

# INTERFACE ENTRE PECUÁRIA LEITEIRA E SEGURANÇA ALIMENTAR NO PROJETO VIVALEITE DO ESTADO DE SÃO PAULO<sup>1</sup>

Rosana de Oliveira Pithan e Silva<sup>2</sup>

Carlos Roberto Ferreira Bueno<sup>3</sup>

## 1 - INTRODUÇÃO

O Plano Real, na década de 1990, trouxe várias mudanças na pecuária de leite brasileira. Outro fato que contribuiu fortemente e de forma relevante foi o fim da intervenção governamental sobre o setor de lácteos, nessa mesma época. Esses fatos, em conjunto, levaram a várias e importantes alterações no consumo e também na produção de leite no Brasil.

O setor lácteo nacional teve os preços do leite controlados desde a década de 1940 pelo governo federal. Sua produção ocorria aleatoriamente, pois o leite consumido provinha tanto da produção nacional como da importação complementar para a formação de estoques reguladores (MEIRELES, 1996). Naquele tempo, a principal preocupação era garantir o abastecimento do produto que provinha tanto da produção nacional como do mercado externo, com leite muitas vezes subsidiado.

O setor de lácteos, no Brasil, apresentou por muito tempo dependência da importação desses produtos, ou seja, a produção doméstica em determinados momentos era insuficiente para atender ao consumo, pois a prioridade, como já dito, era o abastecimento; como não havia uma política de incentivo para a produção interna, a importação era constante. Tal dependência do mercado externo se acentuou na década de 1990, com a constituição do Mercosul e a implementação do Plano Real (BUENO; MARTINS; MARGARIDO, 2005).

Ainda segundo Bueno, Martins e Margarido (2005), o fim do processo inflacionário na economia brasileira, em 1994, elevou a renda domé-

tica e favoreceu a entrada de produtos importados, inclusive leite, até 1998. No entanto, tal política de importação já era comum, devido à intervenção do Estado brasileiro nos preços do leite, por 40 anos, com o intuito de garantir o abastecimento e assegurar o acesso ao produto a todo tipo de orçamento familiar (MARTINS; FARIA, 2006).

A mudança na política cambial, em janeiro de 1999, reverteu o quadro, pois a forte desvalorização cambial do real, associada à queda do nível de renda doméstica, inviabilizou as importações e freou o consumo de diversos produtos, inclusive de lácteos (BUENO; MARTINS; MARGARIDO, 2005).

Mesmo assim, e também devido aos diversos sistemas de produção existentes no País, sem o crescimento do consumo e aumento na concorrência entre os elos da cadeia para elevar suas margens, houve um aumento, mesmo que discreto, na produção leiteira (RUBEZ, 2003).

A preocupação com a garantia de fornecimento de alimentos à população de baixa renda fez com que na metade dos anos 1980, na gestão Sarney, fosse implantado um programa governamental denominado Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes, cujo objetivo era distribuir leite por meio de tíquetes para crianças de zero a sete anos de idade. Em 1988, a compra feita pelo governo federal para cumprir metas, atingiu 1 bilhão de litros de leite pasteurizado tipo C e representou 30% da produção nacional deste tipo de leite (MEIRELES, 1996).

O resultado do forte estímulo governamental por meio das compras para distribuição no programa foi um crescimento não sustentável da produção, que estava acima da capacidade de consumo real da população, lembrando, porém, que não houve como contrapartida o aumento da produtividade para ampliar o volume total de leite, e sim apenas a incorporação de novas áreas de produção (SILVA; LISERRE, 2009).

No governo Collor, no entanto, o pro-

<sup>1</sup>Registrado no CCTC, IE-80/2010.

<sup>2</sup>Socióloga, Pesquisadora Científica do Instituto de Economia Agrícola (e-mail: rpithan@iea.sp.gov.br).

<sup>3</sup>Médico Veterinário, Pesquisador Científico, Instituto de Economia Agrícola (e-mail: crfbueno@iea.sp.gov.br).

grama foi extinto, causando problemas para o setor produtivo que havia investido na produção e se viu com dificuldades no escoamento da produção diante de uma população com baixo poder aquisitivo.

Frente a essa questão, o setor produtivo paulista, apoiado pela cadeia de produção de leite, representado na Câmara Setorial do Leite, reivindicou à Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo (SAA/SP) a criação de um programa de distribuição de leite para atender a população infantil carente oriunda de famílias situadas abaixo da linha da pobreza.

Criou-se assim o então denominado São Paulo Vidalimento-Leite, Coordenadoria de Abastecimento (Cab), Decreto n. 37.739, de 27 de outubro de 1993 (SÃO PAULO, 1993).

A partir dessa demanda que associou as necessidades do setor produtivo às propostas de segurança alimentar, tema que fazia parte das preocupações da CAb, que sempre pautou seu trabalho nas questões de garantia de abastecimento com base na visão de segurança alimentar, foi possível o enquadramento do programa dentro das novas perspectivas da SAA/SP, buscando

em suas ações, a elevação dos patamares de produção e produtividade da agropecuária no Estado, a sustentação da renda no meio rural e a melhoria das condições da comercialização e do abastecimento, de modo a proporcionar preços cada vez mais acessíveis aos consumidores (REVISTA, 1991).

## 2 - OBJETIVO

O objetivo desse trabalho é entender a função do Projeto VivaLeite do Estado de São Paulo frente a uma política de segurança alimentar do Estado implantada pela CAb, tendo em conta o setor produtivo e as implicações da distribuição do leite fortificado na saúde das crianças beneficiárias, enquanto programa de suplementação alimentar do governo do Estado de São Paulo.

## 3 - MATERIAL E MÉTODO

As entrevistas com os dirigentes e técnicos da Coordenadoria de Desenvolvimento dos Agronegócios (Codeagro) que participaram

da elaboração, implantação e controle do projeto ao longo dos anos foram feitas de forma informal e serviram de apoio para a obtenção de informações sobre o desenvolvimento do Projeto VivaLeite.

Essas entrevistas ocorreram no primeiro semestre de 2010 e tiveram como objetivo levantar a história do projeto, resgatando fatos que em sua grande maioria não estavam registrados e que faziam parte da experiência de cada um. Trabalhou-se a partir de referências bibliográficas e procurou-se obter relatos históricos das alterações ocorridas no projeto ao longo dos anos por meio de consulta dos decretos publicados nos Diários Oficiais do Estado de São Paulo sobre o VivaLeite.

Foram utilizados, ainda, dados consolidados do volume de leite distribuído entre 1993 e 2009, assim como do número de beneficiários atendidos, os quais foram elaborados pela Codeagro.

Também foram fonte de consulta os artigos publicados na revista "Conjuntura Alimentos" da Cab, na qual se encontram artigos discutindo as questões de segurança alimentar e avaliando o projeto e também trabalhos publicados a respeito do VivaLeite.

Ainda foi utilizado o *site* da instituição (Codeagro) que possibilitou a complementação das informações com dados atualizados sobre o projeto.

## 4 - PRODUÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE LEITE NO PROJETO VIVALEITE DO ESTADO DE SÃO PAULO

O projeto tem beneficiado em muito a produção de leite do Estado de São Paulo. Na tabela 1, pode-se observar o volume de leite pasteurizado distribuído desde o surgimento do programa, o que justifica a importância da ação do governo do Estado em manter suas metas em relação ao atendimento ao setor produtivo.

Desde o seu início, o projeto tem sido responsável pela distribuição de 6,5% a 8,5% da produção de leite C do Estado de São Paulo (IEA, 2010).

Segundo estudo da Associação Leite Brasil, em 2006, o volume de leite distribuído representava cerca de 25% da produção de leite pasteurizado do Estado de São Paulo (ROSO-

TABELA 1 - Volume de Leite Distribuído e Média de Beneficiários Anuais do Projeto VivaLeite, Estado de São Paulo, 1993 a 2009

Ano	Litros distribuídos	Média beneficiários/ano
1993	1.167.000 <sup>1</sup>	38.900
1994	107.173.290 <sup>2</sup>	523.252
1995	99.193.816 <sup>3</sup>	551.077
1996	148.630.790	825.727
1997	118.082.570	656.014
1998	111.058.246	616.990
1999	121.227.462	673.486
2000	121.935.427	677.419
2001	118.999.398	661.108
2002	121.364.380	674.247
2003	120.243.525	668.020
2004	127.200.409	706.669
2005	126.204.742	701.137
2006	125.170.098	695.389
2007	124.173.714	689.854
2008	125.459.536	729.611
2009	101.268.774 <sup>4</sup>	709.581

<sup>1</sup>Referente ao mês de dezembro na capital.

<sup>2</sup>Capital e RMSP.

<sup>3</sup>Ampliação para o restante do Estado a partir de julho de 1995.

<sup>4</sup>Dados até outubro de 2009.

Fonte: Elaborada pelos autores com base em Tasco (2009).

LEN, 2006). Tendo em conta que São Paulo é o maior produtor nacional de leite pasteurizado, isso tem uma grande importância para o setor, ou seja, o volume de leite distribuído pelo programa é extremamente significativo.

O Projeto VivaLeite, por meio da compra e distribuição do leite, tem garantido uma demanda para o pequeno produtor de leite paulista, o que mostra sua relevância enquanto política que atende a um setor agropecuário, pois se priorizam o equilíbrio e a manutenção da renda do pequeno produtor paulista.

A partir de 1998, surge um movimento descendente na produção de leite no Estado de São Paulo, enquanto os Estados de Goiás, Rio Grande do Sul, Paraná e mais recentemente Santa Catarina ultrapassaram a produção paulista, beneficiados em grande parte pela comercialização do leite longavida e por incentivos estaduais que diminuíram a competitividade dos produtores do Estado de São Paulo. Algumas das causas para isso, segundo Silva e Fredo (2007), foram as mudanças na pecuária leiteira nacional,

que buscou outras fronteiras e a criação de novas bacias leiteiras, incentivadas pela concessão de benefícios (incentivos fiscais e financiamentos dados por outros Estados).

O crescimento do consumo de leite longa vida, que viabilizou a expansão da pecuária leiteira para outras fronteiras em que o custo de produção é menor graças ao menor valor da terra e ainda conta com a possibilidade de armazenar o produto sem a exigência de refrigeração, foi com certeza a maior influência para essa mudança.

Pode-se considerar ainda as deficiências organizacionais da cadeia de produção em São Paulo; a decadência do sistema cooperativo paulista; a negligência dos produtores em relação à expansão do consumo de leite longa vida; os baixos preços pagos ao produtor que abriram a possibilidade da substituição das áreas de pastagens para o avanço da cana-de-açúcar, que em 1996 já representava 25,5% do valor da produção do Estado e, em 2006, já atingia 45,5% sobre o total (SILVA; FREDO, 2007).

Assim, a implantação do VivaLeite pelo governo estadual de São Paulo ocorreu, desde o início, no sentido de atenuar uma situação desfavorável para o produtor de leite e, conseqüentemente, para toda a cadeia produtiva. Ao longo do tempo, viabilizou a sustentação da renda no meio rural, fazendo com que a perda de competitividade do setor produtivo fosse atenuada com o volume significativo de compra de leite pelo Estado.

A compra e distribuição de parcela significativa do leite produzido no Estado de São Paulo passou a ter um papel fundamental para o setor produtivo ao escoar um quarto do total de leite C produzido no Estado. Esse é um volume considerável de leite, cuja origem é principalmente de propriedades com agricultura familiar, perfil da maioria dos produtores do Estado, garantindo renda e manutenção do homem no campo, atenuando a perda de competitividade da produção paulista.

A pesquisa realizada por Paulillo et al. (2009a) na Usina Milk Lins, uma das empresas fornecedoras do leite para o projeto, comprovou tal fato, pois constatou que a ausência dele levaria à exclusão de um significativo número de produtores.

Uma característica muito importante em termos de geração de impactos sociais e econômicos, para a segurança alimentar, é o envolvimento de pequenos e médios pecuaristas familiares (PAULILLO et al., 2009b).

Na ocasião, foi constatado que provavelmente a usina, sem o VivaLeite, apenas adquiriria o leite dos produtores maiores e tecnificados, o que mostra uma inclusão econômica e social dos pequenos produtores familiares da região (PAULILLO et al., 2009b), fato que, pelo caráter da pecuária de leite paulista, pode ser compreendido como extensivo a todo Estado.

## 5 - O CONCEITO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E O PROJETO VIVALEITE

O conceito de segurança alimentar abrange vários aspectos, como a questão nutricional, a possibilidade de acesso aos alimentos e ainda a relação entre alimentação e salário (ARRUDA; ARRUDA, 2010), disponibilidade de alimentos e preços acessíveis, educação alimentar e soberania alimentar. Ou seja, a segurança nutricional está associada a oferta e disponibilidade de alimentos, à possibilidade de acesso que, por sua vez, está relacionada com os preços do mercado e renda do produtor rural e, ainda, às informações sobre os alimentos.

Isso significa que, em um país com população de baixa renda, é necessário dar um tratamento privilegiado a essas camadas, assim como ter uma responsabilidade compartilhada entre a área social e a econômica na solução de problemas sociais, como estabeleciam os princípios do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND, 1975-1979) (ARRUDA; ARRUDA, 2010).

Em 6 de fevereiro de 1976, o Decreto n. 77.116 do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (II PRONAM) coloca como pressupostos para atuação do governo alguns pontos fundamentais para condução de uma política de segurança alimentar no País:

- Vulnerabilidade social da população-alvo, com base na renda;
- Atendimento prioritário de faixa etária considerando a vulnerabilidade biológica;
- Seleção do suplemento alimentar com preferência aos alimentos tradicionais;
- Opção de aquisição de alimentos básicos nas compras dos programas de suplementação, fundamentado no seu custo comparativo mais baixo e à necessidade de estimular pequenos e médios produtores rurais, que são o núcleo de produção desses alimentos, assegurando uma demanda a esses produtores e reduzindo os

canais de comercialização;

- Escolha do Nordeste como área prioritária de atuação, devido à alta prevalência dos problemas nutricionais regional e ao incremento da potencialidade produtora dos pequenos agricultores (ARRUDA; ARRUDA, 2010).

É relevante ressaltar que o reconhecimento da necessidade de integrar a produção rural de pequenos agricultores em programas de suplementação alimentar funciona como fator de estímulo à produção de alimentos básicos e, portanto, é um agregador de renda ao produtor agrícola, possibilitando que esse fato tenha reflexo direto na expansão do mercado consumidor e na transformação da área rural.

Ao longo do tempo, percebeu-se que a abrangência do tema precisava de esforços de várias áreas para a garantia do direito à alimentação, exigindo uma integração de áreas como saúde, agricultura e educação, assim como a necessidade de uma articulação maior entre a sociedade civil e o governo para encontrar soluções mais efetivas para o problema (ARRUDA; ARRUDA, 2010).

Esses pressupostos teóricos não eram desconhecidos dos técnicos da CAb, pois desde sua fundação esse tema era alvo de estudos e debates, e isso possibilitou que, na elaboração e condução do Projeto VivaLeite, fossem levados em consideração, para o seu desenvolvimento, os conceitos que priorizavam o trabalho de integração da produção, comercialização e consumo. A integração da produção rural via aquisição de leite dos produtores paulistas, que tem como base a agricultura familiar, pelo governo estadual, objetivou a suplementação alimentar de uma população social e biologicamente vulnerável.

### 5.1 - Ajustes no Projeto VivaLeite com Foco na Produção e na Segurança Alimentar

Várias reformulações foram necessárias para aperfeiçoar o projeto, procurando corrigir falhas. Para efeito dessa análise, serão estudadas apenas algumas alterações que tiveram impacto sobre a questão da segurança alimentar, foco desse trabalho.

O primeiro ponto se refere à substituição dos tíquetes, em 1997, pela distribuição do leite em saquinho entregue pelas usinas diretamente nas entidades. A ideia de distribuir o leite

*in natura* foi a forma encontrada para garantir que os benefícios à produção paulista continuassem.

Não se optou pelo leite longa vida ou em pó, pois, se isso ocorresse, seria impossível manter a participação dos produtores paulistas, já que uma licitação permite que empresas de qualquer Estado brasileiro possam concorrer, ou seja, poderia ser cotado o leite de outros Estados ou mesmo de outros países, como no caso do leite em pó, que muitas vezes é importado e enlatado aqui. Como é o menor preço que determina quem fornece o produto, independente do fato de serem subsidiados ou não, a compra desses produtos levaria a uma descaracterização do programa.

Outras medidas aprimoraram o programa, dentre elas as de cunho nutricional que caminharam em direção da melhora da saúde das crianças beneficiárias. Ao longo dos anos 1990, optou-se por enriquecer o leite com ferro quelato e vitaminas A e D, com o intuito de melhorar a situação nutricional das crianças atendidas pelo projeto com componentes que se mostravam deficientes na alimentação de grande parcela da população. A quantidade a ser colocada foi indicada pela Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo (SS/SP).

O ferro é importante na formação do sangue. Sua carência provoca anemia ferropriva muito comum em crianças. Em cada 5 crianças com menos de 4 anos, 3 apresentam carência de ferro, levando a uma menor capacidade de aprendizado (CODEAGRO, 2010).

A vitamina A influi diretamente na boa visão, sendo importante para o crescimento e desenvolvimento, melhorando também a resistência às doenças infecciosas (responsáveis por grande parte da mortalidade infantil) (CODEAGRO, 2010).

Em 2000, com a publicação do Decreto n. 45.014, de 28 de junho de 2000 (SÃO PAULO, 2000), os idosos passaram a ser beneficiários, apenas na capital e grande São Paulo. Os critérios utilizados para definir os beneficiários são: ter renda familiar de até dois salários-mínimos, idade acima de 60 anos com prioridade àqueles com mais de 65 anos e, preferencialmente, os portadores de doenças crônicas ou que façam uso contínuo de medicamentos (CODEAGRO, 2010).

Anualmente são distribuídos cerca de 130 milhões de litros de leite fluido pasteurizado com teor de gordura mínimo de 3%, enriquecido com ferro e vitamina A e D, atendendo por volta

de 625 mil crianças e 85 mil idosos (CODEAGRO, 2010).

Esse volume de leite distribuído mostra o alcance do projeto e seu papel no escoamento da produção.

O Decreto n. 44.569, de dezembro de 1999 (SÃO PAULO, 1999), instituiu a obrigatoriedade da realização mensal de acompanhamento antropométrico para as crianças beneficiárias no interior do Estado para avaliar os benefícios na saúde da população-alvo, após a inclusão dos componentes nutricionais no leite distribuído pelo programa. Esse acompanhamento passou a ocorrer a partir de 2003, sendo conduzido pelas prefeituras do interior do Estado.

Na capital e Grande São Paulo, o acompanhamento não foi instituído, pois a operacionalização do cadastramento de beneficiários e a distribuição do leite são executadas por ação voluntária de entidades assistenciais, sem fins lucrativos, como ONGs, igrejas evangélicas, católicas, centros espíritas, sociedades amigas de bairro, entre outras, e as que não dispõem de condições estruturais e operacionais para a execução e coordenação desta ação (AUGUSTO, 2009).

## 6 - SEGURANÇA ALIMENTAR E O PROGRAMA VIVALEITE

### 6.1 - A Efetividade do Projeto VivaLeite quanto à Melhoria Nutricional dos Beneficiários

A efetividade do VivaLeite foi avaliada em alguns estudos que mostraram que o projeto tem alcançado alguns objetivos importantes dentro da perspectiva de políticas de alimentação e nutrição.

Em 2005, Raimundo, avaliou o efeito do projeto na prevalência de anemia ferropriva em crianças de 12 a 24 meses, beneficiárias, e propôs ações que resultassem em seu aprimoramento, já que o VivaLeite utiliza ferro aminoácido quelato, visando o controle da anemia ferropriva.

O trabalho ressalta que o programa tem o mérito de ir ao encontro do compromisso assumido pelo Brasil em combater anemia ferropriva e a hipovitaminose A, uma vez que o leite distribuído é fortificado com ferro de alta biodisponibilidade e com vitaminas A e D. Além disso, é um projeto que utiliza o leite, alimento mais consumido pela população infantil, e que atende prioritariamente a faixa

etária que é considerado grupo de maior risco para a deficiência de ferro (RAIMUNDO, 2005).

Segundo o estudo, as crianças beneficiárias apresentaram taxas de prevalência de anemia 28% menores que as crianças não beneficiárias e que a prevalência de anemia em beneficiários foi de 55,8%, considerada alta. Apenas o peso ao nascer apresentou associação estatisticamente significativa quando relacionado à prevalência de anemia.

A permissão de cadastramento de apenas uma criança por família leva a uma alta diluição intrafamiliar do leite recebido. O menor consumo de leite fortificado esteve associado às crianças que ficavam sob os cuidados de outras pessoas que não os pais nem a creche, menor escolaridade materna, menor renda *per capita* e maior número de moradores no domicílio.

Um outro trabalho relacionado ao mesmo tema comparou a prevalência de anemia de crianças 6 a 36 meses, antes e após 6 meses de consumo de leite fortificado com ferro, do Projeto VivaLeite, acompanhados de orientação nutricional (SÁ; SZARFARC, 2009).

Os resultados comprovaram a efetividade do Projeto VivaLeite no controle da deficiência de ferro por meio da diminuição da prevalência de anemia e aumento da concentração da hemoglobina de crianças beneficiárias. Neste estudo, pode se verificar que a diminuição significativa na prevalência de anemia das crianças beneficiadas pode ter se mostrado positiva devido a uma ação de orientação nutricional, paralela à distribuição do leite fortificado, o que reitera a importância da educação alimentar para alcançar a efetividade do projeto.

A qualidade do composto de ferro utilizado na fortificação do leite mostrou-se eficiente, já que é a que tem o melhor potencial de aproveitamento entre os produtos do mercado.

Em outra perspectiva, Augusto (2009) avalia a efetividade do Projeto VivaLeite, no crescimento de crianças com idade ao ingressar no programa variando de 6 a 21 meses de ambos os sexos, em 311 municípios paulistas, segundo o estado nutricional dela nesse momento. O resultado mostrou que o programa é efetivo para o crescimento infantil, sendo que as crianças ganharam peso,

com efeito, mais pronunciado nas crianças que entraram no programa em condições menos favoráveis de peso.

## 6.2 - O Debate sobre Segurança Alimentar na Coordenadoria de Abastecimento

A CAb foi um importante órgão de reflexão sobre as questões de segurança alimentar desde sua implantação, em 1979, contando para isso com consultoria da Food and Agriculture Organization (FAO) por vários anos.

Seu enfoque se centrava nas necessidades alimentares e nutricionais do consumidor e nas possibilidades de satisfazê-las, frente a contextos específicos de produção, distribuição, renda e consumo da população (REVISTA, 1991). A atuação da Secretaria de Agricultura ocorria em sintonia com essas preocupações, com o intuito de elevar os patamares de produção e produtividade da agropecuária no Estado, a sustentação da renda no meio rural e a melhoria das condições da comercialização e do abastecimento, de modo a proporcionar preços cada vez mais acessíveis aos consumidores.

Assim, o aprofundamento do debate, com estudos das alternativas viáveis de ação, e a permanente avaliação do Estado no cumprimento de suas obrigações eram consideradas tarefas imprescindíveis (REVISTA, 1991).

A falta de um programa social de alimentação governamental era uma preocupação que levava à reflexão sobre a necessidade de ações mais contundentes por parte do governo federal, com proposições efetivas como a necessidade de se iniciar um Programa Nacional de Segurança Alimentar, com especial atenção ao atendimento das populações carentes e ou desempregados (JUNQUEIRA, 1993).

Em 1991, foi amplamente discutida uma proposta de uma política estadual de abastecimento com base conceitual na segurança alimentar, com aspectos que ultrapassavam os limites específicos do âmbito de atuação da CAb.

A CAb era responsável por vários programas e projetos que se preocupavam com o abastecimento alimentar sob o ponto de vista não só do consumidor, mas também do produtor rural. Assim, havia as campanhas, varejões, sacolões, comboios e feiras do produtor que procuravam ampliar a oferta de alimentos, garantindo economia aos consumidores, com a pré-fixação dos preços dos produtos e, sempre que possível, com a venda direta do produtor ao consumidor (MOLEDO, 1993), auxiliando no escoamento da produção e garantindo um preço melhor para o

agricultor e mais acessível para o consumidor.

Atuava dentro da perspectiva de que as ações emergenciais do Estado na área de abastecimento são realizadas visando minimizar os efeitos da má distribuição de renda e da carência de emprego, sofridos pela população trabalhadora (MOLEDO, 1993).

No início de 1993, a CAb enfatizou a necessidade de implantação de um Programa Nacional de Segurança Alimentar que desse especial atenção às populações carentes e ou desempregadas (JUNQUEIRA, 1993) e reafirmou sua atribuição de racionalizar, no âmbito estadual, a busca da segurança alimentar, pela execução de seu Programa de Ação estruturado em quatro subprogramas:

- Análise e Diagnósticos das Estruturas de Produção, Comercialização e Consumo de Alimentos;
- Acompanhamento Conjuntural Sistemático nas Áreas de Abastecimento, Alimentação e Nutrição;
- Prestação de Serviços e Assessoria Técnica;
- Equipamentos Alternativos de Comercialização Varejista.

Os dois primeiros subprogramas forneciam subsídios para os dois últimos, que se traduziam nas ações efetivas da CAb (MOLEDO, 1993).

Atualmente existe um Programa de Alimentação e Nutrição, com ações que visam a segurança alimentar da população, notadamente a de baixa renda, que acontece nos projetos geridos pela Codeagro. Esse programa tem como destaque o Projeto Restaurante Bom Prato, o Projeto VivaLeite e, ainda, inclui o Projeto Estadual Hortaliçamento, o Projeto Estadual Cozinhamento e o Projeto Bom Preço do Agricultor, contando com o trabalho articulado do Centro de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (CESANS) em alguns deles.

### 6.3 - O VivaLeite Dentro do Contexto da Segurança Alimentar

O princípio de garantir o abastecimento alimentar que norteava as discussões na CAb contribuiu para o encontro de caminhos para levar a população paulista o mais próximo possível do nível de segurança alimentar satisfatório e resultou na elaboração do Plano Estadual de

Abastecimento, que apontava a necessidade de ações emergenciais paralelas àquelas que buscavam mudanças estruturais para alicerçar a segurança alimentar no Estado de São Paulo (FREITAS; SILVA, 1994).

Estudos sobre a indigência e o contexto em que estava inserida, bem como as formas de atuação nesse contexto, faziam parte dos temas abordados por essa coordenadoria. Quando foi proposto pelo setor produtivo a implantação de um programa de distribuição de leite a crianças carentes levou a um aprofundamento da questão nessa área e para isso contou com o apoio da Câmara Técnica do Leite.

Dados do setor indicavam que havia queda do consumo na região metropolitana de São Paulo (RMSP) e que esta tinha sido expressiva nos últimos dois anos (1991-1992), caindo de 1,175 bilhão de litros de leite C para 836 milhões em 1993, ou queda de cerca de 50%. A SS/SP estimava que cerca de 30% das crianças paulistas de até cinco anos de idade sofriam desnutrição.

Por outro lado, o Mapa da Fome no Estado de São Paulo, estudo elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) - vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão -, mostrava que a região metropolitana da capital concentrava quase 50% da população estadual e 40% da sua indigência, apontando a necessidade de se atuar prioritariamente na RMSP.

Para elaborar o programa, foram utilizados como base os dados do Mapa da Fome que auxiliaram na definição dos critérios de escolha da população e dos municípios a serem atendidos. Adotou-se o conceito de indigência utilizado pelo IPEA, ou seja, "população que apresenta condições mais graves de insuficiência alimentar" (PELIANO, 1993).

Foram definidos o número de famílias atendidas até o fim de 1994, com base no total das 853.385 famílias indigentes do Estado, segundo os dados do IPEA.

Assim, foram consideradas indigentes as famílias com rendimentos mensais que lhes permitissem, no máximo, a aquisição de uma cesta básica de alimentos, cuja composição atendia os requerimentos nutricionais - recomendados pela FAO/OMS/ONU - especificados para a população de cada região do país.

O programa seria compatível com as

diretrizes da CAb em relação à segurança alimentar, objetivo que fazia parte do Plano Estadual de Abastecimento que vinha sendo implantado e estava comprometido com

ações emergenciais paralelas às que buscam mudanças estruturais para alicerçar essa segurança alimentar (FREITAS; SILVA, 1994).

Os debates sobre o tema foram amplos e ocorreram em parceria com a FIPE/USP, UNICAMP, PROCAM, IEA e a CAb.

O projeto que atende uma população carente que, apesar da queda da inflação, melhora sua renda e vê a diminuição do desemprego devido à estabilidade econômica do País nos últimos anos, ainda tem uma parte vulnerável no que diz respeito ao acesso dos alimentos. Esse fato pôde ser verificado em trabalho que avaliou a situação das famílias atendidas pelo projeto em que se constatou que os beneficiários são parte de um grupo de insegurança alimentar, com 80% deles com alto grau de insegurança alimentar, sendo que destes, 40% têm problemas de acesso aos alimentos. Com isso, mostra-se que o projeto tem concretizado um de seus objetivos que é atender seu público-alvo, complementando a alimentação (PAULILLO et al., 2009a; 2009b) e viabilizando uma melhora na sua segurança alimentar.

## 7 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Projeto VivaLeite desde seu início, teve uma relação direta tanto com o produtor de leite quanto com os consumidores carentes, criando um elo que fortifica sua ação enquanto programa com bases na segurança alimentar.

Sua implantação foi resultado da demanda do setor produtivo, que no momento convivía com excesso de produção a qual havia sido estimulada pelo Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes. A situação era agravada, ainda, pela alta inflação do período que comprometia a renda da população mais carente.

Após estudos, tendo como base o Mapa da Fome do IPEA, foram definidos os critérios para sua implantação, inicialmente na capital e RMSP, por terem a maior concentração de indigentes do Estado.

Ao longo dos anos, o projeto passou por diversas alterações em busca de seu aperfeiçoamento. A substituição da entrega de tickets pela distribuição do leite nas entidades e a fortifi-

cação do leite com ferro e vitaminas para possibilitar a melhora nutricional das crianças atendidas foram as mais relevantes tendo em conta a questão da segurança alimentar.

A premissa do Projeto VivaLeite foi reforçar os dois elos mais comprometidos da cadeia produtiva: os produtores de leite paulista e a população de baixa renda. Nesse sentido, tem cumprido seu papel ao dar sustentabilidade no campo, a partir do momento que consegue escoar um quarto da produção de leite pasteurizado do Estado de São Paulo e cerca de 6 a 7% do total de leite produzido (IEA, 2010), e garantir o acesso a um alimento importante para a dieta de uma parte da população que se situa dentro da faixa populacional com risco de desnutrição.

O fato de ser responsável por parte significativa do escoamento da produção o torna um regulador do mercado e garante uma renda que auxilia na fixação do homem no campo, principalmente dos pequenos produtores.

A pesquisa realizada na Usina Milk Lins, por Paullilo et al. (2009b), verificou que a ausência do projeto levaria à exclusão de um significativo número de produtores, principalmente de pequenos e médios pecuaristas familiares, o que significa que o projeto pode ser visto como de inclusão social e econômica dos produtores familiares. Entende-se que, pela estrutura da produção paulista e do programa, pode-se estender essa situação a todo Estado.

Tais fatos contribuem para que o projeto tenha uma significância considerável para a sustentabilidade da produção de leite paulista, apesar da perda de competitividade de São Paulo, que ocorre desde 1999, quando a produção passou a decrescer em relação a outros Estados.

Dentro da perspectiva de atuação da CAb e posteriormente da Codeagro, suas ações e reformulações têm estado de acordo com a preocupação do órgão em relação à segurança alimentar, já que consegue dar sustentação à renda no meio rural, garantindo a venda de parte significativa da produção.

Por outro lado, consegue alcançar seu outro objetivo: atender a população carente, que ainda se mostra vulnerável no acesso aos alimentos, fato confirmado por Paulillo et al. (2009a) em pesquisa com famílias de Osasco e Carapicuíba, onde se constatou que os beneficiários ainda fazem parte de um grupo de insegurança alimentar. Deste, a maioria tem alto grau de inse-

gurança alimentar e problemas de acesso ao alimentos (PAULILLO et al., 2009b).

Destaca-se, ainda, o papel da fortificação do leite com ferro e vitaminas. Estudos comprovaram que a adição desses ingredientes melhorou a situação das crianças beneficiárias do projeto, indicando que a falta de uma alimentação adequada (que leva a problemas de saúde) pode ser minimizada com o consumo de leite fortificado.

O projeto tem conseguido minimizar, ao longo do tempo, as questões da segurança alimentar, os efeitos da má distribuição de renda e da carência de emprego.

Assim, pode-se inferir que a manutenção do projeto pelo governo estadual tem cumprido um papel importante ao garantir a dois elos da cadeia produtiva - produção e consumo - uma possibilidade de renda e suplementação alimentar, melhorando assim a saúde, devido à fortificação do leite com ferro e vitamina, ou seja, cumpre

um importante papel social e na segurança alimentar. Ao atender esse dois elos da cadeia produtiva do leite, consegue também beneficiar os outros, já que a integração, enquanto cadeia, permite que os benefícios se estendam a todos.

No entanto, para garantir o papel de cidadão aos beneficiários, o projeto pouco faz, pois apenas possibilita a garantia do acesso a um alimento nutricionalmente importante para a faixa de crianças atendidas e atua complementarmente, por meio da exigência de apresentação da carteira de vacinação para participar do projeto e de ações sociais e culturais das entidades que fazem a distribuição do leite.

Assim, cabe a reflexão sobre a fragilidade do papel de um projeto deste porte, já que sua aproximação com a cidadania ocorre por meio de ações compensatórias das injustiças sociais impostas a uma parcela da população excluída do mercado (BOSI; UCHIMURA, 2010).

## LITERATURA CITADA

ARRUDA, B. K. G.; ARRUDA, I. K. G. Políticas de alimentação e nutrição no Brasil: breve enfoque dos delineamentos conceituais e propositivos. In: TADDEI, J. A. et al. (Org.). **Nutrição em saúde pública**. Rio de Janeiro: Rubio, 2010. 640 p.

AUGUSTO, R. A. **Avaliação da efetividade de programa governamental de distribuição de leite fortificado no crescimento de crianças de 6 a 24 meses de famílias de baixa renda, residentes no interior do estado**. 2009. 103 p. Tese (Doutorado em Nutrição Humana Aplicada) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

BOSI, M. L. M.; UCHIMURA, K. Y. Avaliação de políticas e programas em alimentação e nutrição. In: TADDEI, J. A. et al. (Org.). **Nutrição em saúde pública**. Rio de Janeiro: Rubio, 2010. 640 p.

BUENO, C. R. F.; MARTINS, V. A.; MARGARIDO, M. A. Evolução das exportações brasileiras de leite e derivados, mercosul, pós-plano real. **Informações Econômicas**. São Paulo, v. 35, n. 6, p.7-16, jun. JUN. 2005.

COORDENADORIA DE DESENVOLVIMENTO DOS AGRONEGÓCIOS - CODEAGRO. **VivaLeite**: mais que leite, uma lição de cidadania. São Paulo: CODEAGRO, 2010. Disponível em: <<http://www.codeagro.sp.gov.br/vivaleite/>>. Acesso em: 10 maio 2010.

FREITAS, N. C. L.; SILVA, R. O. P. Avaliação de programas: programa São Paulo Vidalimento-leite. **Conjuntura Alimentos**, São Paulo, v. 6, n. 1, jan./mar. 1994.

INSTITUTO DE ECONOMIA AGRÍCOLA - IEA. **Banco de Dados**. São Paulo: IEA, 2010. Disponível em: <<http://www.iea.sp.gov.br/>>. Acesso em: 2010.

JUNQUEIRA, A. H., Inocuidade da ação governamental no abastecimento. In: **Conjuntura Alimentos**, São Paulo, v. 5, n. 1, fev. 1993.

MARTINS P. C.; FARIA, V. P. (Org.); **Histórico do leite no Brasil**. In: NEVES, M. F.; CÔNSOLI, M. A. estratégias para o leite no Brasil. São Paulo: Atlas/PENSA, 2006, p. 48-65.

*Informações Econômicas, SP, v.41, n.1, jan. 2011.*

MEIRELES, A. J. **A (des)razão laticinista**: a indústria de laticínios no último quartel do século XX. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996. 268 p.

MOLEDO, R. A. de. A Atuação da CAb na busca da Segurança Alimentar. **Conjuntura Alimentos**, São Paulo, v. 5, n. 1, fev. 1993.

PAULILLO, L. F. et al. Eficácia e coesão social do projeto Viva Leite: uma avaliação da rede de segurança alimentar na região da Grande São Paulo. **Revista de Economia Agrícola**, v. 56, n. 2, p. 61-76, jul/dez. 2009a.

\_\_\_\_\_. et al. **Eficácia e coesão social do projeto VivaLeite do governo do estado de São Paulo**. São Paulo: IEA, jul. 2009b. 31 p. (Texto para discussão, n. 14/2009). Disponível em: <http://www.iea.sp.gov.br/out/verTexto.php?codTexto=11546>. Acesso em: 21 Mai. 2010.

PELIANO, A. M. T. M. (Coord.). **O mapa da fome**: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar. Brasília: IPEA, 1993. 25 p. (Documento de política, n. 14)

RAIMUNDO, M. G. M. **Prevalência de anemia em crianças beneficiárias do projeto Estadual do leite "VivaLeite" no município de São Paulo**. 2005. 70 p. Dissertação (Mestrado em Nutrição Humana Aplicada) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo São Paulo, 2005..

REVISTA CONJUNTURA ALIMENTOS. São Paulo: CAb., n. especial, out. 1991.

ROSOLEN, J. E. Mapa do leite no estado de São Paulo. **Revista Balde Branco**, São Paulo, ano XLI, n. 504, out. 2006.

RUBEZ, J. A vontade louca do leite de crescer. **Leite Brasil**: artigos 2003. São Paulo: Leite Brasil, abr. 2003. Disponível em: [http://www.leitebrasil.org.br/jrubez\\_085.htm](http://www.leitebrasil.org.br/jrubez_085.htm). Acesso em 10 mar. 2010.

SÁ, A. C.; SZARFARC, S. Prevalência de anemia em crianças, antes e durante a participação em programa de fortificação alimentar com ferro. **Revista Nutrire**. São Paulo, v. 32, n. 2, p. 115-126, abr. 2009.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 37.739, de 27 de outubro de 1993. Institui o Programa São Paulo Vidalimento - Leite e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, 28 out. 1993. Disponível em: <http://www.imesp.com.br>. Acesso em: 15 out. 2009.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 45.014, de 28 de junho de 2000. Altera o Decreto n. 44.569, de 22 de dezembro de 1999, que instituiu o Projeto Estadual do Leite "VivaLeite". **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, 29 jun. 2000.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 44.569, de 22 de dezembro de 1999. Institui o Projeto Estadual do Leite "VIVALEITE" em substituição ao Programa Campo/Cidade-Leite, de que trata o Decreto n. 41.612, de 1997. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, 23 dez. 1999. Disponível em: <http://www.imesp.com.br>. Acesso em: 16 mar. 2009.

SILVA, R. O. P.; FREDO, C. E.; Relação da queda da produção leiteira paulista com o número de empregos formais da cadeia produtiva. **Revista Indústria de Laticínios**, São Paulo, ano XI, n. 71. set/out 2007, p. 71-74.

SILVA, R. O. P.; LISERRE, A. M. Intervenção do Estado nos Preços do Leite e suas conseqüências na produção. **Análise e Indicadores do Agronegócio**. São Paulo, v. 4, n. 8, ago 2009. Disponível em: <http://www.iea.sp.gov.br/out/verTexto.php?codTexto=11726>. Acesso em: 01 dez. 2009.

TASCO, A. M. P. **Texto vivaleite\_início**. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <rpihan@iea.sp.gov.br> em 05 out. 2009.

**INTERFACE ENTRE PECUÁRIA LEITEIRA E SEGURANÇA ALIMENTAR  
NO PROJETO VIVALEITE DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**RESUMO:** O objetivo do trabalho é avaliar a função do Projeto VivaLeite do Estado de São Paulo enquanto política pública e seu papel como programa de suplementação alimentar relacionada a uma política de segurança alimentar do Estado. A sustentabilidade do programa tem relação com sua atuação no setor produtivo paulista de leite. Estudos mostram que o fortalecimento do leite tem controlado a deficiência de ferro e o aumento na concentração da hemoglobina, sendo efetivo para o crescimento infantil. O projeto tem uma relação direta tanto com o produtor de leite como com os consumidores carentes, fazendo um elo que fortifica sua ação enquanto uma política com bases na segurança alimentar.

**Palavras-chave:** Projeto VivaLeite, pecuária leiteira, beneficiários, segurança alimentar.

**THE INTERFACE BETWEEN DAIRYING AND FOOD SECURITY IN  
SAO PAULO STATE'S "MILK PROGRAM"**

**ABSTRACT:** The objective of the work is to evaluate the role of São Paulo state's Milk Program "VivaLeite" and its role as supplementary feeding service under a state food security policy. The program's sustainability relies on its performance together with the state's milk producing industry. Studies show that reinforced milk has controlled iron deficiency and the increase in hemoglobin concentration, being effective in child growth. Bearing a direct relation between both milk producers and needy consumers, the program builds a bridge that strengthens its action as a food security policy.

**Key-words:** Milk Program, milk cattle, beneficiaries, food security.

---

Recebido em 11/11/2010. Liberado para publicação em 11/01/2011.