

Título do capítulo	CAPÍTULO 3 – BRASIL: OS PROGRAMAS FEDERAIS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO NO INÍCIO DA DÉCADA DE 1990
Autores(as)	-
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-027-1/annapeliano/cap3

Título do livro	ANNA PELIANO: UMA BATALHA INCANSÁVEL CONTRA A FOME, A POBREZA E A DESIGUALDADE SOCIAL
Organizadores(as)	Fernando Rezende
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editoras	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2022
Edição	-
ISBN	ISBN: 978-65-5635-027-1
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-027-1/annapeliano

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

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

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

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

BRASIL: OS PROGRAMAS FEDERAIS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO NO INÍCIO DA DÉCADA DE 1990¹

1 INTRODUÇÃO

A reconstituição da história dos programas de alimentação e nutrição no início dos anos 1990 se apresenta hoje como um árduo desafio: arquivos com informações essenciais foram destruídos, alguns programas implementados ficaram sem registros sobre o seu desempenho e, como agravante, diversas equipes técnicas que coordenavam os tais programas foram totalmente desestruturadas ou extintas.

Portanto, a recomposição do quadro da atuação governamental no período exigiu um esforço enorme de exploração dentro das diversas instituições envolvidas e o apoio de profissionais que atuaram na área e que se dispuseram a colaborar nessa tarefa. Assim, muitas das informações apresentadas não constam em documentos oficiais e foram extraídas de entrevistas e estimativas realizadas em conjunto com os próprios entrevistados.

Os resultados obtidos estão reunidos neste texto em duas partes distintas. Na primeira (seção 2), é apresentada uma avaliação do triênio 1990-1992, que se notabilizou por uma significativa deterioração da atuação governamental, culminando com a extinção de quase todos os programas de alimentação e nutrição existentes no país. Além de uma caracterização geral do período, também é apresentada, nessa parte, a análise de cada um dos programas vigentes no triênio, inclusive daqueles que funcionaram apenas em 1990.

Na segunda parte (seção 3), é analisada a reviravolta ocorrida nos programas de alimentação com a nova administração que assumiu o governo no final de 1992. Da mesma forma, a análise desse período inicia-se com um panorama geral da ação do governo e é acompanhada de uma avaliação mais detalhada de cada um dos programas de alimentação e nutrição selecionados como prioritários no bojo do Plano de Combate à Fome e à Miséria.

1. Originalmente publicado como: Peliano, A. M. M.; Beghin, N. *Brasil: os programas federais de alimentação e nutrição no início da década de 90*. Brasília: Ipea, abr. 1994.

2 O RETROCESSO NO TRIÊNIO 1990-1992

2.1 Uma breve caracterização do período

O governo federal encerrou a última década operando doze programas² de alimentação e nutrição que, juntos, gastaram mais de US\$ 1 bilhão em 1989. Durante os anos 1980, os investimentos nessa área apresentaram uma tendência de crescimento. Entretanto, o maior aporte de recursos não foi acompanhado de um aprimoramento ou uma racionalização da intervenção estatal. Por exemplo, chegaram a coexistir quatro programas distintos de distribuição gratuita de alimentos, apenas para o grupo de crianças menores de 7 anos, os quais absorviam dois terços dos recursos financeiros.

Foram instaladas várias comissões³ que levavam às mesmas recomendações: evitar paralelismos e superposição dos programas, unificando as ações e os recursos de forma a reduzir os gastos administrativos e aumentar a sua eficiência e eficácia; privilegiar o grupo materno-infantil, principalmente as crianças menores de 36 meses; distribuir alimentos ao grupo prioritário de forma integrada às ações básicas de saúde; e, finalmente, concentrar o atendimento na região Nordeste. Contudo, todas as recomendações caíam invariavelmente no vazio.

Em 1990, assumiu um novo governo com a proposta de resolver o problema dos “descamisados”, enfatizando que o atendimento integrado à criança se constituiria em sua grande prioridade social. Pela primeira vez, depois de quinze anos, os dirigentes dispunham de um diagnóstico completo, de abrangência nacional, sobre o estado nutricional da população brasileira e suas causas (Inan, 1990) – instrumento fundamental para definir uma política mais adequada de alimentação e nutrição.

Entretanto, o que se observou na prática foi uma total desestruturação da área de alimentação e nutrição: não só se extinguíram programas e instituições como também se deu fim a arquivos com informações essenciais sobre aqueles programas. Foi uma política de destruição indiscriminada que não respondeu a nenhum critério técnico, a nenhuma tentativa de racionalização.

Iniciou-se com a extinção do Proab e do Procab⁴ sem nenhuma explicação oficial sobre os motivos que a justificassem. Em seguida, foram progressivamente

2. Programa de Suplementação Alimentar (PSA); Programa de Complementação Alimentar (PCA); Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares (Paie); Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda (Proab); Projeto de Aquisição de Alimentos Básicos em Áreas Rurais de Baixa Renda (Procab); Programa de Combate ao Bócio Endêmico (PCBE); Programa de Combate à Anemia Ferropriva; Programa de Combate à Hipovitaminose A; Programa Nacional de Incentivo ao Aleitamento Materno (PNIAM); e Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT).

3. Grupo de Trabalho Interministerial para Coordenação das Ações na Área de Alimentação e Nutrição (GTCA), em 1985; Grupo Executivo Interministerial para Assuntos de Alimentação Popular (Geiap), em 1986; e Conselho Consultivo Técnico-Científico do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (CCT/Inan), em 1987.

4. Os dois programas não chegaram a funcionar em 1990 e, portanto, não estão incluídos neste texto.

desestruturados os demais programas de alimentação e nutrição, a ponto de se chegar a 1992 sem nenhum atendimento para o alvo considerado prioritário: o grupo materno-infantil. Todos os programas de suplementação alimentar (PSA, Programa de Apoio Nutricional – PAN, PNLCC e Paie) deixaram de operar e as intervenções de combate às carências nutricionais específicas – hipovitaminose A e anemia ferropriva – e de incentivo ao aleitamento materno entraram em processo de hibernação. O PCBE, embora mantido, apresentou uma significativa diminuição do ritmo de aquisições do iodato de potássio. O Programa da Merenda Escolar/PNAE provavelmente só não acabou por estar assegurado pela própria Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Entretanto, não esteve muito longe disso. Em 1992, as crianças receberam alimentação durante apenas 38 dias dos 200 dias letivos – o pior resultado apresentado na história do PNAE. Foi o PAT que menos sofreu com essa “operação desmonte”, uma vez que continuou a expandir sua cobertura, ainda que em escala bem mais reduzida.

Contudo, vale ressaltar que, nesse período sombrio para a área de alimentação e nutrição, surge uma modalidade nova no perfil dos programas alimentares: a utilização de estoques públicos de alimentos em ações emergenciais. Tal providência constituía-se reivindicação antiga dos planejadores da área, jamais atendida.

Assim, as subseções seguintes desenvolverão, de forma mais detalhada, o processo de agonia vivenciado pelos programas de alimentação e nutrição no triênio 1990-1992.

2.2 A desativação dos programas materno-infantis

O Brasil ingressou na década de 1990 operando quatro programas de alimentação e nutrição voltados para o grupo materno-infantil, quais sejam: o PAN, da Legião Brasileira de Assistência (LBA); o PSA, do Inan; o PNLCC, da Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária do Ministério da Ação Social (Sehac/MAS); e o Paie, da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE). Em 1990, esse conjunto de ações superpostas e desarticuladas mobilizou recursos da ordem de US\$ 870 milhões (tabela A.1 do apêndice A). Ao final de 1992, as crianças menores de 7 anos, as gestantes e as nutrizes carentes do país estavam totalmente desassistidas pela União, uma vez que todos esses programas foram indiscriminadamente e irresponsavelmente desativados, como já mencionado.

2.2.1 O PAN

O PAN, executado pela LBA, tinha como objetivo atender a gestantes, nutrizes e crianças de 6 a 36 meses distribuindo um conjunto de alimentos formulados, associado a ações básicas de saúde, por meio das unidades de apoio comunitário (UACs) da própria LBA. As crianças desnutridas recebiam um tratamento especial

e uma complementação alimentar adicional com leite nos centros de atenção aos desnutridos (CADs).

Avaliações realizadas no início da década apontavam para a necessidade de informações mais confiáveis sobre o programa (beneficiários efetivamente atendidos, alimentos distribuídos, custos) e questionavam a utilização de produtos formulados. Vale destacar que a distribuição desse tipo de alimento foi severamente condenada por auditoria do Tribunal de Contas da União, principalmente no que se refere ao desperdício de recursos públicos: relação custo-benefício muito mais alta do que a dos produtos básicos, perdas significativas de alimentos devido à sua rejeição pelos beneficiários etc. (TCU, 1993).

Assim, procedeu-se a uma nova contagem dos usuários e estabeleceu-se uma série de normas para a redefinição das ações do PAN, incluindo a recomendação do abandono definitivo dos produtos formulados. A partir dessas providências e de uma aparente vontade institucional de redirecionar o programa, podia-se imaginar que o PAN ganharia um novo fôlego, reforçado pelo fato de estar sendo comandado pela primeira-dama da nação Rosane Collor (de março de 1990 a setembro de 1991). Entretanto, a partir de 1990, houve drástica redução de recursos, que culminou na desativação do PAN no segundo semestre de 1991, no meio de um festival de denúncias de irregularidades e corrupção.

Em 1990, foram atendidos cerca de 1 milhão de beneficiários,⁵ envolvendo recursos da ordem de US\$ 88,6 milhões para a aquisição de 11,4 mil toneladas de alimentos (tabela A.2 do apêndice A). Adicionalmente, no último mês do ano, foram liberados recursos para a aquisição de 1.603.723 cestas básicas pelas superintendências regionais, não havendo informações sobre a composição destas cestas nem sobre os beneficiários contemplados.

Para o exercício de 1991, foi alocado ao programa o equivalente a US\$ 158,7 milhões. Entretanto, apenas US\$ 5,9 milhões (3,7%)⁶ foram destinados à aquisição de 2.439 t de leite para as crianças desnutridas, não existindo, igualmente, informações sobre o número de beneficiários.

Em 1992, a LBA abandonou oficialmente a aquisição e distribuição direta de qualquer tipo de alimento.

5. Esse atendimento representou uma redução de 42% do número de beneficiários atendidos em 1989 (1,8 milhão de usuários).

6. Do restante dos recursos, US\$ 56 milhões foram repassados ao Ministério da Agricultura para financiar parte da segunda etapa do programa Gente da Gente (como será analisado na subseção 2.5) e US\$ 96,8 milhões voltaram para os cofres do Tesouro.

2.2.2 O PNLCC

O PNLCC⁷ dirigia-se a famílias com crianças de até 7 anos e que auferiam uma renda mensal de até dois salários mínimos. Por meio das associações comunitárias, eram fornecidos tíquetes para a aquisição mensal de 30 l de leite tipo C no comércio local.

Em 1990, o programa distribuiu 1.157.326.484 l de leite atendendo a 7,818 milhões de crianças a um custo de aproximadamente US\$ 669 milhões. Naquele ano o PNLCC absorveu mais da metade do total de recursos federais despendidos na área de alimentação e nutrição (tabelas A.1 e A.3 do apêndice A).

Entretanto, esse programa estava muito identificado com o governo anterior, a ponto de ser chamado de O Leite do Sarney. Isso provavelmente tenha explicado sua progressiva desativação. No orçamento de 1991, foram consignados ao programa apenas US\$ 106,8 milhões. Ainda assim, no início do mesmo exercício, por decreto presidencial, o PNLCC foi suspenso, e os recursos transferidos para o Inan (PSA) e a FAE (PNAE).

2.2.3 O PSA

O PSA, coordenado pelo Inan, era direcionado para crianças de 6 a 36 meses, gestantes e nutrízes pertencentes a famílias com renda mensal de até dois salários mínimos. A meta consistia na distribuição, por meio da rede básica de saúde pública, de uma cesta mensal de alimentos *in natura* para 6,7 milhões de beneficiários. Para tanto, seria necessária a aquisição de aproximadamente 360 mil toneladas de alimentos.

Em 1990, adquiriu-se apenas 60.401 t (aproximadamente 17% da meta) a um custo de US\$ 115,5 milhões. O desempenho do programa foi ainda pior em 1991: foram compradas apenas 36.484 t de alimentos (equivalentes a 10% do mínimo necessário) e despendidos cerca de US\$ 47,7 milhões (tabelas A.1, A.4, A.5 e A.6 do apêndice A).

Além dos resultados extremamente insatisfatórios apresentados nesse período, o PSA foi marcado pela introdução de alimentos industrializados (carne bovina em lata ou fiambre) e formulados (mistura láctea), representando aproximadamente 7,5% do total de alimentos adquiridos. Até 1990, esse era um dos únicos programas institucionais que jamais havia outorgado qualquer espaço às indústrias de alimentos formulados.

7. O programa foi iniciado em 1986 pela Secretaria Especial de Ação Comunitária, que se transformou em Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária, órgão este que passou sucessivamente pela Presidência da República, pela Secretaria de Planejamento, pelo Ministério do Interior e pelo MAS. Em 1990, o PNLCC passou a ser executado pela LBA e ser normatizado pela Secretaria Nacional de Promoção Social do MAS. A faixa etária dos usuários foi redefinida – 6 meses a 6 anos –, mantendo-se o critério de renda.

No primeiro semestre de 1992, o Inan distribuiu 2.899 t de leite para 2,78 milhões de beneficiários (tabela A.7 do apêndice A) com os recursos provenientes do extinto PNLCC. Vale destacar que nesse período a instituição estava totalmente abandonada. Ficou praticamente nove meses sem presidente titular (de outubro de 1991 a junho de 1992) e o seu quadro de técnicos, já precário, esvaziou-se ainda mais.

Em junho, assumiu uma nova administração disposta a reativar a área e proceder a uma ampla discussão quanto aos rumos da política nacional de alimentação e nutrição. Os resultados desse processo levaram à suspensão oficial do PSA com a seguinte argumentação:

o Inan não questiona a necessidade do desenvolvimento de programas de distribuição gratuita de alimentos a grupos específicos da população, executados pelo setor público para o enfrentamento do problema alimentar do país. Porém, entende que estes devem estar inseridos numa política intersetorial de governo que trate da problemática de forma global e seus diferentes e complexos níveis de determinação. O equacionamento da questão da fome, portanto, não é função social apenas do setor saúde e nem é de competência da rede de saúde a distribuição de alimentos. A este compete (...) elaborar programas de assistência alimentar e educação nutricional, promovendo a articulação intersetorial do governo para o enfrentamento da questão, já que as consequências da má alimentação são, em última instância, referenciadas ao sistema de saúde. Desta forma, o Inan decidiu pela desativação do PSA, resgatando suas atribuições legais (Inan, 1992).

Todavia, essa decisão não acarretou a adesão de todos os especialistas da área. Alguns contra-argumentaram que a desnutrição, principalmente aquela que afeta milhares de crianças menores de 2 anos, é um problema típico de saúde pública e que seu enfrentamento exige a distribuição gratuita de alimentos desde que acoplada às ações básicas de saúde. Outros afirmaram que o reconhecimento de que as agências federais haviam se mostrado incompetentes na implementação de programas de alimentação e nutrição não se constituía em argumento suficiente para acabar com todo tipo de intervenção nessa área. Assim, caberia aos especialistas das diversas instituições envolvidas com a questão alimentar e nutricional procurar alternativas técnico-políticas que superassem os erros cometidos no passado e que contribuíssem para erradicar a desnutrição no país.

Uma nova diretoria no Inan, que assumiu o órgão no final de 1992, pertencia a essa última corrente de pensamento. Nesse sentido, participou da elaboração de um novo programa de combate à desnutrição materno-infantil, que foi lançado em 1993 e que será analisado na seção 3 deste documento.

2.2.4 O Paie

O Paie tinha por objetivo distribuir alimentos para os irmãos – de 4 a 6 anos – dos alunos matriculados nos estabelecimentos de ensino da rede pública e filantrópica. O volume de produtos distribuídos deveria ser suficiente para cobrir 15% das necessidades nutricionais diárias de cada criança. O programa, acoplado ao PNAE, era coordenado pela FAE. Às secretarias estaduais de educação (SES) cabia a definição da estratégia a ser adotada para a operacionalização do programa localmente. Geralmente, os alimentos eram distribuídos pelas escolas por meio de cestas mensais ou as SES credenciavam algumas instituições de assistência que se encarregavam do atendimento (consumo local ou domiciliar).

Em 1990, durante o primeiro semestre, o Paie atendeu a 5,3 milhões de crianças, distribuindo 11.653 t de alimentos – entre formulados e básicos – a um custo de aproximadamente US\$ 34 milhões (tabelas A.1 e A.8 do apêndice A). Foi suficiente para cobrir apenas 30 dos 180 dias letivos considerados como meta (16,6%).

Assim, a partir do segundo semestre de 1990, o Paie foi progressivamente desativado. Com isto, já na última aquisição de alimentos realizada pela FAE naquele ano, os recursos financeiros foram destinados tão somente ao atendimento dos pré-escolares e escolares da rede pública e filantrópica de ensino.

Esse insatisfatório desempenho foi associado a uma série de dificuldades na operacionalização e no acompanhamento do programa: ausência de infraestrutura nas escolas para o preparo dos alimentos e/ou para a distribuição das cestas; descontinuidade do programa uma vez que geralmente, na escassez de recursos, a merenda tinha prioridade etc.

2.3 O desempenho insatisfatório do PNAE

O PNAE, inserido como direito do escolar na CF/1988, tem como meta a distribuição de uma refeição diária a 30 milhões de pré-escolares e escolares entre 7 e 14 anos matriculados nas escolas públicas e filantrópicas, durante os duzentos dias do ano letivo. Para garantir esse atendimento, seriam necessárias aproximadamente 460 mil toneladas de alimentos. Em 1990, a FAE adquiriu 138.116 t de produtos alimentares – entre básicos e formulados – a um custo total de US\$ 402 milhões. Ou seja, a merenda foi distribuída durante apenas sessenta dias (30% da meta inicialmente prevista). No ano seguinte, foi adquirido praticamente o mesmo volume de alimentos – 134 mil toneladas – por um valor bem mais reduzido: US\$ 281 milhões (tabelas A.1, A.9, A.10 e A.11 do apêndice A).

Vale aqui destacar a queda brutal dos valores *per capita* da merenda, que pas- sam de aproximadamente US\$ 0,23 em 1990 para US\$ 0,15 em 1991, chegando a US\$ 0,13 em 1992. É provável que parcela significativa dessa diminuição encontre explicação tanto na retração dos preços dos produtos formulados como no abandono

progressivo pela FAE da compra desses produtos que sempre encareceram absurdamente os programas institucionais de alimentação e nutrição.

TABELA 1
Evolução do preço/tonelada dos produtos formulados consumidos pelo PNAE (1990-1992)

Ano	Beneficiários	Formulados (t)	Valor (US\$)	US\$/t	Kg/beneficiário
1990	29.680.968	51.748	238.167.169	4.602	1,74
1991	29.065.105	42.330	162.903.720	3.848	1,45
1992	30.600.250	8.077	25.954.114	3.213	0,26

Elaboração: Coordenação de Política Social (CPS)/Ipea.

O exercício de 1992 apresentou o pior resultado jamais conhecido pela instituição: menos de 19% da meta foi atingida. Foram distribuídas apenas 93 mil toneladas de alimentos,⁸ o que correspondeu a 33 dias de distribuição da merenda.

Importante salientar que a FAE dispôs, no exercício de 1992, de US\$ 148 milhões. Entretanto, 13% desses recursos foram transferidos diretamente para os estados no final do ano e só foram despendidos em 1993. Apesar do pequeno montante de recursos transferidos, tal operação representou um ato político da fundação no sentido de atender a antigas reivindicações dos governos estaduais e municipais e de marcar o início da descentralização do programa.

2.4 O retrocesso no PAT

O PAT, executado pelo Ministério do Trabalho, tem como objetivo melhorar as condições de saúde e alimentação da classe trabalhadora, com repercussões na melhoria da produtividade e na redução de acidentes do trabalho. Segundo dados da Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição, em 1989, existiam 13 milhões de brasileiros maiores de 18 anos com baixo peso, sendo que, destes, aproximadamente 20% pertenciam a famílias com renda mensal de meio salário mínimo *per capita* (Inan, 1990). Este contingente de desnutridos (efetivos ou em potencial) encontrava-se concentrado no Sudeste urbano (4,7 milhões) e no Nordeste (4,6 milhões).

Por meio do PAT, os empregadores subsidiam em pelo menos 80% o preço final das refeições oferecidas aos trabalhadores em restaurantes das próprias empresas (preparadas localmente ou adquiridas em firmas especializadas) ou distribuem cupons para serem utilizados em restaurantes credenciados. Desde 1991, a empresa pode também fornecer uma cesta básica de alimentos.

A participação governamental se dá por meio do incentivo fiscal, permitindo às empresas integrantes do programa uma dedução de até 5% do imposto de renda

8. No primeiro trimestre de 1992, a FAE distribuiu ainda mais 1.349 t de leite em pó com os US\$ 6,9 milhões oriundos do extinto PNLCC.

devido calculado sobre o lucro real ou presumido. Os encargos sociais sobre o valor do benefício também se beneficiam da isenção fiscal. Quanto aos trabalhadores, eles colaboram financiando, no máximo, 20% do valor da refeição recebida.

Neste sentido, o PAT se configura como um programa típico de parceria, em que todos os atores envolvidos colaboram no seu custeio. Funciona baseado em um sistema de adesão extremamente simples e de baixo custo: as empresas interessadas adquirem um formulário próprio nos Correios e o enviam ao Ministério do Trabalho para sua aprovação.

No início dos anos 1990, a desestruturação da máquina administrativa atingiu também o Ministério do Trabalho. A equipe que coordenava o programa foi reduzida a um único técnico. Com isso, passaram-se três anos sem um levantamento das informações básicas, tais como beneficiários atendidos, empresas cadastradas, perfil dos usuários, atendimento por região, custos etc.⁹

Ainda assim, o PAT foi o único programa de alimentação e nutrição que, desde sua criação, em 1976, veio apresentando um crescimento contínuo: em termos de beneficiários, a taxa de crescimento média anual foi da ordem de 17%, correspondendo a uma incorporação de aproximadamente 470 mil trabalhadores por ano (Mazzon, 1992). Comparando-se esta taxa com a de incremento das empresas participantes, em torno de 27%, verifica-se que o número de empresas está crescendo a um ritmo superior, indicando que estão entrando no programa empresas de menor porte. Esta constatação é reforçada por outro dado: a redução da taxa média de trabalhadores beneficiados por empresa ao longo dos anos, que passou de 597 em 1977 para 200 em 1992.

Entretanto, nesses primeiros anos da década de 1990, o PAT evoluiu em um ritmo menos acelerado. Em termos de beneficiários, em 1991, a taxa de crescimento foi de apenas 6%, uma das mais baixas desde a criação do programa (1976). Em 1992,¹⁰ a incorporação de novos trabalhadores foi bem maior – em torno de 15% –, atingindo um total de 7,8 milhões de assalariados (tabela A.12 do apêndice A).

A adesão de novas empresas ao programa, por sua vez, foi da ordem de 10% em 1990 e 1991, caindo para um crescimento de apenas 3,8% em 1992 – um dos piores índices desde 1976. Naquele mesmo ano, o número de empresas participantes atingiu 39.181 (tabela A.13 do apêndice A).

No que se refere ao tipo de atendimento, também ocorreram algumas modificações no perfil do programa durante o período. Em 1990, pouco mais da metade dos trabalhadores era atendida por tíquetes (refeição-convênio); o restante recebia suas refeições no próprio local de trabalho. Em 1992, a alimentação via cupons

9. Os dados apresentados neste documento foram levantados em abril de 1994 e estão sujeitos a eventuais correções.

10. Os dados para 1992 estão sujeitos a modificações.

(38,8%) perdeu espaço a favor da distribuição de cestas (12,2%). A alimentação fornecida no local de trabalho manteve sua cobertura de 48% (tabela A.14 do apêndice A).

No triênio 1990-1992, cerca de 60% dos usuários do programa percebiam uma renda mensal de até cinco salários mínimos, faixa prioritária do atendimento do programa (tabela A.15 do apêndice A). Grande parte desse resultado se explica pelo tipo de beneficiário do PAT: 75% vivem no Sudeste, onde o salário médio percebido pelos trabalhadores urbanos gira em torno de cinco salários mínimos (6,7 salários mínimos no estado de São Paulo).

O impacto desse programa sobre a renda familiar não é negligenciável: mais de 30 milhões de pessoas estariam sendo beneficiadas de modo indireto. A título de exemplo, a complementação de renda decorrente do auxílio-alimentação por meio do tíquete chega a representar até 50% do salário mensal do trabalhador. Atribuindo-se um preço médio de refeição de US\$ 1,5, o que equivale a US\$ 33 mensais (22 refeições por mês), a complementação de renda para os trabalhadores que ganham até cinco salários mínimos está descrita na tabela 2.

TABELA 2
Complementação de renda decorrente do auxílio-alimentação, por faixa de salário mínimo

Salário mínimo	Complementação (%)
1	50,7
2	25,4
3	17,0
4	12,6
5	10,1

Elaboração: Ana Lúcia Lobato da CPS/Ipea.

Obs.: Para um salário mínimo correspondente a US\$ 65.

Com praticamente 8 milhões de trabalhadores beneficiados, o PAT chegou a apenas 32% do universo de empregados com carteira assinada e a não mais do que 44% daqueles que ganham até cinco salários mínimos. Quanto às empresas, em 1992, estavam cadastradas apenas 39 mil das 500 mil que possuem as condições necessárias para participar do programa. Observa-se, portanto, um potencial excepcional de crescimento do atendimento alimentar à classe trabalhadora do país.

Finalmente, vale ressaltar que até o momento se desconhecem os custos do programa para o governo federal. Essa informação depende de uma tabulação especial da Receita Federal que deixou de ser produzida em 1986.

2.5 A novidade: a utilização de estoques públicos de alimentos em programas de alimentação

No início da década de 1990, surgiu uma modalidade nova no perfil de programas de alimentação e nutrição: a utilização de estoques públicos de alimentos em ações emergenciais. Trata-se de uma reivindicação antiga dos planejadores da área que jamais havia sido atendida.

É difícil entender as razões que motivaram um governo que vinha na prática desestruturando quase todos os programas de alimentação e nutrição a implementar uma ação que atendia simultaneamente a dois objetivos nobres: combater a fome das famílias nordestinas vítimas da prolongada estiagem e diminuir os estoques públicos de alimentos com risco de deterioração.

A compreensão se torna mais difícil ao se constatar que esse programa não foi objeto de campanha publicitária de um governo excessivamente obstinado com sua imagem pública. O esperado seria uma grande exploração política da distribuição de alimentos para os flagelados da seca do Nordeste. Entretanto, até hoje pouco se fala sobre essa intervenção.

O programa denominado Gente da Gente se desenvolveu em duas etapas: a primeira se estendeu de novembro de 1990 a maio de 1991; e a segunda teve uma duração de cinco meses no período de fevereiro a junho de 1992. Seu objetivo era distribuir gratuitamente uma cesta mensal constituída de 16 kg de alimentos para 655 mil famílias nordestinas atingidas pela prolongada estiagem. Nas duas etapas, a operacionalização do programa se deu a partir de uma articulação entre várias instituições.¹¹

A seleção dos estados e municípios atendidos foi atribuída à Sudene em conjunto com as secretarias de defesa civil dos governos estaduais e municipais, tendo sido realizada em função dos prejuízos causados pela seca. Assim, para a primeira etapa (Gente da Gente I – GGI), foram identificados 9 estados e 579 municípios; e, para a segunda (Gente da Gente II – GGII), 10 estados (entrou Minas Gerais) e 739 municípios (tabelas A.16 e A.18 do apêndice A).

Para a identificação da clientela, formaram-se nos municípios selecionados comissões municipais de defesa civil (Comdecs), integradas por representantes da administração municipal, do governo estadual e da comunidade local (igreja, trabalhadores rurais etc.). A essas comissões cabia a tarefa de cadastrar as famílias beneficiadas e distribuir os tíquetes impressos pela Casa da Moeda – que eram utilizados para o recebimento da cesta. A Conab responsabilizou-se pela logística

11. Gabinete Militar da Presidência da República, Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), Defesa Civil, Ministério do Exército, Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), Ministério da Fazenda, Banco do Brasil e Casa da Moeda.

dos programas no que tange à colocação das cestas em pontos estratégicos do Nordeste: armazéns chamados de polos regionais de distribuição (PRDs). Ao Exército, por meio do Comando Militar do Nordeste (CMNE), coube a proteção dos polos e a organização da distribuição dos alimentos dos PRDs até os beneficiários. Na prática, o Exército trabalhou de forma articulada com as Comdecs. O Tesouro Nacional e o Banco do Brasil, por sua vez, procederam ao mecanismo de equalização dos estoques de alimentos, colocando-os à disposição da Conab para que pudesse viabilizar a produção das cestas. Vale aqui destacar que as duas etapas do programa diferem em alguns aspectos. A composição das cestas foi sendo aprimorada em termos de componentes alimentares (tabelas A.17 e A.19 do apêndice A). No que se refere ao aporte nutricional do programa, a tabela 3 ilustra essa informação.

TABELA 3
Aporte nutricional, por etapa do programa Gente da Gente

Necessidade nutricional mensal de uma família de quatro pessoas	Aporte	
	GGI	GGI
310.000 calorias	57.470 calorias	61.810 calorias
6.750 g de proteína	1.183 g de proteína	1.263 g de proteína

Elaboração: CPS/lpea.

Depreende-se da tabela 3, portanto, que a suplementação alimentar nas duas etapas do programa representava em torno de 20% das necessidades energético-proteicas das famílias atendidas. Também não se tem maiores informações quanto aos critérios de composição das cestas e quanto à definição do período de duração de cada intervenção, provavelmente atrelada aos recursos disponíveis.

O GGI foi totalmente financiado a partir da utilização de estoques públicos de alimentos oriundos da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM). Importante salientar o seguinte aspecto: as informações disponíveis quanto ao valor das matérias-primas utilizadas no programa se referem ao preço de valoração dos estoques (PVE), calculado pela Conab. Entretanto, o indicador relevante para o cálculo da despesa pública não é o PVE, mas, sim, o preço de remição dos estoques,¹² cujo montante é cobrado pelo Banco do Brasil ao Tesouro em cada operação de desmobilização de estoques públicos sob sua guarda.

Não se tendo acesso aos preços de remição dos estoques utilizados, mas apenas aos PVEs, fica impossível determinar com precisão o custo real do programa para os cofres públicos. Contudo, cálculos aproximados permitem deduzir que a

12. Enquanto o preço de remição do produto considera todos os custos incorridos pelo Tesouro para seu carregamento no tempo-armazenagem, juros financeiros, perdas físicas e deságios comerciais, o PVE reflete o valor comercial daquele produto em dado momento. Neste sentido, quanto mais antiga for a safra menor será o PVE e maior será o preço de remição. Vale destacar, entretanto, que, toda vez que os estoques públicos são colocados à venda no mercado, esse diferencial entre preço de remição e PVE é custeado pelo Tesouro.

diferença de um preço para o outro é de no mínimo 50% a mais para o preço de remição (Delgado e Beghin, 1993).

Para o GGI, foram alocadas 407.655 t de alimentos, divididas entre 323.946 t de arroz em casca (79,5%), 27.820 t de farinha de mandioca (6,8%) e 55.889 t de milho em grão (13,7%), a um custo-PVE entre novembro de 1990 e janeiro de 1991 de US\$ 60,4 milhões (tabela A.1 do apêndice A). Com esses estoques, a Conab operacionalizou e financiou o programa.¹³

Assim, tomando-se como base os PVEs de novembro de 1990 a janeiro de 1991, o custo médio mensal por beneficiário do GGI seria da ordem de US\$ 13,1. Partindo-se do pressuposto de que o preço de remição dos produtos utilizados no programa seria pelo menos 50% superior ao PVE, o valor da cesta seria de no mínimo US\$ 20. Naquela época, o valor médio dessa cesta nos supermercados das principais capitais do Nordeste era próximo de US\$ 12.¹⁴

Quanto ao GGII, apenas uma parte foi financiada com estoques públicos: foram liberadas 150 mil toneladas de arroz em casca. O restante dos recursos veio do PAN da LBA, como já mencionado anteriormente. A venda do produto em Bolsa pela Conab e a aplicação dos recursos no mercado financeiro ao longo da execução do programa geraram uma renda total de aproximadamente US\$ 42,8 milhões. Entretanto, a aquisição e distribuição das 52.400 t de alimentos, transformadas em 3.275.000 cestas, custaram US\$ 35,1 milhões (tabela A.1 do apêndice A). Os recursos remanescentes, US\$ 7,7 milhões, foram utilizados em outros programas sociais executados pela Conab.

A estrutura de custos foi de 65,5%¹⁵ para as mercadorias Cost, Insurance and Freight (CIF)/PRDs e 34,4% para as despesas operacionais (o CMNE recebeu aproximadamente 7% do total dos recursos, ou seja, em torno de US\$ 2,5 milhões). Assim, a cesta média mensal por beneficiário teria custado US\$ 10,7, partindo-se do pressuposto de que o valor das 150 mil toneladas de arroz em casca seria estimado pelo PVE. Nessa situação, fica ainda mais difícil aferir o custo real da cesta para o Tesouro, uma vez que só parte do programa foi financiada com estoques públicos. Como dado-referência, nas principais capitais do Nordeste, a mesma cesta era encontrada pelo valor de US\$ 9,5.

Concluindo, esse programa, em suas duas etapas, serviu como referência para uma intervenção realizada em 1993. A partir de uma série de distorções identificadas no GGI e no GGII e com a participação da sociedade civil, principalmente

13. O Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) dispensou o programa do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

14. Cálculo elaborado a partir de informações de pesquisas de preço fornecidas pela FAE.

15. O Confaz não dispensou o GGII do ICMS.

no desenho operacional do Gente da Gente, nasceu o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (Prodea), que será analisado na subseção 3.5.2.

2.6 A precariedade dos programas de combate às carências nutricionais específicas e de incentivo ao aleitamento materno

Com exceção do PCBE, as demais linhas de ação executadas pelo Inan – de enfrentamento das carências nutricionais específicas e de estímulo à amamentação – passaram por sérias dificuldades que se refletem nos recursos financeiros despendidos: de US\$ 6,6 milhões em 1990 a US\$ 1,2 milhão em 1992 (tabela A.1 do apêndice A).¹⁶ Essas linhas de ação perderam prioridade dentro do Inan, as equipes técnicas se esvaziaram e os programas entraram em estado de letargia.

2.6.1 O PCBE

O PCBE é um programa executado pelo Inan em parceria com a Fundação Nacional de Saúde (FNS). O objetivo das instituições é reduzir a prevalência do bócio endêmico promovendo condições para garantir em nível nacional a iodação do sal destinado ao consumo humano e animal. Assim, o Inan adquire o iodato de potássio, que é distribuído às indústrias salineiras pela FNS. Esta se encarrega também do monitoramento das empresas produtoras e da análise mensal do sal iodatado.

Para poder iodatar no teor recomendado pelo Ministério da Saúde toda a produção de sal destinada ao consumo humano e animal – em torno de 2 milhões de toneladas –, seriam necessários aproximadamente 72 mil quilos de iodato de potássio. Em 1990, o governo adquiriu 62,5 t e nos anos seguintes a compra foi da ordem de 40 t anuais.

Os dados mais recentes publicados pelo Inan sobre a análise do sal apontam que mais de 90% apresentaram teores satisfatórios de iodo metaloide.

Em termos de impacto do programa, as informações mais atualizadas se referem ao inquérito realizado em 1989-1990 nas áreas de maior prevalência, chamadas de cidades sentinelas.¹⁷ Na maioria das regiões, a prevalência do bócio, segundo a Classificação de Gandra, tinha ficado abaixo dos padrões recomendados pela Organização Mundial da Saúde (OMS), não se caracterizando mais como um problema de saúde pública. Entretanto, em alguns estados como Minas Gerais e Goiás, o problema, ainda que tivesse diminuído de intensidade, permanecia.

16. Vale destacar que não foi possível desagregar por atividade as informações referentes a gastos financeiros, uma vez que o Inan apresenta a informação consolidada para os programas de combate às carências nutricionais específicas e de aleitamento materno.

17. A partir do II Inquérito Nacional de Bócio Endêmico, realizado em 1975, foram identificadas cidades sentinelas, que passaram a ser monitoradas regularmente desde 1984. Em 1989-1990, foram pesquisadas treze cidades, sendo duas em Minas Gerais, três no Pará, duas no Maranhão, quatro em Goiás e duas em Tocantins.

Assim, a um custo extremamente barato (em torno de US\$ 0,02 *per capita* no início da década) e por meio de um programa simples e desburocratizado, pode-se afirmar que, em 1990, o bócio endêmico estava praticamente sob controle no Brasil. Entretanto, nos anos seguintes, a aquisição pelo governo federal de iodato de potássio ficou muito aquém do necessário (em torno de 55%) e não foram mais realizados os inquéritos (que deveriam ser bianuais) nas cidades sentinelas.

Considerando-se que a análise do sal continua indicando que o produto está sendo iodado dentro dos limites recomendados, surgem alguns questionamentos: será que as indústrias estão comprando o iodato de potássio por conta própria? Será que as amostras de sal colhidas para exame estão viciadas? Para responder a essas perguntas, far-se-á necessário a realização de um inquérito para avaliar a prevalência do bócio e uma análise minuciosa do sal medido no comércio.

2.6.2 Os programas de combate à hipovitaminose a e à anemia ferropriva

As informações disponíveis são escassas e imprecisas, não permitindo a elaboração de comentários sobre a cobertura desses programas.

Aparentemente, muito pouco foi feito em termos de apoio a pesquisas e distribuição de material educativo sobre o enfrentamento da hipovitaminose A. Foram distribuídas, de forma esporádica, cápsulas de vitamina A para crianças menores de 4 anos em alguns estados do Nordeste. Em 1990, por sugestão do Inan, o Ministério da Saúde assinou uma portaria que determinava o enriquecimento do leite desnatado com vitaminas A e D para os programas sociais em todo o país.

2.6.3 O PNIAM

O PNIAM foi concebido como alternativa para reverter o quadro da desnutrição infantil e as tendências de desmame precoce. O programa, criado em 1981, é coordenado pelo Inan e integrado por cerca de 64 instituições organizadas em nove comitês nacionais, que tratam dos seguintes temas: código de alimentos sucedâneos ao leite materno, proteção ao trabalho da mulher, incentivo à amamentação na rede de saúde, atenção alimentar e nutricional, educação, aspectos psicossociais, comunicação de massa, aspectos comunitários e banco de leite humano.

Durante o triênio 1990-1992, o desempenho do PNIAM deixou a desejar por insuficiência de recursos humanos e financeiros, ficando inclusive sem coordenação de agosto de 1992 a junho de 1993.

Dos nove temas a serem trabalhados, as atividades se concentraram em torno do estabelecimento e da manutenção de centros de referência em banco de leite humano, com o objetivo de desenvolver atividades de pesquisa, coleta, processamento, controle de qualidade e distribuição do leite. Foram também organizados centros de referência para capacitação de profissionais de saúde em ações de estímulo ao aleitamento materno.

A partir de 1991, o PNIAM passou a coordenar, no Brasil, a Iniciativa Hospital Amigo da Criança (Ihac), lançada pela OMS e pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), num esforço de caráter internacional para incentivar o aleitamento materno. A implementação da Ihac demandou um processo complexo de adequação dos serviços de maternidade a uma série de requisitos conhecidos como os Dez Passos para o Sucesso do Aleitamento Materno. Tal processo envolveu, entre outras, quatro grandes áreas de ação: divulgação, formação de recursos humanos, assistência técnica e articulação dos serviços de maternidade com a comunidade. Assim, cabe ao PNIAM apoiar o treinamento de avaliadores e profissionais de saúde, coordenar as pré-avaliações dos hospitais, editar – em conjunto com o UNICEF – material informativo e técnico sobre os dez passos do Ihac. Alguns esforços também foram despendidos nas áreas de produção e distribuição de material educativo e de apoio a pesquisas.

3 A MUDANÇA EM 1993

3.1 Um panorama geral

O quadro de atuação governamental encontrado pelo governo Itamar Franco (outubro de 1992) na área do atendimento alimentar, conforme demonstrado anteriormente, era desolador. Estudo realizado pelo Ipea e apresentado no Mapa da Fome informava que 32 milhões de brasileiros não tinham renda suficiente para se alimentar adequadamente (Peliano, 1993).¹⁸

Ao tomar conhecimento dessa situação, o presidente da República declarou o país em estado de calamidade social. Na mesma ocasião, solicitou a todos os ministros que apresentassem programas nas suas respectivas pastas que pudessem contribuir para a atenuação da fome. Também criou uma comissão integrada por membros do governo e da sociedade civil¹⁹ para organizar todo esse material e elaborar um plano de ação (março de 1993).

Esse ato representou um marco importante no encaminhamento das políticas públicas no campo do combate à fome e à miséria. Em primeiro lugar, a questão começou a ser problematizada no âmbito de toda a administração pública e não apenas em alguns setores da área social. Em segundo, por meio da referida comissão, iniciou-se um trabalho de parceria entre governo e sociedade para a definição das ações governamentais.

18. Ver capítulo 4 desta obra.

19. Fizeram parte dessa comissão: Herbert de Souza (Betinho), sociólogo; dom Mauro Morelli, bispo da Diocese de Duque de Caxias; Josenilda Brant, presidente do Inan; Denise Paiva, assessora especial para assuntos sociais da Presidência da República; Anna Maria Medeiros Peliano, coordenadora da CPS/Ipea; e Yeda Crusius, ministra da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República.

Assim, em abril de 1993, a comissão apresentou ao presidente Itamar Franco o Plano de Combate à Fome e à Miséria (Crusius, 1993). A proposta engloba um conjunto de ações que são norteadas por três princípios básicos que deveriam permear todas as atividades de enfrentamento da miséria: solidariedade, parceria e descentralização.

A aderência a esses princípios foi refletida ainda na forma concebida para a execução do plano. Assim, o órgão máximo na sua estrutura organizacional é o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea). Conselho assessor do presidente da República, é integrado por nove ministros de estado (Planejamento, Fazenda, Agricultura, Trabalho, Saúde, Educação, Bem-Estar Social, Secretaria Geral da Presidência da República e Justiça) e por 21 cidadãos brasileiros identificados com os diversos segmentos da sociedade civil.

É no âmbito do Consea que se materializa a grande articulação entre governo e sociedade civil para o encaminhamento das ações de combate à fome e à miséria. Por meio do Consea, abriu-se um canal direto de participação da sociedade na medida em que os membros do conselho definem prioridades para a ação governamental, pressionam pela alocação de recursos orçamentários, interferem no desenho operacional de programas federais, participam no controle de sua execução e coordenam atividades desenvolvidas pela Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida²⁰ que contam com o apoio de instituições oficiais. Nesse sentido, o Consea é uma proposta de democratização das políticas governamentais, uma forma de controle social do Estado e de maior transparência da gestão pública.

Para o exercício de 1993, o Consea selecionou, dentre suas prioridades, quatro programas de alimentação e nutrição: o enfrentamento da desnutrição materno-infantil, a descentralização da merenda escolar, a utilização de estoques públicos de alimentos em programas emergenciais e a revisão do PAT. No que se refere aos três primeiros programas de distribuição gratuita de alimentos, foram consignados, no Orçamento Geral da União (OGU), cerca de US\$ 870 milhões. Entretanto, quando se analisam os recursos efetivamente despendidos, esse valor se reduz para aproximadamente US\$ 508 milhões. Tal defasagem se explica pelo fato de que os recursos orçamentários são liberados em parcelas irregulares e não são reajustados pela inflação.

Na subseção a seguir, serão apresentados com mais detalhes os programas federais de alimentação e nutrição implementados em 1993, num contexto de prioridade nacional para essa área. Cabe salientar que intervenções que não foram reforçadas pelo Consea continuaram extremamente frágeis na sua atuação: trata-se essencialmente do combate às carências nutricionais específicas e do incentivo ao aleitamento materno.

20. Movimento que representa a sociedade civil organizada.

3.2 A implementação de um programa de combate à desnutrição materno-infantil

Na subseção anterior, ficou evidenciado que o grupo biologicamente mais vulnerável à fome e à miséria – mães e crianças menores de 2 anos – ficou totalmente desassistido no exercício de 1992, com exceção de algumas toneladas de leite distribuídas por meio do PSA.

No início da nova gestão do presidente Itamar Franco, foi constituído um grupo de trabalho para definir um programa específico de atendimento ao grupo materno-infantil. O objetivo principal consistia no desenho de uma proposta que recuperasse a experiência adquirida, evitando-se os erros cometidos no passado. Assim, surgiu o Programa de Atendimento aos Desnutridos e às Gestantes em Risco Nutricional – Leite é Saúde,²¹ implementado pelo Inan/Ministério da Saúde a partir de outubro de 1993.

O programa tem três objetivos básicos:

- reduzir a prevalência da desnutrição;
- reforçar a prestação das ações básicas de saúde; e
- contribuir para a implementação do Sistema Único de Saúde (SUS) no que se refere à municipalização e à reorganização dos serviços.

A clientela do programa é constituída pelas crianças desnutridas de 6 a 24 meses e seus irmãos (chamados de contatos) de 2 a 4 anos completos. A inclusão dos irmãos no atendimento (até dois por família) visa a dois objetivos: prevenir a desnutrição dessas crianças e minimizar os efeitos da diluição intrafamiliar dos alimentos, garantindo o consumo dos mais necessitados, ou seja, os desnutridos. Também é beneficiária do programa a gestante em risco nutricional, uma vez que a desnutrição intrauterina traz como consequência o alto risco da natimortalidade e do baixo peso ao nascer, além de outras debilidades que contribuem para a mortalidade infantil.

A suplementação alimentar é realizada com leite integral na proporção de 120 g/dia de leite em pó ou 1 l/dia de leite fluido pasteurizado para a criança desnutrida e exatamente a metade dessa dosagem para os irmãos e as gestantes. No caso do desnutrido, além do leite integral, é fornecido óleo vegetal (24 ml/dia) com a finalidade de suplementar a quota calórica diária. Com este volume de

21. A utilização do leite no programa se deu, essencialmente, pela pressão exercida por dois grupos: as organizações comunitárias mobilizadas em diversas regiões do país, que reivindicavam com veemência a volta do PNLCC; e o setor leiteiro, que vinha se deparando com uma forte retração da demanda, além de uma redução nas compras governamentais para os programas sociais e da falta ou quase inexistência de recursos para o financiamento dos estoques. A título ilustrativo, em 1989, o consumo de leite desses programas era da ordem de 2,1 bilhões de litros/ano, ou seja, aproximadamente 15% da produção nacional. Em 1992, esses números caíram para 188 milhões e 1,23%, respectivamente.

alimentos distribuídos, estima-se um aporte de aproximadamente 820 calorias/dia e 36 g de proteína/dia.

A operacionalização do programa é simples: o Ministério da Saúde repassa os recursos equivalentes à aquisição dos alimentos aos municípios, que, por sua vez, executam o programa. Entretanto, para se habilitarem, as prefeituras devem atender a alguns critérios: dispor de conselho municipal de saúde em funcionamento; dispor de fundo municipal de saúde ou de conta especial no Banco do Brasil; ter implantado nas unidades de saúde as ações básicas de saúde da mulher e da criança e o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan), que lhes permite identificar o número exato de sua clientela.

Vale destacar que este programa tem quatro características que o distinguem dos anteriores, elencadas a seguir.

- 1) A seleção da clientela se dá por um critério que não é mais o da renda: crianças desnutridas menores de 24 meses, seus irmãos de até 5 anos e as gestantes em risco nutricional.
- 2) A execução do programa fica totalmente a cargo do município que aderir à proposta.
- 3) O programa contribui para a implementação do SUS no que se refere à municipalização e à reorganização dos serviços. Não deve ser considerado o aspecto financeiro do programa como apelo à adesão dos municípios dentro dos critérios do SUS; aderir ao programa representa aporte não negligenciável de recursos para as prefeituras.²²
- 4) Nota-se maior controle social e transparência na administração do programa, alcançados essencialmente por dois instrumentos:
 - a) identificação do usuário na rede de saúde por meio de critérios clínicos facilmente verificáveis; e
 - b) existência e funcionamento de um conselho municipal de saúde.

O programa prevê uma implementação gradativa, devendo alcançar 100% da meta em 1995, com o atendimento a 10 milhões de beneficiários, o que corresponderá a um custo total anual estimado em US\$ 1 bilhão. Em 1993, o programa dispôs de recursos da ordem de US\$ 32,4 milhões (tabela A.1 do apêndice A). Com esses recursos, o Inan/Ministério da Saúde assinou convênios com 286 prefeituras, o que correspondeu a um atendimento, até fevereiro de 1994, de 723 mil beneficiários, ou seja, 7% do universo. Do total de beneficiários, cerca de 203 mil eram crianças desnutridas; 393 mil, seus irmãos de até 5 anos; e 127 mil, gestantes

22. Estima-se o custo médio mensal dos alimentos em torno de US\$ 9 por beneficiário.

em risco nutricional. Mais de 60% dessa clientela estava localizada nas 24 capitais que ingressaram no programa. Ficam faltando ainda Vitória-ES, Florianópolis-SC e Campo Grande-MS (tabelas A.20 e A.21 do apêndice A).

Quanto à distribuição dos usuários por região, 72% encontram-se no Nordeste, 34% no Sudeste, 11,5% no Norte, 6,5% no Centro-Oeste e 6,6% no Sul. Ressalta-se que é no Nordeste e no Sudeste que vive a grande maioria das crianças desnutridas.

3.3 A descentralização do PNAE

O debate em torno da descentralização da merenda escolar ganhou força em meados da década de 1980, no bojo do processo de redemocratização do país. Na época, o governo federal lançou-se em uma experiência-piloto: descentralizou a alimentação escolar para algo em torno de duzentos municípios. Entretanto, rapidamente, as esperanças transformaram-se em frustrações: a experiência foi abandonada; o discurso oficial, esquecido; e as propostas técnicas, engavetadas.

Assim, a decisão do governo Itamar Franco que levou à descentralização efetiva do PNAE constituiu-se um novo marco na história do programa. Não se tratou de testes pontuais, mas, sim, de um processo desencadeado nacionalmente que poderá trazer vários resultados positivos: ganhos de qualidade no atendimento, maior flexibilidade operacional, apoio às economias locais e diminuição dos custos.

O novo PNAE tem por objetivo municipalizar progressivamente e por adesão o atendimento a todas as crianças da rede de ensino fundamental (municipal e estadual) e das escolas filantrópicas. Isto significa distribuir, pelos municípios e durante duzentos dias letivos, uma merenda a 30,6 milhões de crianças. Estima-se que o custo da aquisição dos alimentos para cobrir 15% das necessidades nutricionais diárias de um escolar esteja na ordem de US\$ 0,13, ou seja, o programa requer um total de US\$ 795 milhões.

Como já mencionado em subseção anterior, a FAE resolveu dar início ao processo de descentralização da merenda no final do exercício de 1992, quando repassou recursos diretamente para a maioria dos estados. Na ocasião, as metas eram as seguintes: em 1993, nenhuma compra de alimentos se efetuaria mais de forma centralizada e todos os municípios com população acima de 50 mil habitantes, que assim o desejassem, receberiam recursos e não mais gêneros alimentícios; e, a partir de 1994, o programa deveria ser totalmente descentralizado para as prefeituras que aderissem à proposta.

Conseqüentemente, 1993 se caracterizou pela implementação progressiva da descentralização. Em uma primeira etapa, os recursos foram transferidos para os estados. No segundo semestre iniciou-se de fato a municipalização: as prefeituras

que aderiram passaram a receber recursos diretamente da FAE. Praticamente todas as capitais já se habilitaram. Quanto aos 565 municípios de população acima de 50 mil habitantes, 368 prefeituras (65%) manifestaram adesão. Entretanto, habilitaram-se de fato 286 (50%), sendo que as demais não apresentaram a documentação requerida (tabelas A.22 e A.23 do apêndice A).

Assim, constata-se à primeira vista que praticamente 20% da merenda foi municipalizada, uma vez que 6 milhões de crianças receberam alimentação escolar diretamente das prefeituras. Contudo, a esse número deve ser acrescido o contingente de escolares (8,8 milhões) que pertencem aos municípios que receberam os recursos financeiros não diretamente da União, mas dos estados que optaram desde o primeiro momento pela transferência direta dos recursos financeiros recebidos pela FAE (Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul e São Paulo). Consequentemente, pode-se afirmar que, em 1993, praticamente metade (48,3%) da clientela do PNAE foi atendida pelas prefeituras.

Vale aqui fazer um comentário quanto à disponibilidade de recursos da FAE para o programa. É bem verdade que em termos orçamentários a merenda nunca havia sido tão bem agraciada como em 1993: o equivalente a US\$ 770 milhões.²³ Entretanto, cabe ressaltar que este é um valor que dista da realidade, porque não sofre nenhum tipo de correção monetária, conforme mencionado anteriormente. Na realidade, a FAE administrou em torno de US\$ 456 milhões, o que correspondeu a aproximadamente 113 dias de atendimento, pouco mais de 50% da meta inicial. Outros fatores explicam o não atingimento das metas previstas, como explicado a seguir.

- 1) Atraso na aprovação do orçamento de 1993 – o programa só foi financeiramente complementado no início do segundo semestre, quando o Congresso Nacional votou um ajuste no OGU, que praticamente dobrou o orçamento da merenda. Com isso, durante os primeiros seis meses do ano, a FAE restringiu o atendimento em função do orçamento anunciado, que correspondia a menos da metade do necessário.
- 2) Morosidade por parte do Tesouro Nacional na liberação financeira dos recursos – a título de exemplo, até junho de 1993, a FAE tinha recebido apenas 13% do inicialmente previsto.
- 3) Dificuldades dos estados e municípios no cumprimento dos cronogramas estabelecidos nos convênios – a falta de experiência com a gestão local do programa tem induzido atrasos nas prestações de contas,

23. O valor inicialmente alocado no OGU para a FAE correspondia ao equivalente a US\$ 400 milhões. Em julho de 1993, contudo, o Congresso Nacional votou um ajuste no orçamento e, com o apoio do Consea, o programa da merenda foi suplementado em mais US\$ 370 milhões.

comprometendo mais ainda o ritmo de transferência de recursos, já que cada parcela repassada pela FAE está condicionada à prestação de contas da parcela anterior.

Apesar das metas do programa não terem sido plenamente alcançadas em 1993, o processo de descentralização está se consolidando e por esse motivo precisa ser reforçado. No final do ano, a FAE realizou uma supervisão em 5 estados, 16 municípios e 42 escolas. As informações colhidas, baseadas essencialmente em declarações e depoimentos de dirigentes locais, diretores de escolas e usuários, apontavam para uma significativa melhora no programa: redução dos custos operacionais, diminuição dos desperdícios, maior regularidade, incremento da qualidade da refeição oferecida e, conseqüentemente, maior aceitabilidade por parte dos alunos.

3.4 A revisão do PAT

Como já mencionado, o PAT ainda apresenta uma baixa cobertura; portanto, pode (e deve) ser ampliado. Eis aí um desafio que se impõe ao governo, às empresas e aos trabalhadores.

Neste sentido, em 1993, no âmbito do Ministério do Trabalho e com a colaboração da CPS/Ipea, foi criada uma comissão técnica que tinha como missão coordenar o debate, com a sociedade civil, sobre as propostas de aperfeiçoamento, ampliação e flexibilização do PAT. Esperava-se com isto atingir um maior número de trabalhadores do setor formal; tentar incluir no atendimento aquela parcela da população sistematicamente excluída de programas dessa natureza; conscientizar os trabalhadores da existência de um benefício que lhes poderia ser atribuído; e, finalmente, informar as empresas que, ao aderirem ao programa, estariam contribuindo de forma direta para a melhoria das condições de vida e de trabalho dos seus empregados.

No que se refere à divulgação do programa, foram realizados vários seminários por todo o Brasil, devendo-se destacar a atuação da Central Geral dos Trabalhadores (CGT), que organizou sete eventos regionais exclusivamente voltados para a alimentação do trabalhador.

Quanto à flexibilidade e ao aperfeiçoamento do programa, o Ministério do Trabalho, por meio da comissão técnica, esforçou-se para incorporar as sugestões oriundas dos diversos debates ocorridos ao longo de 1993. Foram redigidas duas novas portarias que deverão, entre outras atribuições, auxiliar de forma mais eficiente os fiscais das delegacias regionais do trabalho (DRTs) na sua tarefa de fiscalização do PAT. Esses instrumentos também outorgam aos sindicatos dos trabalhadores mais responsabilidades quanto ao acompanhamento do programa e incluem

medidas que podem contribuir para melhorar significativamente as condições de alimentação do usuário.²⁴

Enfim, tendo em vista que esse processo de revisão do PAT foi iniciado recentemente e envolve no debate três setores com interesses tão diferenciados, ainda não foi possível discutir e analisar todas as propostas existentes. Igualmente, os efeitos dos esforços de divulgação e de normatização do programa somente deverão ser sentidos em 1994, pois os critérios estabelecidos nas novas portarias entrarão em vigor para os credenciamentos realizados a partir de dezembro de 1993. De qualquer forma, ressalta-se um crescimento de empresas cadastradas da ordem de 8% em 1993, *vis-à-vis* uma variação de 3,8% no ano anterior (tabela A.13 do apêndice A).

3.5 A utilização de estoques públicos de alimentos em programas emergenciais

A utilização de estoques públicos de alimentos em programas emergenciais já vinha sendo implementada desde 1990. Entretanto, o que diferencia os dois programas analisados a seguir dos demais é a ampliação do conceito de parceria. Nas intervenções anteriores existia uma divisão de tarefas entre diversas instituições governamentais federais, regionais, estaduais e municipais. Contudo, a execução era totalmente financiada pela União. Nos programas desenvolvidos a partir de 1993, parte da responsabilidade (técnico-financeira) foi assumida pelos estados, pelas prefeituras e pela sociedade civil organizada. Mais ainda, o Prodea foi inteiramente desenhado a duas mãos: governo e sociedade civil, configurando-se como um verdadeiro marco de democratização efetiva das políticas públicas.

3.5.1 A Ação Emergencial de Doação de Feijão à População Carente

Essa operação teve por objetivo distribuir até 100 mil toneladas de feijão para famílias com renda de no máximo dois salários mínimos. Na realidade, esse programa surgiu da necessidade de se esvaziar parte dos armazéns localizados essencialmente no Sul – que estocavam feijão principalmente da safra de 1991-1992 –, de forma a poder acolher a nova produção.

O governo não podia desovar os estoques no mercado interno, uma vez que os preços já estavam bastante deprimidos. Assim, optou-se pela sua doação para a população carente. O programa foi implementado a partir de uma articulação entre várias instituições, que se deu de acordo com os procedimentos a seguir.

- 1) O Ministério do Bem-Estar Social definiu os critérios para determinar o quantitativo de feijão que seria doado para cada prefeitura participante

24. A alimentação deve ser ingerida quente; os trabalhadores subcontratados passam a ter os mesmos direitos alimentares que os vinculados diretamente à empresa participante; o programa não pode ser utilizado como instrumento de punição e/ou premiação por assiduidade etc.

do programa. Ficou determinado que 15 mil toneladas seriam destinadas à reserva técnica para atendimento às Forças Armadas e às instituições públicas e privadas que desenvolviam programas de cunho social.²⁵

- 2) O Banco do Brasil, por meio de suas agências espalhadas em todo o país, serviu de meio de comunicação entre Brasília e os municípios. Ele também emitia a documentação fiscal do produto, assim como providenciava sua liberação.
- 3) A Comissão de Operação do programa, formada pela Conab e pelo Ministério do Exército, elaborava o cronograma de retirada do produto e informava os prefeitos e as demais instituições sobre os locais e as datas em que deveriam buscar o feijão.
- 4) As prefeituras providenciavam o transporte do produto, do armazém de origem até seus beneficiários.

A operação se estendeu de fevereiro até setembro de 1993, sendo que a maior parte do produto foi retirada entre março e maio (tabela A.24 do apêndice A). No total, foram doadas 94.317 t, mas foram efetivamente retiradas 87.882 t (tabela A.25 do apêndice A). A desistência na busca do produto, que correspondeu a 6.435 t, se deveu principalmente aos elevados custos de transporte.

Quanto ao custo financeiro do programa, as informações são bastante imprecisas. Utilizando-se os PVEs dos meses de funcionamento do programa (em torno de US\$ 319/t), obtém-se um valor de aproximadamente US\$ 28 milhões. Entretanto, vale destacar que o preço de remição dos estoques, como mencionado na subseção 2.5, deve ter ficado, no mínimo, 50% mais elevado. Isso significa que, para os cofres do Tesouro, só a doação do feijão significou um ônus de aproximadamente US\$ 42 milhões.

Finalmente, o programa não sofreu isenção do ICMS, ficando a cargo do governo federal o pagamento do imposto. Até o momento não estão disponíveis as informações definitivas sobre o desempenho do programa.²⁶ A partir de dados preliminares fornecidos pela Conab, estima-se, entretanto, um acréscimo próximo de US\$ 3,1 milhões para o pagamento do ICMS. Assim, o programa teve um custo financeiro da ordem de US\$ 31,1 milhões (tabela A.1 do apêndice A).

25. Fundação Nacional do Índio (Funai), FAE, Conab, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Confederação das Mulheres do Brasil etc.

26. A Conab ainda não concluiu seu relatório do programa.

3.5.2 O Prodea

A seca que afetou o Nordeste nos últimos anos agravou significativamente a pobreza naquela região. Havia consenso no âmbito do governo federal e da sociedade civil de que algo deveria ser feito em termos de distribuição emergencial de alimentos. Assim, o Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária (Maara) apresentou uma proposta de atendimento com um perfil semelhante ao do GGI. Esse projeto foi discutido no âmbito do Consea, que questionou vários pontos, dentre os quais: a ausência de transparência em relação ao dispêndio público envolvido e aos mecanismos previstos de trocas e vendas de estoques de alimentos; e o elevado fator de conversão de alimentos *in natura* em produtos beneficiados. A partir do debate travado em cima da proposta do Maara, nasceu o Prodea, baseado nos seguintes princípios:

- transparência dos dispêndios públicos; e
- parceria do governo com a sociedade civil, destacando-se os comitês da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, igrejas, entidades civis etc.

O programa teve por objetivo distribuir 205 mil toneladas de alimentos (arroz, milho, feijão e farinha de mandioca) oriundos dos estoques públicos do governo, sob a forma de 2,05 milhões de cestas por mês, por um período mínimo de quatro meses, às populações residentes nos municípios nordestinos com calamidade pública decretada, ou seja, 1.162 prefeituras (tabela A.26 do apêndice A). A distribuição foi prevista para o início de novembro, tendo sido iniciada efetivamente no final de dezembro.

Os beneficiários do Prodea são os mesmos que participam do programa Frentes Produtivas de Trabalho.²⁷ Cada família cadastrada adquiriu o direito de receber 25 kg de alimentos por mês com a seguinte composição: 12 kg de arroz em casca, 4 kg de feijão, 6 kg de milho em grão e 3 kg de farinha de mandioca.

Esses alimentos são doados *in natura*, o que gerou sérias controvérsias no âmbito do setor público, mas vários argumentos fundamentam essa opção:

- a urgência – posta pela situação de calamidade pública na região;
- o grupo alvo do programa – trabalhadores rurais acostumados com o manuseio de gêneros não processados;

27. Este programa foi criado pela Lei nº 8.651, de 28 de abril de 1993, e coordenado pela Sudene, tendo como objetivo organizar frentes produtivas de trabalho nas áreas atingidas pela seca na região Nordeste. O programa atingiu cerca de 2.055 trabalhadores (chefes de família), remunerando-os com meio salário mínimo por mês por três dias de trabalho por semana em atividades emergenciais.

- a eliminação da intermediação no processo de beneficiamento dos alimentos, o que contribuiria para reduzir os custos do programa e principalmente os riscos de desvios; e
- o favorecimento da organização comunitária – isto é, a população a ser atendida assumiria um papel ativo na distribuição, podendo inclusive organizar-se para beneficiar, eventualmente, os produtos antes de consumi-los.

Para gerir o programa, foi criada a Comissão Nacional Executiva (Conex), coordenada pela Conab e integrada por representantes dos ministérios da Agricultura, da Integração Regional, do Exército e da Fazenda, além de representantes do Banco do Brasil e de dois membros da ação da cidadania indicados pelo Consea. A Conex tem como função supervisionar a execução do programa e decidir sobre eventuais problemas durante a sua implementação. Em nível regional, foi criada, no gabinete da superintendência da Sudene, a Comissão de Coordenação Regional, composta por representantes da Conab, da Defesa Civil, do Ministério do Exército, da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e da ação da cidadania, com a atribuição de acompanhar e supervisionar as operações do programa na própria região.

O Prodea foi inicialmente orçado em US\$ 50 milhões, considerando-se o PVE dos alimentos, o que levaria a um custo unitário da cesta de US\$ 6,7. Em 1993, foram liberados US\$ 19,7 milhões (tabela A.1 do apêndice A), sendo US\$ 1,8 milhão para o Exército e a diferença para cobrir custos de frete e demais despesas operacionais do programa (armazenagem, sacaria, braçagem, classificação, diárias e passagens). Ressalta-se que a Conab e o Banco do Brasil dispensaram a cobrança de qualquer tipo de comissão para a implementação do Prodea e que o Confaz isentou o programa de ICMS.

Avaliações preliminares do Prodea, além de apontarem para os atrasos ocorridos na distribuição dos alimentos, indicaram que não está havendo o envolvimento da população no programa: sequer as comissões municipais participaram da intervenção (Rocha, 1994). Isto fez com que o Exército acabasse assumindo as funções que eram das comissões, quais sejam: organizar, acompanhar e fiscalizar a distribuição das cestas.

Quanto aos alimentos *in natura*, não houve rejeição significativa. Entretanto, há informações de que os alimentos processados e devidamente empacotados apresentam melhor aceitação por parte da população. Tal opção, contudo, fica prejudicada pela necessidade de redução dos custos relativos de atendimento.

3.6 Programas de combate às carências nutricionais específicas e de incentivo ao aleitamento materno

O desempenho dos programas de controle das carências específicas em 1993 não foi muito diferente dos anos anteriores. Na busca de subsídios para a definição de linhas de ação, o Inan partiu para a realização de diagnósticos nacionais do quadro das carências específicas. Assim, no final de 1993, começaram a ser desenhados instrumentos que permitirão fornecer as informações necessárias. Dados sobre hipovitaminose A e anemia ferropriva serão levantados por meio de uma pesquisa ampla de consumo que deverá se realizar no segundo semestre de 1994. Em articulação com o UNICEF, a Universidade de Pelotas e a FNS, será ainda desenvolvido um inquérito para a avaliação da prevalência de bócio em escolares brasileiros, já nos primeiros meses de 1994.

No que se refere ao PNIAM, o avanço observado em meados de 1993 foi de reestruturação da equipe técnica responsável pelo programa. Por ter ficado meses sem comando, o PNIAM precisa de um tempo para se reorganizar. Nesse primeiro momento, foram reforçadas as atividades desenvolvidas anteriormente.

Quanto à Ihac, em 1993, já estavam credenciados 5 hospitais e 27 tinham sido avaliados em quinze estados. Foram realizados quatro cursos para avaliadores (três no Instituto Materno-Infantil de Pernambuco – Imip e um no Centro de Lactação de Santos), sendo treinados 79 profissionais.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os programas de alimentação e nutrição seguiram trajetórias opostas nesse início da década de 1990. Em um primeiro momento (1990-1992), observou-se uma desestruturação total da área e, em seguida (1993), uma reviravolta de rumo, com tais programas transformando-se na prioridade da política social do país.

Destacam-se dois fatos novos nessa recuperação dos programas alimentares: a descentralização de sua execução e a parceria com a sociedade civil. O chamamento à sociedade brasileira para se engajar no combate à fome resultou em uma grande mobilização nacional. Segundo pesquisas do Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (Ibope), cerca de 2,8 milhões de brasileiros se declararam envolvidos de alguma maneira na denominada Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida.

A importância desse movimento não está na sua participação direta na distribuição de alimentos, pois ela deverá sempre ter um caráter complementar à ação governamental. Tanto é assim que, apesar da inexistência de dados fidedignos, estima-se que o volume de alimentos distribuídos até o momento no âmbito da campanha de combate à fome e pela ação da cidadania representou não mais do

que 10% do volume total de alimentos distribuídos no país. O seu grande mérito está em ter colocado o problema da fome na agenda dos debates nacionais, conscientizando e organizando a sociedade para pressionar, acompanhar e controlar a ação governamental.

Entretanto, apesar dos avanços recentemente verificados, as dificuldades que se observam no setor governamental são enormes, destacando-se aquelas de ordem orçamentária – decorrentes da crise financeira do Estado – e as deficiências administrativas e gerenciais que decorrem do desmantelamento do setor público, incapacitado de responder às demandas sociais com a eficiência necessária.

A despeito desses limites, apresentam-se como desafios para o governo federal em 1994:

- consolidar a municipalização da merenda escolar em todo o território nacional, atingindo 30 milhões de alunos;
- ampliar o atendimento aos desnutridos por meio do SUS para cerca de 7 milhões de crianças e gestantes de risco nutricional; e
- estender o PAT para setores até hoje pouco atingidos (construção civil e setor rural), de forma a se chegar a uma cobertura de 10 milhões de trabalhadores.

Não bastassem esses desafios, é também forte a pressão para a distribuição dos estoques públicos de alimentos em bolsões de pobreza em operações semelhantes à do Prodea.

REFERÊNCIAS

CRUSIUS, Y. R. (Coord.). **Plano de combate à fome e à miséria**: princípios, prioridades e mapa das ações de governo. Brasília: Ipea, abr. 1993. Disponível em: <<https://bit.ly/3Ew6wWZ>>.

DELGADO, G.; BEGHIN, N. **Nota técnica sobre o Programa Emergencial Nordeste de Segurança Alimentar (Pensar)**. Brasília: Ipea, 1993.

INAN – INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO. **Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição**. Brasília: Inan; FIBGE; Ipea, 1990. Disponível em: <<https://bit.ly/3bqUEsP>>.

_____. **Diretrizes gerais do Inan/MS para uma política nacional de alimentação e nutrição** – proposta. Brasília: Inan, out. 1992.

MAZZON, J. A. **PAT**: uma avaliação histórica e impactos sócio-econômicos. São Paulo, set. 1992.

PELIANO, A. M. M. (Coord.). **O mapa da fome**: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar. Brasília: Ipea, mar. 1993. (Documento de Política, n. 14). Disponível em: <<https://bit.ly/3pSbTvG>>.

ROCHA, E. **Uma avaliação do Prodea**. Brasília: CPS/Ipea, abr. 1994. (Nota técnica).

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Auditoria operacional nos programas de suplementação alimentar do governo federal**. Brasília: TCU, 1993.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

COITINHO, C. D. *et al.* **Condições nutricionais da população brasileira: adultos e idosos**. Brasília: Inan/MS, 1991.

DELGADO, G.; SILVA, A. R. E. **Estoques públicos**: avaliação para o Conselho Nacional de Segurança Alimentar. Brasília: CPS/Ipea, 1993.

LOBATO, A. L.; PORTO, E. **Programa de Alimentação do Trabalhador**. Brasília: MTb; CPS/Ipea, 1994. (Nota técnica).

MAZZON, J. A. (Coord.). **O Programa de Alimentação do Trabalhador e o sistema de refeições** – convênio. São Paulo, 1992.

PELIANO, A. M. M. (Coord.). **Um balanço das ações de governo no combate à fome e à miséria** – 1993. Brasília: CPS/Ipea, 1994.

PELIANO, A. M. M.; BEGHIN, N. **Programas de alimentação e nutrição para crianças e adolescentes**: qual o destino? Brasília: CPS/Ipea, 1992. (Relatório Interno, n. 3).

_____. **O papel do Estado na área de alimentação e nutrição**. Brasília: CPS/Ipea, 1992. (Relatório Interno, n. 7).

SILVA, A. R. E. **Uma avaliação do Prodea**. Brasília: CPS/Ipea, 1994. Mimeografado.

APÊNDICE A

TABELA A. 1
Despesas realizadas em programas de alimentação e nutrição – Brasil (1990-1993)
(Em US\$)

Programa	1990	1991	1992	1993
PNAE	402.275.512 ¹	280.767.469 ²	155.140.405 ³	455.941.664 ⁴
PSA	115.587.409 ⁵	47.786.962 ⁶	16.428.887 ⁷	-
Programa de Atendimento aos Desnutridos e às Gestantes em Risco Nutricional – Leite é Saúde	-	-	-	32.450.090 ⁸
PCA/PAN	88.661.759 ⁹	5.965.477 ¹⁰	-	-
PNLCC	669.356.757 ¹¹	6.643.581 ¹²	-	-
GGI	-	60.458.624 ¹³	-	-
GGII	-	-	35.113.820 ¹⁴	-
Ação Emergencial de Doação de Feijão à População Carente	-	-	-	31.155.445 ¹⁵
Prodea	-	-	-	19.693.969 ¹⁶
Programas de combate às carências nutricionais específicas e de incentivo ao aleitamento materno/Inan ¹⁷	6.614.960	2.910.719	1.293.255	841.046
Total	1.282.497.397	404.532.832	207.976.367	540.082.214

Fontes: Balanços gerais da União de 1990 a 1992 (*Despesa realizada*); Inan (1990, 1991, 1992, 1993); FAE (1986; 1990, 1991, 1992, 1993); FLBA (1990, 1991a; 1991b); Conab (1991; 1992); BB (1993); Brasil (1993); e entrevistas com técnicos e dirigentes dos diversos órgãos.

Elaboração: Coordenação de Política Social (CPS)/Ipea.

Notas: ¹ A conversão foi feita pelo dólar médio de 1990 no valor de US\$ 67,78, já que o programa funcionou ao longo do ano. Está incluído o Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares (Paie).

² A conversão foi feita pelo dólar médio de 1991 no valor de US\$ 410,16, tendo o programa operado ao longo do ano.

³ O orçamento da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), equivalente a US\$ 148,4 milhões, foi convertido pelo dólar médio de 1992 no valor de US\$ 4.512,64. Incluíram-se adicionalmente os recursos oriundos do extinto PNLCC. Considerando-se que esses recursos foram utilizados para a aquisição de 1.349 t de leite em pó no período de fevereiro a março de 1992, a conversão foi feita pelo dólar médio dos mesmos meses (US\$ 1.655,73), perfazendo um total de US\$ 6,9 milhões.

⁴ A conversão foi feita pelo dólar médio de 1993 no valor de US\$ 86,91.

⁵ A conversão foi feita pelo dólar médio de julho a dezembro de 1990 no valor de US\$ 97,05, uma vez que as aquisições só foram efetivadas no segundo semestre.

⁶ A conversão foi feita pelo dólar médio de julho a dezembro de 1991 no valor de US\$ 575,73, tendo em vista que os gêneros alimentares foram comprados nesse período.

⁷ O PSA não funcionou em 1992. Os valores apresentados correspondem aos recursos repassados pelo extinto PNLCC para a aquisição de leite em pó. Na época da compra – fevereiro e março de 1992 –, a conversão foi feita no valor de US\$ 1.655,73. Vale ressaltar que aproximadamente 3% desse total se refere a recursos oriundos do orçamento do Inan para ressarcimento de despesas com frete e armazenagem do leite e viagens de supervisão.

⁸ A conversão foi feita pelo dólar médio de outubro e novembro de 1993 no valor de US\$ 171,23, quando praticamente todo o recurso foi transferido para as prefeituras.

⁹ A conversão foi feita pelo dólar médio de 1990 no valor de US\$ 67,78, uma vez que o programa funcionou ao longo do ano.

¹⁰ A conversão foi feita pelo dólar médio de 1991 no valor de US\$ 410,15. Vale destacar que, no Orçamento Geral da União (OGU) daquele ano, tinham sido consignados aproximadamente US\$ 158,7 milhões para o PAN, tendo sido executado apenas 3,7% do disponível. Uma parte desses recursos destinou-se ao financiamento do programa GGI e o resto foi devolvido aos caixas do Tesouro (*Crédito não utilizado*).

¹¹ A conversão foi feita pelo dólar médio de 1990 no valor de US\$ 67,78, já que o programa funcionou ao longo do ano.

¹² A conversão foi feita pelo dólar médio de 1991 no valor de US\$ 410,16. Cabe ressaltar que tinham sido consignados no OGU para o PNLCC aproximadamente US\$ 106,8 milhões. Os US\$ 6,6 milhões disponíveis em 1991 se referem exclusivamente a gastos com indenizações e restituições ao Banco do Brasil. Foram para *Crédito não utilizado* em torno de US\$ 7,3 milhões e o restante, cerca de US\$ 93 milhões em 1991, destinaram-se ao Inan e à FAE para aquisição de leite em pó. Salienta-se que esses recursos só foram utilizados no exercício de 1992, tendo sofrido uma desvalorização de quase 70%.

¹³ O cálculo do custo do programa foi feito a partir dos preços de valoração dos estoques (PVEs) de novembro de 1990 a janeiro de 1991. O valor médio do dólar daquele período foi de US\$ 156,04. Como não se dispôs do cronograma preciso de escoamento dos estoques, partiu-se do pressuposto de que a maior parte dos alimentos *in natura* foi vendida e/ou trocada no mercado no período de novembro de 1990 a janeiro de 1991.

¹⁴ A conversão foi feita pelo dólar médio de fevereiro a junho de 1992 no valor de US\$ 2.209,04, o que correspondeu ao período de implementação do programa. Uma parte dessa intervenção foi financiada com estoques públicos de alimentos vendidos no mercado, sendo o resultado dessas transações incorporados no custo do programa.

¹⁵ O cálculo do custo da distribuição do feijão foi feito a partir do PVE médio do produto no período de vigência do programa, ou seja, a US\$ 319/t. As estimativas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) foram transformadas pelo dólar médio de março a maio de 1993 – no valor de US\$ 29.458,72 –, período correspondente à maior retirada do produto.

¹⁶ A conversão foi feita pelo dólar médio de dezembro de 1993 no valor de US\$ 277,75, quando os recursos foram alocados na conta da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e do Exército.

¹⁷ A conversão foi feita pelo dólar médio de cada ano.

Obs.: 1. PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar; PSA – Programa de Suplementação Alimentar; PCA – Programa de Complementação Alimentar; PAN – Programa de Apoio Nutricional; PNLCC – Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes; GGI – Gente da Gente I; GGII – Gente da Gente II; Prodea – Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos; Inan – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição.

2. Convém ressaltar que os dados correspondem apenas aos recursos alocados pelo governo federal nos programas alimentares, não permitindo uma avaliação mais precisa dos custos do atendimento. As informações disponíveis não permitem essa análise porque os números não refletem os gastos com recursos humanos, físicos e administrativos nas diversas esferas de governo e na contrapartida local. Entretanto, foi feito um esforço no sentido de que a transformação dos cruzeiros correntes para dólares fosse a mais fiel possível aos períodos de aquisição dos alimentos (essas informações estão indicadas nas notas da tabela). Com isso, obtém-se um resultado mais próximo da despesa real efetuada pela União em programas de alimentação e nutrição.

TABELA A.2

PAN: beneficiários, volume de alimentos distribuídos e recursos financeiros alocados (1990 e 1991)

Ano	Beneficiários (1 mil)	Alimentos (t)	Recursos (US\$ 1 milhão)
1990 ¹	1.078	11.398	88,6
1991 ²	-	2.439	5,9

Fonte: Legião Brasileira de Assistência (LBA).

Elaboração: CPS/lpea.

Notas: ¹ Foram distribuídas adicionalmente 1.603.723 cestas de alimentos básicos, não se dispondo de informações sobre sua composição e volume distribuído. As cestas foram compradas e distribuídas pelas superintendências regionais da LBA.

² Em 1991, o programa não funcionou. Foram adquiridas apenas 2.439 t de leite para o Programa de Atendimento ao Desnutrido. Não existem informações sobre os beneficiários deste atendimento.

TABELA A.3

PNLCC: beneficiários, volume de leite distribuído e recursos financeiros alocados (1990 e 1991)

Ano	Beneficiários (1 mil)	Leite (l)	Recursos (US\$ 1 milhão)
1990 ¹	7.818	1.157.316.484	669,3
1991 ²	-		6,6

Fonte: Brasil (1990; 1993).

Elaboração: CPS/lpea.

Notas: ¹ Neste ano, o programa passou para o Ministério de Ação Social (MAS), ficando a cargo da Secretaria Nacional de Promoção Social (Senpros) a normalização e coordenação, e a cargo da LBA a sua execução. A faixa etária das crianças beneficiárias passou de 0 a 7 anos para 6 meses a 6 anos, mantendo-se a renda familiar de até dois salários mínimos.

² Por decreto presidencial de 17 de janeiro de 1991, o programa foi suspenso.

TABELA A.4

PSA: beneficiários, volume de alimentos distribuídos e recursos financeiros alocados (1990-1992)

Ano	Beneficiários (1 mil)	Alimentos (t)	Recursos (US\$ 1 milhão)
1990	6.667	60.401	115,5
1991	6.667	36.484	47,7
1992	2.786	2.899 ¹	16,4

Fonte: Inan.

Elaboração: CPS/lpea.

Nota: ¹ Corresponde à distribuição de leite em pó com recursos financeiros provenientes do extinto PNLCC.

Obs.: Para atender adequadamente (dez cestas anuais) a 6,7 milhões de beneficiários (1,8 milhão de mães e 4,9 milhões de crianças menores de 36 meses), seriam necessárias 360 mil toneladas de alimentos.

TABELA A.5
PSA (1990 e 1991)

A.5A – Volume de alimentos distribuídos, por região (t)

Região	Arroz		Feijão		Macarrão		Leite em pó		Mistura láctea		Fiambre e carne enlatada		Total	
	1990	1991	1990	1991	1990	1991	1990	1991	1990	1991	1990	1991	1990	1991
Norte	1.743	1.091	1.228	763	1.305	763	681	425	51	261	141	-	5.149	3.303
Nordeste	10.821	5.688	7.533	3.977	9.318	3.977	4.830	2.215	621	1.359	752	-	33.875	17.216
Centro-Oeste	1.018	797	715	573	714	573	352	321	-	210	101	-	2.900	2.474
Sudeste	4.562	3.022	3.248	2.148	3.397	2.148	1.163	1.201	675	764	380	-	13.425	9.283
Sul	1.736	1.370	1.208	974	1.208	973	577	545	152	346	171	-	5.052	4.208
Total	19.880	11.968	13.932	8.435	15.942	8.434	7.603	4.707	1.499	2.940	1.545	-	60.401	36.484

A.5B – Composição da cesta do programa, por beneficiário (kg)

Beneficiário	Arroz	Feijão	Macarrão	Leite em pó	Mistura láctea
Mães	4	2	2	1	-
Crianças de 6 a 18 meses	1	1	1	-	1,5
Crianças de 19 a 36 meses	1	1	1	1	-

Fonte: Inan.
Elaboração: CPS/Ipea.

TABELA A.6
PSA: distribuição dos beneficiários e do volume de alimentos, por região

Região	Beneficiários		Alimentos			
			1990		1991	
	N	%	t	%	t	%
Norte	598.510	8,9	5.149	8,5	3.303	9,1
Nordeste	3.121.220	46,8	33.875	56,1	17.216	47,2
Centro-Oeste	461.149	6,9	2.900	4,8	2.474	6,7
Sudeste	1.711.048	25,7	13.425	22,3	9.283	25,5
Sul	775.654	11,7	5.052	8,3	4.208	11,5
Total	6.667.581	100,0	60.401	100,0	36.484	100,0

Fonte: Inan.
Elaboração: CPS/Ipea.

TABELA A.7
PSA: volume de leite em pó adquirido com recurso do PNLCC e beneficiários, por Unidade da Federação (UF)

UF	Leite em pó (kg)	Beneficiários ¹
Norte	328.350	314.350
RO	50.000	50.000
AC	25.000	21.520
AM	61.425	58.316

(Continua)

(Continuação)

UF	Leite em pó (kg)	Beneficiários ¹
RR	25.000	25.000
PA	125.000	125.000
AP	25.000	18.418
TO	16.925	16.096
Nordeste	1.438.425	1.340.159
MA	174.525	165.707
PI	100.050	84.289
CE	225.000	203.398
RN	77.175	73.292
PB	125.000	104.698
PE	235.750	234.433
AL	83.500	79.290
SE	49.000	44.627
BA	350.425	350.425
Centro-Oeste	198.575	198.575
MS	36.050	36.050
MT	41.325	41.325
GO	85.625	85.625
DF	35.575	35.575
Sudeste	621.600	621.600
MG	247.150	247.150
ES	30.025	30.025
RJ	127.525	127.525
SP	216.900	216.900
Sul	312.050	312.050
PR	131.100	131.100
SC	74.775	74.775
RS	106.175	106.175
Total	2.889.000	2.786.734

Fontes: Inan e DEMOPB.

 Nota: ¹ Mães e crianças.

TABELA A.8

PNAE: estimativa dos beneficiários, por região (1990)

Região	Peae		Paie		Total	
	N	%	N	%	N	%
Norte	2.431.776	10,0	471.123	8,9	2.902.899	9,8
Nordeste	9.555.603	39,2	2.683.814	50,5	12.244.417	41,3
Sudeste	6.514.215	26,7	1.019.448	19,2	7.533.663	25,4
Sul	3.797.931	15,6	872.435	16,4	4.670.266	15,7

(Continua)

(Continuação)

Região	Peae		Paie		Total	
	N	%	N	%	N	%
Centro-Oeste	2.061.552	8,5	268.171	5,0	2.329.723	7,8
Total	24.361.077	100,0	5.314.991	100,0	29.680.968	100,0

Fonte: FAE.

Elaboração: CPS/lpea.

Obs.: O Programa Estadual de Alimentação Escolar (Peae) envolve os pré-escolares e escolares do primeiro grau de toda a rede pública nacional, assim como os alunos das escolas filantrópicas.

TABELA A.9

PNAE: alunos atendidos, volume de alimentos distribuídos e recursos financeiros alocados (1990-1992)

Ano	Alunos (1 mil)	Alimentos (t) ¹	Recursos (US\$ 1 milhão)
1990	29.681	138.116	402,2
1991	29.065	134.685	280,7
1992	30.600	92.918 ²	155,1

Fonte: FAE.

Elaboração: CPS/lpea.

Notas: ¹ Incluindo alimentos formulados.² Não estão incluídas as 1.349 t de leite em pó distribuídas com os recursos do extinto PNLCC. Vale destacar que, no final do ano, a FAE repassou recursos diretamente para os estados num valor equivalente a cinco dias de merenda, que não estão computados nesta tabela.

Obs.: Para atender adequadamente (15% das necessidades diárias do aluno) a 30,6 milhões de crianças (na pré-escola, no primeiro grau e em escolas filantrópicas), seriam necessárias cerca de 500 mil toneladas de alimentos.

TABELA A.10

PNAE: distribuição de produtos básicos e formulados, por região (1990-1992)
(Em t)

Região	1990			1991			1992		
	Produtos básicos	Produtos formulados	Total	Produtos básicos	Produtos formulados	Total	Produtos básicos	Produtos formulados	Total
Norte	7.809	5.766	13.575	6.293	3.828	10.121	8.918	861	9.779
Nordeste	36.109	19.953	56.062	30.198	12.576	42.774	35.477	1.928	37.405
Sudeste	18.587	13.954	32.541	33.893	17.381	51.274	22.918	3.576	26.494
Sul	14.100	8.891	22.991	15.084	5.600	20.684	11.306	1.330	12.636
Centro-Oeste	9.763	3.184	12.947	6.886	2.945	9.831	6.221	382	6.603
Total	86.368	51.748	138.116	92.354	42.330	134.684	84.840	8.077	92.918

Fonte: FAE.

Elaboração: CPS/lpea.

TABELA A. 11

PNAE: evolução dos beneficiários e do volume de alimentos distribuídos, por região (1990-1992)

Região	1990		1991		1992	
	Beneficiários	Alimentos (t)	Beneficiários	Alimentos (t)	Beneficiários	Alimentos (t) ¹
Brasil	29.680.968	138.116	29.065.105	134.684	30.600.250	92.918
Norte	2.902.899	13.575	2.636.985	10.121	2.884.913	9.779
Nordeste	12.244.417	56.062	9.156.100	42.774	9.581.943	37.405
Sudeste	7.533.663	32.541	11.191.449	51.274	11.693.837	26.495
Sul	4.670.266	22.990	4.007.316	20.684	4.279.976	12.636
Centro-Oeste	2.329.723	12.948	2.073.255	9.831	2.159.581	6.603

Fonte: FAE.

Elaboração: CPS/Ipea.

 Nota: ¹ Não estão incluídas as 1.349 t de leite em pó distribuídas com os recursos do extinto PNLCC. Vale destacar que, no final do ano, a FAE repassou recursos diretamente para os estados num valor equivalente a cinco dias de merenda, que não estão computados nesta tabela.

TABELA A. 12

PAT: trabalhadores beneficiados, por região (1990-1992)¹

Região	1990		1991		1992	
	N	%	N	%	N	%
Norte	170.209	2,65	178.404	2,61	145.597	1,86
Nordeste	605.010	9,41	679.855	9,96	573.140	7,30
Sudeste	4.426.076	68,82	4.687.565	68,70	5.945.760	75,77
Sul	1.002.019	15,58	985.989	14,45	940.184	11,98
Centro-Oeste	228.379	3,55	291.104	4,27	242.732	3,09
Total	6.431.693	100	6.822.917	100	7.847.413	100

Fonte: Ministério do Trabalho.

 Nota: ¹ Os dados referentes a 1992 são ainda preliminares.

TABELA A. 13

PAT: empresas participantes, por região (1990-1993)¹

Região	1990		1991		1992		1993	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Norte	530	1,91	822	2,18	1.194	2,23	1.459	3,46
Nordeste	2.952	8,68	3.198	8,47	4.172	8,12	5.186	12,29
Sudeste	22.790	67,03	25.998	68,87	24.964	69,94	27.626	65,44
Sul	6.340	18,65	6.307	16,71	6.846	15,73	6.303	14,93
Centro-Oeste	1.267	3,73	1.426	3,78	2.005	3,97	1.639	3,88
Total	33.999	100	37.751	100	39.181	100	42.213	100

Fonte: Ministério do Trabalho.

 Nota: ¹ Os dados referentes a 1992 e 1993 são ainda preliminares.

TABELA A. 14

PAT: proporção de trabalhadores beneficiados, por tipo de serviço (1990 e 1992)¹
(Em %)

Ano	Convênio	Fornecedor	Próprio	Cesta	Total
1990	51,7	23,6	24,7	-	100
1992	38,8	29,6	19,3	12,2	100

Fonte: Ministério do Trabalho.

Nota: ¹ Os dados referentes a 1992 são ainda preliminares.

TABELA A. 15

PAT: trabalhadores beneficiados, por faixa de salário mínimo (1992)¹

Salário mínimo	Beneficiados	
	N	%
Até 2,5	1.589.554	20,25
De 2,5 a 3	1.359.883	17,32
De 3 a 5	1.825.436	23,26
Mais de 5	3.072.540	39,15
Total	7.847.413	100

Fonte: Ministério do Trabalho.

Nota: ¹ Os dados referentes a 1992 são ainda preliminares.

TABELA A. 16

GGI: municípios atendidos, polos de distribuição, famílias beneficiadas e volume de alimentos distribuídos, por estado (nov. 1990-maio 1991)

Estado	Municípios	Polos de distribuição	Famílias	Alimentos (kg)
Alagoas	22	1	21.229	2.377.648
Bahia	30	2	33.472	3.748.864
Ceará	117	7	188.896	21.156.352
Maranhão	19	1	38.696	4.333.952
Minas Gerais	-	-	-	-
Paraíba	100	4	73.638	8.247.456
Pernambuco	54	4	105.350	11.799.200
Piauí	96	2	120.210	13.463.520
Rio Grande do Norte	128	3	62.483	6.998.096
Sergipe	13	1	11.174	1.251.488
Total	579	25	655.148	73.376.576

Fonte: Diretoria de Operações e Abastecimento (Dirab)/Conab.

Elaboração: CPS/Ipea.

Obs.: Para atender a 655.148 famílias durante sete meses, foram distribuídas 4.586.036 cestas de 16 kg de alimentos.

TABELA A.17

GGI: volume mensal de cada alimento distribuído na cesta do programa, por estado (nov. 1990-maio 1991)
(Em kg)

Estado	Arroz	Farinha	Feijão	Fubá	Total
Alagoas	212.290	63.687	21.229	42.458	339.664
Bahia	334.720	100.416	33.472	66.944	535.552
Ceará	1.888.960	566.688	188.896	377.792	3.022.336
Maranhão	386.960	116.088	38.696	77.392	619.136
Minas Gerais	-	-	-	-	-
Paraíba	736.380	220.914	73.638	147.276	1.178.208
Pernambuco	1.053.500	316.050	105.350	210.700	1.685.600
Piauí	1.202.100	360.630	120.210	240.420	1.923.360
Rio Grande do Norte	624.830	187.449	62.483	124.966	999.728
Sergipe	111.740	33.522	11.174	22.348	178.784
Total	6.551.480	1.965.444	655.148	1.310.296	10.482.368

Fonte: Dirab/Conab.

Elaboração: CPS/Ipea.

Obs.: Houve alteração na composição das cestas a partir da terceira distribuição: fase inicial (primeira e segunda distribuição) – 10 kg de arroz, 3 kg de fubá e 3 kg de farinha; segunda fase (a partir da terceira distribuição): 10 kg de arroz, 3 kg de farinha, 2 kg de fubá e 1 kg de feijão.

TABELA A.18

GGII: municípios atendidos, polos de distribuição, famílias beneficiadas e volume de alimentos distribuídos, por estado (fev.-jun. 1992)

Estado	Municípios	Polos de distribuição	Famílias	Alimentos (kg)
Alagoas	37	1	31.900	2.552.000
Bahia	105	5	111.100	8.888.000
Ceará	120	6	98.900	7.912.000
Maranhão	44	4	27.200	2.176.000
Minas Gerais	15	1	15.000	1.200.000
Paraíba	128	4	86.000	6.880.000
Pernambuco	62	6	124.000	9.920.000
Piauí	65	3	54.900	4.392.000
Rio Grande do Norte	134	4	86.000	6.880.000
Sergipe	29	1	20.000	1.600.000
Total	739	35	655.000	52.400.000

Fonte: Dirab/Conab.

Elaboração: CPS/Ipea.

Obs.: Para atender a 655 mil famílias durante cinco meses, foram distribuídas 3.275.000 cestas de 16 kg de alimentos.

TABELA A.19

GGII: volume mensal de cada alimento distribuído na cesta do programa, por estado (fev.-jun. 1992)
(Em kg)

Estado	Arroz	Farinha	Feijão	Fubá	Açúcar	Óleo de soja	Total
Alagoas	159.500	95.700	95.700	63.800	63.800	31.900	510.400
Bahia	555.500	333.300	333.300	222.200	222.200	111.100	1.777.600
Ceará	494.500	296.700	296.700	197.800	197.800	98.900	1.582.400
Maranhão	136.000	81.600	81.600	54.400	54.400	27.200	435.200
Minas Gerais	75.000	45.000	45.000	30.000	30.000	15.000	240.000
Paraíba	430.000	258.000	258.000	172.000	172.000	86.000	1.376.000
Pernambuco	620.000	372.000	372.000	248.000	248.000	124.000	1.984.000
Piauí	274.500	164.700	164.700	109.800	109.800	54.900	878.400
Rio Grande do Norte	430.000	258.000	258.000	172.000	172.000	86.000	1.376.000
Sergipe	100.000	60.000	60.000	40.000	40.000	20.000	320.000
Total	3.275.000	1.965.000	1.965.000	1.310.000	1.310.000	655.000	10.480.000

Fonte: Dirab/Conab.

Elaboração: CPS/Ipea.

Obs.: Composição das cestas de 16 kg de alimentos: 5 kg de arroz, 3 kg de farinha, 3 kg de feijão, 2 kg de fubá, 2 kg de açúcar e 1 lata de óleo de soja.

TABELA A.20

Programa de Atendimento aos Desnutridos e às Gestantes em Risco Nutricional – Leite é Saúde: municípios atendidos, beneficiários e recursos financeiros repassados pela União, por UF (1993)

UF	Municípios	Beneficiários				Recursos (US\$) ²
		Crianças desnutridas	Contatos ¹	Gestantes	Total	
Brasil	286	202.527	392.778	127.204	722.509	32.479.290
Norte	23	23.206	46.412	13.403	83.021	3.765.277
AC	1	1.312	2.624	876	4.812	196.097
AM	2	8.095	16.190	2.608	26.893	1.325.107
AP	1	1.195	2.390	798	4.383	178.613
RR	1	1.122	2.244	749	4.115	167.694
RO	4	2.998	5.996	2.001	10.995	448.079
PA	7	6.538	13.076	5.052	24.666	1.158.214
TO	7	1.946	3.892	1.319	7.157	291.474
Nordeste	147	87.856	163.436	53.298	304.590	13.941.498
AL	1	6.020	12.040	1.850	19.910	1.037.156
BA	12	7.624	15.248	4.720	27.592	1.326.212
CE	62	27.303	42.330	18.496	88.129	3.890.402

(Continua)

(Continuação)

UF	Municípios	Beneficiários				Recursos (US\$) ²
		Crianças desnutridas	Contatos ¹	Gestantes	Total	
MA	7	9.324	18.648	6.362	34.334	1.497.877
PB	30	7.271	14.542	4.845	26.658	1.151.705
PE	5	8.098	16.196	4.938	29.232	1.444.570
PI	17	10.696	21.392	5.228	37.316	1.761.198
RN	7	6.075	12.150	4.713	22.938	928.360
SE	6	5.445	10.890	2.146	18.481	904.018
Sudeste	60	68.000	136.000	40.698	244.698	10.883.357
ES	5	1.305	2.610	3.441	7.356	252.632
MG	38	13.008	26.016	15.396	54.420	2.087.213
RJ	3	21.116	42.232	7.180	70.528	3.311.623
SP	14	32.571	65.142	14.681	112.394	5.231.889
Sul	22	11.281	22.562	9.352	43.195	1.894.343
PR	9	3.501	7.002	3.859	14.362	602.360
RS	12	5.575	11.150	3.840	20.565	908.768
SC	1	2.205	4.410	1.653	8.268	383.214
Centro-Oeste	34	12.184	24.368	10.453	47.005	1.994.816
DF	1	720	1.440	275	2.435	126.146
GO	29	9.330	18.660	7.624	35.614	1.543.849
MS	1	464	928	547	1.939	70.387
MT	3	1.670	3.340	2.007	7.017	254.434

Fonte: Inan.

Elaboração: CPS/Ipea.

 Notas: ¹ Crianças de 2 a 5 anos que sejam irmãs dos desnutridos menores de 2 anos inscritos no programa.

² A conversão foi feita pelo dólar médio de outubro e novembro de 1993 no valor de US\$ 171,23.

TABELA A.21

Programa de Atendimento aos Desnutridos e às Gestantes em Risco Nutricional – Leite é Saúde: beneficiários e recursos financeiros repassados pela União, por capital (1993)

Capital	Beneficiários		Beneficiários nas capitais/total de beneficiários	Recursos (US\$) ¹
	N	%		
Brasil	460.026	100,0	63,7	21.789.020
Norte	60.979	13,3	73,5	2.834.787
Rio Branco	4.812	1,0	100,0	196.097
Manaus	26.693	5,8	99,3	1.317.113
Macapá	4.383	1,0	100,0	178.613
Boa Vista	4.115	0,9	100,0	167.694
Porto Velho	7.453	1,6	67,8	303.719
Belém	12.690	2,8	51,4	637.609
Palmas	833	0,2	11,6	33.942

(Continua)

(Continuação)

Capital	Beneficiários		Beneficiários nas capitais/total de beneficiários	Recursos (US\$) ¹
	N	%		
Nordeste	169.712	35,9	55,7	8.274.641
Maceió	19.910	4,3	100,0	1.037.156
Salvador	16.722	3,6	60,6	853.963
Fortaleza	32.672	7,1	37,1	1.629.573
São Luís	18.435	4,0	53,7	752.091
João Pessoa	6.340	1,4	23,8	329.535
Recife	20.553	4,5	70,3	1.039.103
Teresina	25.593	5,6	68,6	1.285.926
Natal	16.227	3,5	70,7	656.091
Aracaju	13.260	2,9	71,7	691.203
Sudeste	185.649	40,4	75,9	8.630.533
Vitória	-	-	-	-
Belo Horizonte	17.158	3,7	31,5	602.552
Rio de Janeiro	65.000	14,1	92,2	3.117.493
São Paulo	103.491	22,5	92,1	4.910.488
Sul	23.524	5,1	54,5	1.113.689
Curitiba	8.524	1,9	59,4	398.817
Porto Alegre	15.000	3,3	72,9	714.872
Florianópolis	-	-	-	-
Centro-Oeste	20.162	4,4	42,9	935.371
Distrito Federal	2.435	0,5	100,0	126.146
Goiânia	11.625	2,5	32,6	587.723
Campo Grande	-	-	-	-
Cuiabá	6.102	1,3	87,0	221.502

Fonte: Inan.

Elaboração: CPS/Ipea.

Nota: ¹ A conversão foi feita pelo dólar médio de outubro e novembro de 1993 no valor de US\$ 171,23.

TABELA A.22

PNAE: distribuição dos beneficiários e dos recursos financeiros repassados pela União, por região (1993)

Região	Beneficiários		Recursos (US\$ 1 milhão)	Recursos (%)		Total
	N	%		Para os estados	Para os municípios ¹	
Brasil	30.600.250	100,0	455,9	80,0	20,0	100,0
Norte	2.884.913	9,4	48,3	9,7	0,9	10,6
Nordeste	9.581.943	31,3	171,9	32,7	5,0	37,7
Sudeste	11.693.837	38,2	125,4	17,3	10,2	27,5
Sul	4.279.976	14,0	72,9	13,4	2,6	16,0
Centro-Oeste	2.159.581	7,1	37,4	6,9	1,3	8,2

Fonte: FAE.

Elaboração: CPS/Ipea.

Nota: ¹ Aderiram à descentralização do programa 23 capitais e 286 municípios com população acima de 50 mil habitantes.

TABELA A.23

PNAE: municípios candidatos e municípios habilitados para a descentralização do programa, por UF (1993)

UF	Municípios candidatos ¹	Alunos	Municípios habilitados ²	Alunos
Brasil	591	11.438.547	309	6.054.988
Norte	45	727.687	23	304.856
AC	2	18.241	2	25.782
AM	7	78.437	2	93.044
AP	2	14.337	2	11.605
RR	1	0	1	1.148
RO	8	145.149	8	82.707
PA	22	433.396	5	65.910
TO	3	38.127	3	24.660
Nordeste	180	2.729.408	86	1.442.718
AL	8	117.465	6	68.758
BA	41	646.774	10	150.115
CE	23	312.054	17	231.088
MA	24	539.417	15	362.837
PB	19	177.306	11	85.255
PE	30	592.074	13	166.150
PI	19	196.503	7	199.690
RN	9	82.222	3	122.092
SE	7	65.593	4	56.733
Sudeste	205	5.706.839	100	3.140.998
ES	10	308.621	3	32.632
MG	66	1.295.267	45	929.168
RJ	29	875.989	8	103.365
SP	100	3.226.962	44	2.075.833
Sul	140	1.866.780	85	844.400
PR	39	632.841	31	475.736
RS	65	817.386	40	243.783
SC	36	416.553	14	124.881
Centro-Oeste	21	407.833	15	322.016
DF	0	0	0	0
GO	10	213.102	5	107.631
MS	5	82.837	4	143.887
MT	6	111.894	6	70.498

Fonte: FAE.

Elaboração: CPS/Ipea.

 Notas: ¹ Inclui capitais (26 – o DF é considerado Estado), municípios com população acima de 50 mil habitantes e municípios que participaram da experiência de descentralização em 1986-1989 (565).

² Número de municípios que preencheram os requisitos de participação do programa e que foram efetivamente incorporados.

TABELA A.24
Ação Emergencial de Doação de Feijão à População Carente: distribuição mensal (fev.-set. 1993)
 (Em t)

Mês	Distribuição
Fevereiro	1.698
Março	27.056
Abril	18.049
Maio	12.784
Junho	8.941
Julho	8.416
Agosto	9.170
Setembro	1.768
Total	87.882

Fonte: BB (1993).

TABELA A.25
Ação Emergencial de Doação de Feijão à População Carente: volume de feijão doado, retirado e não retirado, por região (1993)
 (Em t)

Região	Feijão doado	Feijão retirado	Feijão não retirado
Norte	2.968	2.444	524
Nordeste	51.862	49.228	2.634
Sudeste	22.177	19.603	2.574
Sul	10.592	10.272	320
Centro-Oeste	6.718	6.335	383
Total	94.317	87.882	6.435

Fonte: BB (1993).

TABELA A.26
Prodea: municípios atendidos, famílias beneficiadas e volume de alimentos distribuídos, por estado (1993)

Estado	Municípios	Famílias	Alimentos (t) ¹
Maranhão	38	128.290	12.829,0
Piauí	148	238.865	23.886,5
Ceará	181	369.000	36.900,0
Rio Grande do Norte	136	153.750	15.375,0
Paraíba	159	252.765	25.276,5
Pernambuco	135	345.901	34.590,1
Alagoas	34	71.171	7.117,1

(Continua)

(Continuação)

Estado	Municípios	Famílias	Alimentos (t) ¹
Sergipe	35	62.756	6.275,6
Bahia	246	372.767	37.276,7
Minas Gerais	50	54.735	5.473,5
Total	1.162	2.050.000	205.000

Fonte: Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

Elaboração: CPS/lpea.

Nota: ¹ Informações preliminares. Deverá ser distribuída uma cesta de 25 kg de alimentos, durante quatro meses, para 2.050.000 famílias.

REFERÊNCIAS

BB – BANCO DO BRASIL. **O Banco do Brasil na Ação Emergencial de Doação de Feijão à População Carente**. Brasília: Deape, 1993.

BRASIL. Ministério da Ação Social. **Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes – PNLCC**: relatório 1990. Brasília: Senpros, 1990.

_____. Ministério do Bem-Estar Social. **Ação emergencial de distribuição de alimentos à população pobre**: metodologia e operacionalização. Brasília: Sehaç, 1993. (Relatório Técnico, n. 2).

CONAB – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Relatórios parciais sobre o programa Gente da Gente I**. Brasília: Conab, 1991.

_____. **Relatórios parciais sobre o programa Gente da Gente II**. Brasília: Conab, 1992.

FAE – FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE. **Proposta para atendimento ao Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares – Paie**. Brasília: FAE, 1986.

_____. **Relatório anual de atividades de 1990**. Brasília: FAE, 1990.

_____. **Relatório anual de atividades de 1991**. Brasília: FAE, 1991.

_____. **Relatório anual de atividades de 1992**. Brasília: FAE, 1992.

_____. **Relatório anual de atividades de 1993**. Brasília: FAE, 1993.

FLBA – FUNDAÇÃO LEGIÃO BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA. **Plano diretor LBA** – triênio 1991/1993. Brasília, 1990.

_____. **Relatório de atividades**. Brasília, ago. 1991a.

_____. **LBA relatório geral** – 1990. Brasília, 1991b.

INAN – INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO.

Balço anual de 1990. Brasília: Inan, 1990.

_____. **Balço anual de 1991.** Brasília: Inan, 1991.

_____. **Balço anual de 1992.** Brasília: Inan, 1992.

_____. **Balço anual de 1993.** Brasília: Inan, 1993.