alimentar a diversos grupos da

população; racionalização do sistema de produção de alimentos com ênfase no estímulo ao pequeno produtor e combate às carências nutricionais apoiado em medidas de natureza técnica e tecnológica<sup>3,4</sup>.

Na linha de suplementação alimentar incluíam-se programas como o Programa de Nutrição em Saúde (PNS), o Programa de Complementação Alimentar (PCA), a Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) e o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT)<sup>4</sup>. Embora tais ações constituíssem, durante todo o decurso do PRONAN II, o carro-chefe do programa, vale destacar que sua proposta encerrava componentes inovadores comparados aos modelos de intervenção utilizados à época. Baseada no relatório da Conferência Mundial de Alimentação realizada em Roma, em 1974, o qual tecia severas críticas às ações de educação alimentar e de suplementação alimentar a grupos vulneráveis, típicas dos anos cinquenta, a configuração do PRONAN II viria ao encontro das recomendações da FAO/OMS no sentido de conceber a política alimentar e nutricional em uma perspectiva mais abrangente, compreendendo, também, ações nas áreas de produção e de consumo de alimentos, além da utilização biológica<sup>2,6</sup>.

Na linha de racionalização da produção de alimentos, merecem destaque dois programas: o Projeto de Aquisição de Alimentos em Áreas de Baixa Renda (PROCAB) e o Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda (PROAB). O PROCAB voltava-se à viabilização da pequena produção a partir da criação de canais específicos de comercialização e o PROAB atuava no sentido de proporcionar subsídios aos pequenos varejistas de produtos alimentícios para a compra de doze produtos na Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL).

Durante o período de 1980-1984, as intervenções já implantadas não sofreram alterações substanciais, com exceção do severo corte orçamentário enfrentado até o ano de 1982. Foram criados, na área de complementação e

apoio, diversos programas: Programa de Incentivo ao Aleitamento Materno (PIAM); Programas de Combate às Carências Nutricionais; Programa Nacional de Controle das Doenças Diarréicas (PNCDD) e o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SIVAN), em caráter experimental<sup>3</sup>.

Durante a Nova República, o padrão de intervenção colocado em prática a partir dos anos 70s apresentou pequenas e insignificantes modificações. Verificou-se a manutenção do PROAB, do PAT, do PNS, que passou a ser chamado de Programa de Suplementação Alimentar (PSA), e da distribuição de merenda escolar, que passou a ser chamada Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Foram criados o Programa de Alimentação Popular (PAP), o qual previa a comercialização de alimentos básicos a preços reduzidos em áreas geográficas onde não havia o PROAB, e também o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNL)<sup>3,7</sup>.

No início da década de noventa, verificou-se o esvaziamento da preocupação com a problemática alimentar na agenda estatal e a extinção progressiva de todos os programas de alimentação e nutrição de âmbito nacional, com exceção do PNAE e do PAT, e somente a partir de 1993, com a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), o tema voltou à cena política do país.

Nem todas as propostas do CONSEA foram operacionalizadas, mas durante sua vigência houve a criação do Programa de Atendimento a Crianças Desnutridas e Gestantes em Risco Nutricional – Leite é Saúde, que previa a distribuição de leite em pó e óleo de soja a gestantes e crianças em situação de “risco nutricional”<sup>8</sup>, a criação do Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA) e a descentralização das ações referentes à merenda escolar.

Em 1995, o CONSEA foi substituído pelo Conselho da Comunidade Solidária. A partir de então, as intervenções no campo da alimentação e nutrição se resumiram ao PAT, PNAE e PRODEA<sup>9</sup>, além da continuidade do Programa Leite é Saúde, substituído pelo Incentivo de Combate às

Carências Nutricionais (ICCN) em junho de 1999 (Portaria nº 709/GM/MS de 10 de junho de 1999).

Em 5 de maio de 1999, houve a aprovação, pelo Conselho Nacional de Saúde, de várias medidas para o setor, intituladas em seu conjunto “Política Nacional de Alimentação e Nutrição”. Esse documento, elaborado pela Secretaria de Políticas Públicas do Ministério da Saúde, teve como propósito “a garantia da qualidade dos alimentos colocados para consumo no país, a promoção de práticas alimentares saudáveis e a prevenção e o controle dos distúrbios nutricionais, bem como o estímulo às ações intersetoriais que propiciem o acesso universal aos alimentos”<sup>10,11</sup>.

Analisando a atual proposta à luz de seus modelos de intervenção, percebeu-se sua limitação ao ser constatada, mais uma vez, a ênfase conferida àquelas configurações exaustivamente utilizadas em momentos anteriores<sup>11</sup>:

**A distribuição de alimentos e a educação alimentar** [grifo nosso] constituirão meios indispensáveis (...), essenciais para evitar a desnutrição ou o seu agravamento .... especificamente no controle da deficiência de ferro, serão adotadas como medidas essenciais o **enriquecimento alimentar, a orientação educativa** [grifo nosso]...

Assim, torna-se perceptível o fato de que as ações no campo da alimentação e nutrição desenvolvidas recentemente não apresentaram originalidade ou inovação, em analogia àquelas intervenções que as antecederam. Em verdade, observa-se, nos programas criados e implantados ao longo deste recorte histórico, a simples repetição de modalidades de intervenção e, quando guardam nuanças específicas do contexto político no qual se inserem, estas o são de ordem predominantemente discursiva, especialmente no que concerne ao papel do Estado diante da operacionalização de medidas de intervenção e às potencialidades de tais medidas. Nessa trajetória, destaca-se a ênfase nas ações de educação alimentar, a consolidação da

suplementação de alimentos a grupos carentes e as iniciativas de enriquecimento de alimentos.

Os resultados desse processo, ainda em curso, não nos permitem comemorar a erradicação dos problemas nutricionais da população, apesar de uma considerável melhora ter sido observada nas últimas décadas<sup>12</sup>. Essa situação sugere o reconhecimento de que tais ações, embora limitadas e ineficientes, são ainda necessárias, pois a complexidade e a heterogeneidade da situação alimentar e nutricional da população<sup>10</sup> exigem a elaboração de mecanismos provisórios e emergenciais para garantir, ainda que precariamente, a sobrevivência de significativa parcela da população.

Cabe, no entanto, questionar as possibilidades e aproximações da política setorial em relação ao que se acredita constituir a cidadania, pois os modelos de intervenção tradicionalmente utilizados e consolidados pelo Estado resultaram no confinamento da política social em alimentação e nutrição a um papel paliativo e assistencial.

Iniciativas diferenciadas, de âmbito federal, desenvolvidas no sentido de intervir na distribuição de gêneros alimentícios e no acesso da população aos alimentos se fizeram presentes em alguns momentos. Em verdade, a primeira intervenção dessa natureza surgiu na década de 1940, através dos Postos de Subsistência do SAPS. Entre 1946 e 1953, foram criadas 133 unidades no Distrito Federal e nos demais Estados, permitindo, segundo L'Abbate (1988)<sup>2</sup>, que aproximadamente quatro milhões de pessoas adquirissem alimentos nos postos de subsistência.

Mais tarde, já na década de 70, surgiu o PROAB, também com o objetivo de intervir no consumo de alimentos básicos das populações urbanas, desta vez focalizando as periferias das capitais nordestinas. Embora tenha apresentado muitas oscilações decorrentes de entraves burocráticos e tenha sido depositário de inúmeras críticas relacionadas à insuficiência de cobertura, este programa chegou a atingir, em média, 53% da população de baixa renda (inferior a dois

salários mínimos e meio) das capitais nordestinas<sup>3</sup>.

Esses números, referentes aos dois programas, sugerem uma certa popularidade dessas intervenções, provavelmente em virtude do ganho econômico representado pela compra subsidiada, o que não os isentou de estarem sujeitos a manobras, deficiências e oscilações, como qualquer instrumento de política pública, nem tampouco lhes garantiu o poder ou a responsabilidade de equacionar os problemas no campo do abastecimento alimentar de uma localidade. Ainda assim, representaram, em comparação com os programas tradicionais, uma perspectiva promissora, à medida que buscaram superar as limitações inerentes às configurações de determinadas propostas, contribuindo, desta forma, para a melhoria do quadro de segurança alimentar e nutricional da população.

A premissas deste estudo se apoiam na matriz analítica proposta por Jonsson (1989)<sup>3</sup>, a qual categoriza as causas de problemas nutricionais em quatro níveis de profundidade: causas básicas; causas mediatas; causas imediatas e sinais ou sintomas. As intervenções tradicionais, dentre as quais se inserem as práticas de suplementação alimentar, propõem a reversão do problema nutricional através de ações focalizadas apenas no âmbito individual, ou seja, no nível imediato de determinação. O equacionamento da questão, a partir desse modelo, evidencia uma significativa limitação de seu potencial de resolução, pois é adequado apenas no nível dos efeitos de processos individuais, permanecendo intactas as causas e processos sociais que constituem a raiz do problema.

Por outro lado, as ações de comercialização, ao intervir no acesso, ou melhor, no nível mediato de determinação, possibilitam a apreensão do fenômeno em sua dimensão coletiva e social, permitindo, assim, atuar no nível de promoção da saúde. Não contemplam, entretanto, em seu horizonte, as causas básicas ou estruturais, o que asseguraria uma maior efetividade no tocante ao equacionamento de

tal problemática. Contudo, apesar de suas limitações, essas ações configuram estratégias avançadas em termos de políticas sociais, tendo em vista que a simples existência destas (as políticas sociais em geral) revela uma intencionalidade subjacente no sentido de se manterem em intocadas as bases de sustentação política e econômica da sociedade, as quais constituem as causas básicas da problemática alimentar e nutricional da população.

### **Mercadão Popular e Armazém da Família – Gênese e Configuração**

A Secretaria Municipal de Abastecimento de Curitiba (SMAB) foi criada em 1986, tendo como eixo uma atuação pautada sobre três grandes prioridades: a) população carente; b) organização popular e c) qualidade dos alimentos<sup>14</sup>.

Um estudo realizado no mesmo período confirmou que a realidade local de distribuição e comercialização de alimentos originava-se de um processo marcado pela elevada concentração econômica. Segundo o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), a expansão dos supermercados, enquanto estruturas de comercialização, ocorreu a partir da década de 1970. Naquele período, os estabelecimentos do porte de armazéns, mercearias, quitandas e similares respondiam por 70,7% do volume de vendas do setor, enquanto, entre 1981 e 1982, essa participação caiu para 25,6%<sup>15</sup>.

Dessa forma, a SMAB se articulou no sentido de criar mecanismos de enfrentamento da realidade colocada, implantando, em 1986, o Mercadão Popular. Sua proposta consistia em comercializar – a preços subsidiados – gêneros alimentícios para a população com renda familiar inferior a três salários mínimos, de modo a integrar as esferas de produção e consumo, eliminando a intermediação e privilegiando as organizações de produtores e de consumidores<sup>14</sup>.

Naquele período, o Mercadão Popular apresentava uma pauta de comercialização que contemplava não somente produtos básicos repassados pelo Programa de Alimentação Popular (PAP), mas também hortaliças e frutas, peixes, ovos e galinhas vivas.

Hoje, decorridas quatro gestões municipais após a sua criação, observa-se um certo deslocamento nas prioridades focalizadas inicialmente, inerente às mudanças impostas pelas diretrizes políticas das administrações que se sucederam à frente da SMAB. O Mercadão Popular continua sendo operacionalizado a partir do deslocamento de ônibus adaptados à exposição e comercialização de alimentos, atendendo atualmente, com periodicidade quinzenal, 67 pontos da periferia do município e 7 pontos da Região Metropolitana de Curitiba. Já o Armazém da Família, versão mais recente da proposta anterior, compreende 17 unidades fixas de comercialização, localizadas em pontos estratégicos da cidade de Curitiba e região metropolitana. Os dois programas representam diferentes formas de operacionalização de uma mesma proposta de intervenção.

O acesso do usuário está condicionado a um cadastramento, realizado através de organizações populares, e, para tanto, é preciso que as famílias interessadas apresentem documento de identificação dos responsáveis, comprovação de renda familiar (o limite superior é de três salários mínimos) e comprovação de endereço. São disponibilizados, para compra, 45 itens de produtos alimentícios e 20 itens de produtos de higiene e limpeza e cada visita do usuário ao ponto de venda é registrada para permitir o controle da sua frequência ao programa.

A escolha dos itens e da quantidade a ser adquirida compete ao usuário, desde que sejam respeitados a cota máxima permitida para cada produto e o número máximo de compras no mês estabelecidos pela SMAB.

## Os Programas Focalizados no Contexto da Política Setorial

Demo (2000)<sup>16</sup> identifica a existência de três domínios ou áreas de ação no campo das políticas sociais – assistencial, socioeconômica e participativa.

Para o autor, as políticas assistenciais compreenderiam aquelas medidas voltadas ao atendimento de grupos que não se auto-sustentam em caráter permanente, tais como crianças, idosos e deficientes, ou em caráter emergencial, como desabrigados, vítimas de enchentes, secas, tempestades e/ou doenças, os quais que necessitam de auxílio para recompor as condições normais de sobrevivência. Somente nesses casos se justificaria a *assistência*. A manutenção do auxílio a outros grupos, ainda que muito pobres, de maneira a substituir as condições normais de auto-sustentação, implicaria em *assistencialismo*.

As políticas socioeconômicas seriam aquelas direcionadas à redução das desigualdades sociais a partir do enfrentamento da pobreza material, traduzida na precariedade das condições materiais de sobrevivência – pela via da emancipação econômica<sup>16</sup>.

Já as políticas participativas englobariam as medidas voltadas ao enfrentamento da pobreza política da população, compreendida como aquela resultante da carência material e manifestada na dificuldade de superação da própria condição de “objeto manipulado”<sup>16</sup>.

De acordo com essa proposta de sistematização, as políticas de alimentação e nutrição estariam teoricamente inseridas na categoria das políticas socioeconômicas, em virtude de sua natureza voltada ao enfrentamento da pobreza material, que impossibilita, a um grande contingente populacional, a satisfação das necessidades alimentares e nutricionais – tanto no aspecto quantitativo como qualitativo.

No entanto, retomando a análise da trajetória das políticas setoriais, mostra-se evidente a elevada concentração das ações em modelos

de intervenção desenvolvidos para a distribuição de alimentos a diversos segmentos, para o enriquecimento ou fortificação de alimentos e para a educação alimentar como forma de racionalizar e otimizar o consumo alimentar da população de baixa renda. Nesses casos, observa-se a “degeneração de políticas socioeconômicas em assistencialistas, pois isso corresponde à propensão do Estado de se legitimar por meio de doações compensatórias”<sup>16</sup>.

De forma semelhante, Santos (2000)<sup>17</sup>, em sua leitura do Programa Comunidade Solidária, baseada no modelo analítico proposto por Robert Castel em 1995, conclui que, embora o referido programa encerre em seu discurso elementos para classificá-lo como uma política de inserção, ou seja, uma intervenção incidindo não apenas na pobreza material mas também na pobreza política da sua população beneficiária, as conformações que este assume – decorrentes do processo de sua implementação – terminam por configurá-lo como uma política assistencial de regulação da situação de pobreza e fome.

Esse processo de degeneração supracitado ocorre, em nosso entendimento, em perfeita consonância com a dinâmica das economias periféricas ou dependentes – caso do Brasil, considerando a incapacidade do modelo econômico em suprir as demandas da população, o que leva à ampliação do papel do Estado e das políticas compensatórias de proteção social, e considerando também a dificuldade enfrentada pelos setores populares no sentido de superação da sua precariedade material, pois os direitos sociais – trabalho, educação e saúde constituem direitos fundamentais – são direitos históricos e derivam de conquistas adquiridas ao longo do processo de desenvolvimento das sociedades.

Dessa forma, não se ataca a raiz do problema, mas se cria a ilusão de que tais ações minimizam seus efeitos na população, pela via da doação residual, compreendidos nessa acepção os mecanismos assistenciais voltados a atender a parcela incapaz de se sustentar através do mercado<sup>18</sup>.

Os Programas Mercado Popular e Armazém da Família, na sua concepção original, buscavam atender às recomendações da Organização Mundial da Saúde de 1976 no sentido de implementar uma forma de atuação ampliada, influenciando simultaneamente os níveis de produção e consumo de alimentos<sup>6</sup>. Embora diversas modificações tenham sido efetuadas nas suas diretrizes e no modo de sua operacionalização, tais programas guardam ainda características que os diferenciam daquelas ações tradicionalmente desenvolvidas em âmbito federal. Para tal entendimento, reportamo-nos à possibilidade do acesso ao alimento pela via da compra subsidiada, de forma sistemática, sem grandes interrupções nos 16 anos de sua existência.

Os referidos programas, guardadas as devidas especificidades, podem ser equiparados a projetos como os Postos de Subsistência do SAPS e o PROAB, estes últimos de competência federal. Ao contrário daqueles mencionados anteriormente, ambos são passíveis de enquadramento na categoria de políticas socioeconômicas, adotando um modelo de intervenção fundado na facilitação do acesso por meio de preços subsidiados, o que representa um incremento direto no poder de compra, sem, contudo, imprimir de maneira tão explícita o estigma da pobreza à sua população beneficiária, como o fazem as ações de doação.

As práticas de suplementação e enriquecimento de alimentos atingem apenas o nível imediato de determinação dos problemas alimentares e nutricionais da população, apresentando, portanto, resultados limitados pela própria natureza – individual e curativa – de suas propostas. Em contraste, o modelo de intervenção proposto nos programas de comercialização de alimentos pressupõe ações com horizonte a médio prazo, os quais buscam interferir no nível mediato de determinação dos problemas, sugerindo, assim, um avanço em relação aos modelos anteriores em virtude do potencial de resolução mais favorável que se vislumbra.

Contudo, embora reconheçamos no Mercado Popular e no Armazém da Família, nuances específicas diferenciando-os positivamente dos demais programas, é preciso entender que sua inserção no campo das políticas sociais não é desprovida de intencionalidade ou de comprometimento com o contexto político e econômico no qual são engendrados, tendo em vista que, na perspectiva liberal do *Welfare State*<sup>18</sup>, é esperado de tais projetos uma atuação como subsidiadores do consumo, permitindo, de forma compensatória, o ingresso ou inclusão da população excluída ao mercado.

Essa aparente iniciativa de inclusão e redução das desigualdades também pode ocultar, em seu íntimo, um caráter excludente, pois estaria contribuindo para a criação de mercados considerados de “segunda ou terceira categoria” destinados à população de baixa renda. Segundo Bodstein (1997)<sup>19</sup>, o *Welfare State* intensifica a “burocratização e a mercantilização do mundo da vida”, revelando, ao legitimar determinadas medidas, sua face paternalista e autoritária.

## A Interface com a Cidadania

Analizados sob o prisma tradicional da cidadania, pautado na igualdade e universalidade de direitos<sup>19</sup> e, por conseguinte, de acesso a bens e serviços básicos para todos os indivíduos de uma sociedade, os programas em foco cumprem seu papel enquanto mecanismos compensatórios das desigualdades materiais existentes entre diferentes segmentos sociais, e permitem uma aproximação maior da perspectiva de satisfação sistemática e permanente das necessidades nutricionais dos grupos mais pobres.

Além das considerações já desenvolvidas acerca do potencial de impacto das ações segundo o nível de determinação dos problemas nutricionais, na comparação entre doação de alimentos e facilitação de sua aquisição, a última opção se mostra, especialmente no plano da objetividade, como um avanço em direção à



cidadania. Primeiro, porque permite o acesso a uma pauta diversificada de produtos, ampliando as possibilidades de atendimento das recomendações nutricionais estabelecidas para cada ciclo vital. Também, porque, embora não se possa generalizar para outros contextos, no caso de Curitiba a relativa sustentabilidade dessa ação, verificada ao longo período de sua existência, lhe confere condições propícias para a longevidade, não estando tão sujeita a oscilações de ordem político-institucional e orçamentária.

Já no plano simbólico, cabe assinalar que, apesar de o estigma da pobreza não aparecer de forma tão visível, ele existe – o critério de seleção de usuários, por si só, representa uma demarcação – e se manifesta nas percepções dos indivíduos beneficiados. Reconhecemos, no entanto, não ser tão explícita a relação de dependência da população beneficiária com o Estado, o que, no nível das aparências, representa uma prática menos violenta aos valores individuais dos sujeitos ou seja, embora tais ações não acrescentem uma inovação substancial ao contexto das políticas setoriais, as mesmas não se confirmam como uma dádiva proporcionada pelo Estado na intensidade com que o fazem as práticas de suplementação alimentar.

Segundo esse raciocínio, a cidadania, na perspectiva material, estaria sendo contemplada com a implantação de programas desse cunho, buscando-se atingir um padrão de vida em sociedade compatível com a cidadania, através do equacionamento das injustiças sociais expressas pelas precárias condições materiais de sobrevivência da parcela excluída do mercado.

Entretanto, Dagnino (1994)<sup>20</sup> nos remete à suposição de que, provavelmente, os aspectos subjetivos da cidadania não estejam sendo contemplados, pois, para a autora, a expressão cidadania, em sua versão contemporânea, diverge da concepção apropriada e enfatizada a partir da ótica liberal em fins do século XVIII. Pensar em cidadania na atual conjuntura histórica implica em conceber a sociedade a partir de suas características atuais e incorporar essas mesmas

características, tais como o “papel das subjetividades, a emergência de sujeitos sociais de novo tipo e de direitos de novo tipo ...”<sup>20</sup>, ou seja, implica não em negar, mas em transcender a simples noção de direitos eqüitativos e universais, revelando a existência de uma estreita imbricação com a subjetividade, o que nos impõe o reconhecimento de sua afirmação. Caso contrário, como afirma Souza Santos (1999)<sup>21</sup>, corre-se o risco de normalização, contrapondo-se às individualidades:

...a subjetividade envolve as ideias de auto-reflexividade e de auto-responsabilidade, a materialidade de um corpo (...) e as particularidades potencialmente infinitas que conferem cunho próprio e único à personalidade. Ao consistir em direitos e deveres, a cidadania enriquece a subjetividade e abre-lhe novos horizontes de auto-realização, mas, por outro lado, ao fazê-lo por via de direitos e deveres gerais e abstractos que reduzem a individualidade ao que nela há de universal, transforma os sujeitos em unidades iguais e intercambiáveis no interior de administrações burocráticas públicas e privadas, receptáculos passivos de estratégias de produção, enquanto força de trabalho, de estratégias de consumo, enquanto consumidores, e de estratégias de dominação, enquanto cidadãos da democracia de massas. A igualdade da cidadania colide, assim, com a diferença da subjetividade...

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme procuramos demonstrar em nossa análise, os programas sociais consubstanciados na comercialização de alimentos, tais como o Mercado Popular e o Armazém da Família, procuram cumprir a obrigação do Estado de atender aos direitos fundamentais da população – incluindo o direito de acesso à alimentação adequada – implícitos na concepção tradicional de

cidadania. No entanto, perguntamo-nos se o mesmo ocorre em relação à nova concepção de cidadania, o qual estabelece o respeito não apenas ao aspecto material do direito, mas também ao qualitativo, significando reconhecer os aspectos subjetivos, como o estigma e a dependência, relacionados à restrição da autonomia e da liberdade dos sujeitos

Importa, portanto, compreender que a utilização de programas governamentais é impregnada de elementos subjetivos, associados aos valores e percepções de seus destinatários, e as modalidades de intervenção, embora possam constituir relevantes substratos para a análise de determinadas ações, possibilitando o conhecimento de suas potencialidades e aproximações, se tomadas como elementos isolados, são ainda insuficientes para permitir o entendimento de um ou vários programas em sua riqueza e profundidade. Sem esse discernimento, arrisca-se a empreender uma análise unilateral da questão.

Considerando a subjetividade implícita na perspectiva contemporânea de cidadania, é preciso colocar em relevo outros elementos, diferentes daqueles componentes formais que constituem as várias peças das ações desenvolvidas. Em outras palavras, é preciso considerar, também, as manifestações individuais decorrentes da intersubjetividade inerente ao processo de utilização dos programas, incluindo aí a valorização da experiência vivencial do usuário, concebendo-o como sujeito e protagonista de um programa social.

## REFERÊNCIAS

1. Bosi, MLM. A face oculta da nutrição: ciência e ideologia. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo; 1988. 220p.
2. L'Abbate S. As políticas de alimentação e nutrição no Brasil I: período de 1940 a 1964. Rev Nutr PUCCAMP 1988; 1:87-138.
3. Vasconcelos FAG. A política social de alimentação e nutrição [dissertação]. João Pessoa: Faculdade de Serviço Social, Universidade Federal da Paraíba; 1988.
4. L'Abbate S. As políticas de alimentação e nutrição no Brasil II: a partir dos anos setentas. Rev Nutr PUCCAMP 1989; 2:7-54.
5. Coutinho AON. Alimentação do brasileiro: um fracasso oficial. Saúde em Debate 1988; 32-9. 17.
6. Organización Mundial de la Salud. Estrategias alimentarias y nutricionales en el desarrollo nacional. Comité Mixto FAO/OMS de Expertos en Nutrición. Ginebra; 1976. (Série de Informes Técnicos, n.584).
7. Vasconcelos FAG. Acumulação de capital, corrupção e fome: um estudo sobre a política social de alimentação e nutrição no decorrer da Nova República e do Brasil Novo (1988 a setembro de 1992). Saúde em Debate 1993; 39:48.
8. Secretaria Municipal de Saúde (Curitiba). Boletim epidemiológico de Curitiba. Curitiba; 1999.
9. Valente FLS. Do combate à fome à segurança alimentar e nutricional: o direito à alimentação adequada. Rev Nutr PUCCAMP 1997; 10(1):20.
10. Ministério da Saúde. Política Nacional de Alimentação e Nutrição. Brasília: Secretaria de Políticas de Saúde; 1999. 38p.
11. Ministério da Saúde. Informes técnicos institucionais: política nacional de alimentação e nutrição do setor saúde. Rev Saúde Pública 2000; 34: 104-8.
12. Monteiro CA. Velhos e novos males da saúde no Brasil. São Paulo: Hucitec; 1995. 359p.
13. Jonsson U. As causas da fome. In: Valente FLS. Fome e desnutrição: determinantes sociais. 2.ed. São Paulo: Cortez; 1989. p.48-65.
14. Secretaria Municipal do Abastecimento (Curitiba). Políticas e diretrizes. Curitiba; 1987.
15. Ipardes. Algumas questões sobre abastecimento alimentar básico. Curitiba; 1987.
16. Demo P. Política social, educação e cidadania. 3.ed. Campinas: Papirus; 2000.
17. Santos SMC. Entre a integração, a inserção e a regulação da pobreza e da fome: elementos para

- um modelo de avaliação do Programa Comunidade Solidária. *In: Anais do Congresso Brasileiro de Saúde Coletiva*; 2000; Salvador. Salvador: Abrasco; 2000.
18. Fleury, S. Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina. Rio de Janeiro: Fiocruz; 1994.
19. Bodstein RCA. Cidadania e modernidade: emergência da questão social na agenda pública. *Cad Saúde Pública* 1997; 13(2):185-93.
20. Dagnino E. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova cidadania. *In: Dagnino E. Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense; 1994. p.103-15.
21. Souza SB. Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade. 6.ed. São Paulo: Cortez; 1995. 348p.
- Recebido para publicação em 26 de agosto de 2002 e aceito em 20 de janeiro de 2003.