

Um Balanço das Ações de Governo no Combate à Fome e à Miséria – 1993

Anna Maria T.M. Peliano, coord.

ipea
INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

Um Balanço das Ações de Governo no Combate à Fome e à Miséria — 1993

Anna Maria T.M. Peliano, coord.

**Um Balanço das Ações de Governo no
Combate à Fome e à Miséria
1993**

Anna Maria T.M. Peliano, coord.
Ana Lúcia Lobato
Carlos Alberto Ramos
Enid Rocha Andrade Silva
Guilherme Costa Delgado
Nathalie Beghin
Ronaldo Coutinho Garcia

Sumário

APRESENTAÇÃO

PARTE I DIRETRIZES E PRIORIDADES

- 1. O Plano de Combate à Fome e à Miséria**
 - 1.1 Um Breve Retrospecto
 - 1.2 O Conteúdo do Plano
 - 1.3 A Parceria e seus Desdobramentos
- 2. Os Programas Prioritários**
 - 2.1 O Atendimento aos Desnutridos e às Gestantes de Risco Nutricional
 - 2.2 A Descentralização da Merenda Escolar
 - 2.3 A Revisão e Ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador — PAT
 - 2.4 O Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos — PRODEA
 - 2.5 O Programa de Assentamento de Trabalhadores Rurais

PARTE II CONJUNTURA ECONÔMICA, MERCADO DE TRABALHO E SETOR RURAL: IMPLICAÇÕES PARA O COMBATE À FOME E À MISÉRIA

- 1. A Conjuntura Econômica**
 - 1.1 Programas de Estabilização e o Combate à Miséria
 - 1.2 1993: foi o Crescimento Econômico um Sinônimo de Retomada do Desenvolvimento?
 - 1.3 Conclusões
- 2. O Mercado de Trabalho**
 - 2.1 O Impacto da Recuperação no Mercado de Trabalho
 - 2.2 A Informalização do Emprego: Fenômeno Estrutural ou Conjuntural?
 - 2.3 Salários Reais: Crescimento e Diferenciação
 - 2.4 Conclusões

3. A Política Agrícola e o Setor Rural

3.1 Prioridades da Segurança Alimentar

3.2 Política de Produção de Alimentos

3.3 Mudanças de Formas de Regulação: Função Social da Propriedade e Previdência Rural

3.4 Reforma Comercial, Estoques Públicos e as Demandas por Distribuição de Alimentos

3.5 Conclusões

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sinopse

Este documento é fruto de um trabalho coletivo. Reúne fatos, interpretações e conclusões que passaram por um amplo debate interno sem pretender, no entanto, convergir para a unanimidade de pensamento acerca do seu conteúdo. Diferenças de estilo e de opinião resultam da opção por oferecer ao leitor a liberdade de fazer sua própria leitura a partir das evidências apresentadas e das análises desenvolvidas nos diversos capítulos do texto.

Ocioso dizer que as opiniões e interpretações contidas no documento não refletem necessariamente o ponto de vista da instituição IPEA, mas tão-somente a versão dos autores.

APRESENTAÇÃO

Já em 1951, Josué de Castro, em sua *Geopolítica da Fome*, premonitivamente nos alertava: "...no mundo atual, constituído como um organismo vivo e unitário, com todas as suas partes indissoluvelmente ligadas, não é mais possível deixar-se impunemente uma região sofrendo fome, apodrecendo e morrendo de fome — sem que o mundo inteiro venha a sofrer as conseqüências dessa infecção local, e fique também ameaçado de morte". No Brasil de hoje, essa afirmação, escrita há 43 anos atrás, ilustra o conflito entre uma estrutura econômica e social, cuja principal característica é a exclusão, e um sistema político-institucional onde as liberdades individuais e o conceito de cidadania vão ganhando espaço.

Parafraseando Caetano, "morar em campos de concentração de renda em São Conrado" parece ser, eticamente, cada vez mais "desconfortante". A extensão da violência cotidiana, que já não poupa nenhum setor social, reflete a inviabilidade de uma ordem social excludente. As alegações econômicas, políticas e psicológicas, que no passado recente pretendiam justificar a segmentação entre uma minoria opulenta e uma maioria marginalizada, vão perdendo cada vez mais adeptos, mesmo entre os beneficiários dessa ordem.

Nessa direção, os acontecimentos políticos do ano de 1992 introduziram no debate público a questão da ética que, inicialmente restrita ao combate à corrupção, foi ampliando-se para incorporar a solidariedade institucional e civil. Depois da experiência do governo Collor, que fez da "modernidade" seu lema, as alternativas que esta pode apresentar começam a ser repensadas e reformuladas.

O Plano de Combate à Fome e à Miséria lançado em 1993 e as características operacionais que adquiriu são, em grande medida, fruto dessa conjuntura. Politicamente, o governo assume o combate à miséria como objetivo prioritário. Sem perder de vista a necessidade de estabilizar a economia e retomar o crescimento, a racionalidade economicista começa a perder espaço e a dimensão social e ética vai, lentamente, se impondo à redução unidimensional, e portanto autoritária, da lógica econômica.

Porém, os frutos das mudanças sociais em curso não se restringem à prioridade dada ao Plano de Combate à Fome e à Miséria. As formas de operacionalização incorporam essas novas demandas de transparência na utilização dos recursos do Estado. A sociedade civil, através do Conselho Nacional de Segurança Alimentar— CONSEA, teve um papel fundamental nas prioridades estabelecidas e nas formas de gestão. A parceria Governo-Sociedade foi o princípio norteador do Plano.

Este documento tem como objetivo trazer um primeiro balanço das ações governamentais inscritas no Combate à Fome e à Miséria. Como se poderá apreciar no transcurso do texto, esse balanço dista de ser uma apologia da ação governamental. O Plano deve ser assumido como uma das dimensões de um processo que não é linear e, seguindo os princípios de transparência e parceria, neste documento se analisarão os avanços, contradições e limitações das medidas tomadas. Assumimos que, dada a necessidade de um controle social das ações de governo, a publicação de um balanço seria uma forma de incentivar esse controle. Desta forma, a linguagem utilizada pretende escapar dos tecnicismos que, historicamente, inviabilizavam, em nome de um falso rigor, uma leitura acessível ao cidadão não familiarizado. A busca dessa comunicação talvez outorgue certa superficialidade a algumas análises. Somos conscientes desse custo e consideramos que os benefícios de uma ampla divulgação e leitura compensam possíveis deficiências formais.

Dado esse objetivo, na primeira parte será apresentada uma breve síntese da gênese do Plano, de seu conteúdo e dos princípios que direcionaram sua operacionalização. Como se poderá perceber, o grande destaque e a prioridade conferidas pelo atual governo ao Combate à Fome e à Miséria representam uma inovação no âmbito das políticas públicas destinadas aos segmentos da população historicamente marginalizados. Um segundo elemento inovador refere-se à transparência, o controle da sociedade civil e a falta de sectarismo que caracterizaram todo o processo. Esta dinâmica é, também, inédita dentro da formulação e implementação das políticas públicas e, certamente, marca uma ruptura com respeito às práticas anteriores.

Ainda na primeira parte serão detalhadas as principais características, os avanços e as limitações dos programas prioritários: o atendimento às crianças desnutridas e às gestantes de risco nutricional, descentralização da merenda escolar, a revisão e ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador—PAT, o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos—PRODEA — e os assentamentos de trabalhadores rurais. No transcurso dessa Seção poderá observar-se que a transparência, parceria e controle da sociedade civil não configuraram uma mera retórica, senão, pelo

contrário, um princípio que permeou todas as ações. Foram justamente essas características do Plano que permitiram enfrentar certas dificuldades encontradas no transcurso do ano, principalmente no caso da definição de prioridades e na alocação dos recursos públicos.

A parte II será dedicada à análise da política econômica, do mercado de trabalho e do setor rural. É redundante salientar a importância desses três espaços em uma estratégia de combate à fome e à miséria. Em todos os casos, pode-se perceber que a crise estrutural desenha um quadro de indefinição. Se por um lado esse impasse penaliza os setores mais vulneráveis e com menor poder de negociação, por outro lado deixa em aberto as características que definirão o futuro modelo de desenvolvimento.

Por último, nas Considerações Finais tentamos expor os desafios no futuro imediato e de longo prazo. Assim, os avanços em termos de solidariedade e ética recentemente obtidos não são irreversíveis. Nesse sentido, as palavras de Gorz ilustram esse desafio: "ce ne sera pas parce que tel est le sens de l'Histoire mais parce que nous aurons fait l'histoire pour qu'elle prenne ce sens.⁽¹⁾" O ano de 1993 pode ficar como um episódio transitório em uma larga história de exclusão e miséria ou como o início de uma reversão histórica desse quadro.

(1) Gorz, A. *Métamorphoses du Travail. Quête du Sens. Critique de la Raison Économique*. Galilée. Paris. 1991, p. 124. A tradução da frase citada seria: ".... não é porque tal seja o sentido da História mas porque nós temos feito a história para que ela tome esse sentido".

PARTE I

DIRETRIZES E PRIORIDADES

1. O Plano de Combate à Fome e à Miséria

1.1 Um Breve Retrospecto

O quadro da atuação governamental encontrado pelo governo Itamar Franco na área do atendimento alimentar era desolador. Todos os programas de alimentação e nutrição para o grupo materno-infantil haviam sido extintos pelo governo anterior; a distribuição da merenda escolar estava restrita a apenas 38 dias em todo o ano de 1992 e a cobertura do Programa de Alimentação do Trabalhador representava apenas 10% do seu potencial de atendimento.⁽²⁾ Os estoques governamentais de alimentos se deterioravam diante de uma população morrendo de fome.

A prioridade imediatamente atribuída pelo novo Presidente da República ao combate à miséria motivou a Frente dos Prefeitos a organizar um encontro em Brasília (nov./92), no qual foi reivindicado o apoio do governo federal para programas de geração de emprego, descentralização da merenda escolar e a transferência de parte dos estoques públicos de alimentos para os municípios, com a finalidade de serem distribuídos às populações carentes.

A Assessoria Social da Presidência da República iniciou um processo de articulação entre os diversos ministérios, representações dos governos estaduais e municipais e segmentos organizados da sociedade, voltado para a revisão dos programas federais de alimentação. O Palácio do Planalto passou então a ser palco de discussões sobre alternativas de implementação de um programa de distribuição de leite para crianças carentes, de descentralização da merenda escolar e de ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador.

A primeira providência de vulto foi a distribuição de 100 mil toneladas de feijão provenientes dos estoques públicos para 4623 municípios numa operação caracterizada pela descentralização. Sob a coordenação do Ministério do Bem-Estar Social, o governo federal doou os alimentos, estabeleceu os critérios gerais da operação e acompanhou sua execução. As prefeituras se responsabilizaram pelo transporte, e a distribuição do feijão foi realizada em conjunto com os segmentos organizados das próprias comunidades.

Nesse meio tempo, com o objetivo de contribuir para o encaminhamento das questões alimentares no Brasil, o Partido dos Trabalhadores apresentou ao presidente da República (fev./93) um documento contendo propostas para uma política de segurança alimentar e criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar. Foi acatada a proposta de criação do Conselho, tendo o presidente Itamar Franco convidado para liderá-lo o sociólogo Herbert de Souza.

Ao IPEA, que vinha assessorando tecnicamente todo esse processo, coube então a tarefa de dimensionar a população em condições mais graves de insuficiência alimentar, mapear a distribuição da produção de alimentos e formular as alternativas imediatas para o enfrentamento da fome no país. Os resultados desse trabalho, publicados no documento o "Mapa da Fome: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar", foram apresentados ao presidente da República e a todos os seus ministros, em reunião realizada no dia 18 de março de 1993.

O propósito do *Mapa da Fome* era estimar a dimensão da indigência no país, desagregando-a por municípios, como forma de indicar ordens de grandeza do problema, alertando as autoridades e a sociedade civil para o tamanho do drama social brasileiro. Os quase 32 milhões de indigentes encontrados no trabalho representam uma estimativa, a melhor que podia ser feita com os dados disponíveis, extraídos dos Censos Demográficos de 1980 e 1991, (a primeira consolidação) e da Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar—PNAD— de 1990. A metodologia utilizada foi desenvolvida pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe—CEPAL.

O *Mapa da Fome* cumpriu um objetivo eminentemente político, ao contribuir para que os excluídos fossem incorporados ao debate sobre os destinos do país. A pobreza, a indigência e a fome estão inscritas em definitivo, espera-se, na agenda de temas relevantes e das preocupações nacionais. Os miseráveis, os sem representação, os não-cidadãos adquiriram voz, através da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, e das lideranças sociais e políticas que se inconformaram com a perversa situação social revelada pelo *Mapa da Fome*.

(2) Considerando que apenas 38.000 empresas participavam do Programa, enquanto que cerca de 380.000 poderiam fazê-lo.

Tanto assim que, ao tomar conhecimento da existência de cerca de 32 milhões de indigentes, 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, e criou uma Comissão integrada por membros do governo e da sociedade civil⁽³⁾ para organizar todo esse material e elaborar um plano de ação.

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, através da referida Comissão, iniciou-se um trabalho de parceria entre governo e sociedade, num processo democrático de definição das ações governamentais.

1.2 O Conteúdo do Plano

No Plano de Combate à Fome e à Miséria encaminhado ao presidente da República em abril de 93 enfatizou-se a importância da retomada do crescimento econômico e destacaram-se ações prioritárias a cargo dos ministérios, empresas estatais e bancos oficiais. A seleção dos programas e atividades governamentais foi realizada a partir dos seguintes critérios:

- a) o impacto no curto prazo sobre a geração de emprego;
- b) a melhoria do poder aquisitivo da população;
- c) o estímulo à produção de alimentos e o apoio aos agricultores de baixa renda;
- d) a ampliação do acesso aos alimentos através de programas alimentares;
- e) a mobilização da sociedade civil; e
- f) a implementação de ações ou programas voltados para dar suporte e garantir a complementaridade aos programas prioritários.

De um modo geral, foram acatadas todas as propostas encaminhadas pelos ministérios setoriais, sendo que algumas continham programas bem detalhados, e outras apenas linhas de ação, que refletiam declaração de intenções a serem devidamente aprimoradas. O Plano incorporou programas de grande dimensão — como o da merenda escolar, que atinge 30 milhões de crianças — e ações pontuais e de pequena cobertura. Assim, os programas que integraram a primeira versão do documento não fornecem uma visão completa e definitiva do que deveria ser contemplado ao longo do período previsto para sua execução (1993/94). Neste sentido, o Plano não pode ser defendido como uma proposta global de redirecionamento nos rumos do desenvolvimento nacional, assumido como imprescindível para a erradicação definitiva da fome. Trata-se simplesmente de um primeiro passo na explicitação da nova prioridade nacional, de um instrumento que deveria nortear a ação do governo, a ser constantemente revisado e aperfeiçoado. A idéia era dar-lhe dinamismo mediante um ajustamento permanente em função da análise dos resultados e da avaliação de alternativas mais adequadas.

O reconhecimento das dificuldades administrativas e orçamentárias enfrentadas pelo governo federal conduziu à decisão de não se propor novos projetos, e sim identificar aquelas atividades em andamento sobre as quais deveria ser concentrado todo o esforço para garantir uma ação coordenada dos vários ministérios, com o propósito de melhorar o gerenciamento, garantir a alocação de recursos em projetos prioritários e promover um acompanhamento permanente das ações. Assim, não se encontram "novidades" no âmbito do Plano que traduz a prioridade absoluta anunciada pelo governo Itamar Franco. A inovação está na implementação simultânea e articulada das ações governamentais para ampliar o seu impacto, na descentralização da execução e na parceria entre o governo e a sociedade civil. A única exceção foi a proposta contida no Plano de criação de um programa de atendimento às crianças desnutridas e gestantes de risco nutricional.

Cinco grandes conjuntos englobam as diversas ações incluídas no Plano: (a) política econômica; (b) políticas de geração de emprego e renda; (c) políticas agrícolas e agrárias; (d) programas de alimentação; e (e) programas complementares.

(3) Fizeram parte da referida Comissão: o Sociólogo Herbert de Souza, o Bispo da Diocese de Duque de Caxias — Dom Mauro Morelli, a Presidente do INAN — Josenilda Brant, a Assessora Especial para Assuntos Sociais da Presidência da República — Denise Paiva, a Coordenadora da Coordenação de Política Social do IPEA — CPS, Anna Maria Peliano e a Ministra da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República — Yeda Crusius.

Como eixo da política econômica foi destacada a retomada do desenvolvimento, através do investimento em setores que apresentam maiores impactos sobre as populações de baixa renda, ou seja, aqueles intensivos em emprego e/ou produtores de bens essenciais de consumo.

No bloco dos programas de geração de emprego e elevação da renda destacaram-se, entre outros, o financiamento dos bancos oficiais para setores com maior potencial para absorção de mão-de-obra, o incentivo a empreendimentos associativos auto-gestados, frentes de trabalho nas áreas urbanas e rurais, programas de construção civil e obras de saneamento, recuperação de rodovias e ampliação do seguro-desemprego e do abono salarial.

No âmbito do setor agrícola, foram contemplados o crédito especial para custeio e comercialização dos alimentos básicos e para a reforma agrária, programas de assentamentos rurais, projetos de irrigação, incremento da capacidade de armazenagem nas zonas produtoras, a utilização de estoques de alimentos para regulação de preços e o suprimento dos programas governamentais de alimentação.

Quanto aos programas federais de distribuição e/ou subsídios aos alimentos, está contemplada, além da descentralização do Programa de Alimentação Escolar, a revisão e ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador, a mencionada criação de um Programa de Atendimento às Crianças Desnutridas e a ampliação dos Programas de Abastecimento em Bolsões de Pobreza (Rede Somar, "Marca Própria", Sacolão, etc.).

Finalmente, entre as ações complementares, foram destacados programas e/ou atividades implementadas no âmbito de todos os ministérios, para as quais cabe apenas a indicação de alguns exemplos. Nos Ministérios das Comunicações e da Cultura, o desenvolvimento de ações destinadas à mobilização e conscientização da sociedade; no Ministério das Relações Exteriores, a captação de recursos externos; no Ministério da Ciência e Tecnologia destacam-se o apoio a pesquisas voltadas para a gestão dos recursos hídricos no Nordeste, a utilização de tecnologias apropriadas à produção de alimentos em pequenas comunidades, e o desenvolvimento tecnológico na produção de alimentos de uso popular; na Secretaria de Administração Federal, o treinamento e capacitação dos servidores envolvidos na execução do Plano.

Três princípios básicos foram selecionados como norteadores do desenvolvimento do Plano — solidariedade, parceria e descentralização. Afirma-se, no documento, que a erradicação da fome e da miséria no Brasil só será alcançada através do esforço coletivo "traduzido em uma ampla comunhão de esforços de todas as forças vivas da nação"; que um empreendimento dessa envergadura não pode ser executado unilateralmente, sob pena de serem reduzidas as chances de obtenção de resultados significativos. O Plano teria que ser desenvolvido conjuntamente, através de uma colaboração efetiva, entre setor público e sociedade. As ações deveriam ser desenvolvidas no âmbito das próprias comunidades. A descentralização das ações é defendida como fundamental para a adaptação das estratégias às distintas realidades regionais, para o maior comprometimento dos governos e sociedades locais, e para garantia do controle social por parte dos diversos segmentos envolvidos. Finalmente, a solidariedade deve ser entendida como movimento social, um engajamento ético em busca da cidadania e não como ação individual meramente assistencialista ou voluntarista.

A aderência aos princípios básicos contidos no Plano foi refletida ainda na forma concebida para a sua execução. Assim, o órgão máximo na sua estrutura organizacional é o Conselho Nacional de Segurança Alimentar—CONSEA, ao qual cabe traçar as diretrizes do combate à fome, conceber as estratégias apropriadas para a sua execução e mobilizar os recursos necessários para o atendimento dos objetivos pretendidos. O CONSEA é integrado por oito ministros de Estado (Planejamento, Fazenda, Agricultura, Trabalho, Saúde, Educação, Bem-Estar Social e Secretaria Geral da Presidência da República), e por 21 cidadãos brasileiros identificados com os diversos segmentos da sociedade civil, sendo presidido por Dom Mauro Morelli.

Instituído o CONSEA, em abril de 1993, foi atribuída à SEPLAN a responsabilidade pela ordenação das ações do governo e pelo apoio técnico e administrativo ao Conselho, atividades essas que são realizadas pelo IPEA, através da Coordenação de Política Social—CPS.

Passaram-se oito meses desde o lançamento do Plano de Combate à Fome e à Miséria pelo presidente da República. Quais foram seus resultados? Que avanços puderam ser observados? Como vem se desenvolvendo a articulação entre governo e sociedade civil? Onde se localizam as maiores dificuldades? São essas as questões que se busca responder em um primeiro balanço anual da ação governamental no âmbito do combate à fome e à miséria.

Cabe advertir, desde logo, que o julgamento do Plano não pode ignorar as precárias condições de funcionamento em que se encontram as instituições públicas. As sucessivas e desastrosas reformas administrativas dos últimos anos induziram à desestruturação da máquina estatal e à imobilização do funcionalismo público, com repercussões diretas no desempenho dos serviços ofertados. Funções de planejamento, coordenação, acompanhamento, controle e avaliação foram sendo gradativamente abandonadas na administração pública federal. Os empecilhos para a retomada desse processo, no curto prazo, apresentaram-se quase que intransponíveis, sobretudo se consideradas as turbulências políticas e institucionais vivenciadas pelo país nesse período. Portanto, a indispensável articulação para a convergência das ações previstas no Plano ainda não foi atingida. Dadas essas dificuldades, tratou-se nesse primeiro momento de dirigir todos os esforços para um elenco bem menor de programas, identificando-se aquelas ações capazes de dar respostas mais imediatas ao problema da fome.

Com esse intuito foram selecionados pelo CONSEA, como eixo central da atuação do governo federal, o atendimento às crianças desnutridas e gestantes de risco nutricional, o fortalecimento e a descentralização da merenda escolar, a revisão do Programa de Alimentação do Trabalhador, a retomada do Programa de Assentamento Rural e, em caráter emergencial, a distribuição de alimentos às famílias atingidas pelo flagelo da seca do Nordeste. Os êxitos e dificuldades enfrentados nessas áreas serão apresentadas a seguir, na Seção 2 dessa primeira parte.

1.3 A Parceria e seus Desdobramentos

É no âmbito do Conselho Nacional de Segurança Alimentar—CONSEA — que se materializa a grande articulação entre governo e sociedade civil para o encaminhamento das ações de combate à fome e à miséria. Através do CONSEA abriu-se um canal direto de participação da sociedade na medida em que os membros do Conselho definem prioridades na ação governamental, pressionam pela alocação de recursos orçamentários, interferem no desenho operacional de programas federais, participam no controle de sua execução,⁽⁴⁾ e coordenam atividades desenvolvidas pela Ação da Cidadania que contam com o apoio de instituições oficiais.⁽⁵⁾

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.

Na esfera governamental, o IPEA tem sido o elo de ligação com o CONSEA no que diz respeito ao desenvolvimento da parceria governo-sociedade. Cabe ao IPEA realizar estudos técnicos e prestar assessoria ao Conselho no âmbito das ações desenvolvidas pelo setor público. Não obstante as limitações de diversas ordens para o desempenho dessas atribuições, a Coordenadoria de Política Social-CPS/IPEA vem executando para o Conselho as tarefas de preparação de diagnósticos, formulação de propostas e identificação de recursos orçamentários, elaboração de pareceres técnicos, avaliação da política econômica com ênfase nos aspectos relacionados aos objetivos do Plano, acompanhamento e análise de políticas e programas prioritários anteriormente citados. Sobre aquelas linhas de ação o IPEA tem realizado um esforço de acompanhamento e articulação das ações desenvolvidas e apresentado ao CONSEA relatórios bimensais nos quais são divulgados os resultados obtidos, dificuldades encontradas e recomendações pertinentes. O IPEA vem ainda editando e imprimindo diversos estudos pertinentes ao Programa.

Ainda como desdobramento direto do Plano de Combate à Fome e à Miséria foi criado o "Comitê de Empresas Públicas no Combate à Fome e à Miséria, pela Vida" através do qual estão se articulando para um trabalho inédito de parceria: BANCO DO BRASIL, BANESTES, BNB, BNDES, CEF, CEMIG, CESP, CHESF, DATAPREV, DNC, ECT, ELETROBRÁS, EMPRAPA, EMBRATEL, FIOCRUZ, FINEP, FURNAS, IBGE, INCRA, INT, LIGHT, NUCLEN, PETROBRÁS, RADIOBRÁS, RFFSA, SERPRO, SUDENE, TELERJ, UFRJ e VALE DO RIO DOCE.

São inúmeras as atividades desenvolvidas por esse grupo de organizações: campanhas de arrecadação e distribuição de alimentos, remédios e roupas em todas as Unidades da Federação; programas voltados para crianças e jovens especialmente na área do treinamento e orientação profissional; projetos de geração de emprego; cessão de terras públicas para hortas comunitárias e grandes plantações; programas de abastecimento d'água no Nordeste; apoio e manutenção de entidades prestadoras

(4) A estratégia operacional do "Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos"— PRODEA — foi estabelecida com a interferência do CONSEA que participa hoje da Comissão Nacional Executiva do Programa junto à CONAB.

(5) O CONSEA está coordenando a realização do movimento "Criança: Contra a Fome e pela Vida" e a Conferência Nacional de Segurança Alimentar.

de serviços assistenciais; arrecadação de recursos financeiros (através de coleta seletiva de lixo, emissão de conta de luz dupla, etc.) e doação para organizações não-governamentais; divulgação do movimento; apoio ao movimento da "Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria, pela Vida". Neste campo, destaca-se pela dimensão alcançada a participação do Banco do Brasil na formação de Comitês de Combate à Fome, estimando-se hoje a existência de 2.500 grupos. Esse novo trabalho de parceria, se bem estruturado, poderá representar um avanço nas relações entre o governo e a sociedade de forma a garantir o caráter público do setor estatal.

É importante ressaltar que, no âmbito de diversas instituições governamentais, os funcionários vêm se organizando para o atendimento às populações carentes, através de alternativas distintas de atuação. Cria-se, assim, um novo elo entre o cidadão-funcionário público e os segmentos mais pobres da população, o que pode induzir a um maior comprometimento dos servidores com o atendimento às necessidades do povo brasileiro.

Entre os ministérios, o da Cultura tem se destacado como elemento de apoio do governo à luta contra a fome e a miséria travada pelos artistas e pelo meio cultural brasileiro. Neste sentido, até o momento, além da doação sistemática de tíquetes por parte dos próprios funcionários, o MINC realizou, em parcerias, diversos eventos voltados para a sensibilização e mobilização da sociedade, tais como: exposições, concertos, espetáculos teatrais vinculados a doações de alimentos, repasse de 10% da bilheteria por um período de 19 dias de todos os espetáculos levados nos teatros do Ministério, organização de uma exposição específica, com a doação para o combate à fome de 17 quadros dos mais renomados pintores do país, a produção de filmes de divulgação e um documentário para o movimento de Ação da Cidadania. No Rio de Janeiro vem sendo desenvolvido em espaços culturais do Ministério um trabalho pioneiro de atendimento a meninos e meninas de rua.

As iniciativas tomadas no âmbito federal somam-se as atividades empreendidas nas esferas estadual e municipal. Diversos estados e municípios proclamaram o combate à fome como uma prioridade, e alguns já se movimentam no sentido de organizar conselhos à semelhança do CONSEA, com o objetivo de dar concretude à prioridade anunciada. Não existem, por enquanto, informações sobre as ações desenvolvidas nas demais esferas de governo, mas pode-se prever que elas deverão ganhar ímpeto em 1994.

A enorme repercussão popular alcançada pelo movimento de combate à fome em todo o país dá testemunho eloqüente das possibilidades abertas pela reunião de esforços do governo e da sociedade com o objetivo de enfrentar um problema social de grande envergadura. A prioridade política anunciada pelo governo em março de 1993 foi um marco importante nesse processo. A isso somou-se o entusiasmo que a proposta de erradicação da fome no país despertou na população brasileira através do bem-sucedido trabalho desenvolvido pela mobilização da "Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida", cujos esforços são hoje amplamente reconhecidos. O movimento da Ação da Cidadania tem uma Secretaria Nacional Executiva, composta pelas entidades CNBB, CRUB, CUT, IBASE, INESC e OAB, indicadas pelo Movimento pela Ética na Política, para assessorar os diversos Comitês em suas ações de combate à fome e à miséria; e participar do grupo de assessoramento do CONSEA, ampliando e fortalecendo a parceria governo federal e sociedade civil.

Apesar do êxito até agora alcançado, não devem ser esquecidos os riscos de que o movimento fique centrado numa campanha assistencial, ainda que meritória, de distribuição de alimentos. Essa é uma etapa inicial, necessária para atender a emergência da fome em um quadro de agravamento da miséria. O sucesso definitivo depende, no entanto, de a mencionada parceria transformar-se em um grande movimento de conscientização da sociedade que seja capaz de inscrever definitivamente a prioridade social na agenda da política do desenvolvimento brasileiro na próxima década.

2. Os Programas Prioritários

O balanço das atividades executadas no âmbito dos cinco programas prioritários anteriormente mencionados constitui o objeto central deste capítulo. Vale ressaltar, no entanto, que a atuação governamental no combate à pobreza estendeu-se a outros setores da administração pública federal.

Várias ações contempladas no Plano apresentaram avanços, segundo informes encaminhados ao IPEA por alguns ministérios. Tais resultados não podem, entretanto, ser interpretados como consequência de uma estratégia integrada de combate à fome e à miséria, uma vez que representam iniciativas isoladas.

Inclui-se neste caso, por exemplo, o esforço desenvolvido pelo Ministério da Previdência Social no sentido do pagamento em dia e em valores corrigidos a mais de 14,3 milhões de beneficiários,⁽⁶⁾ com um valor médio mensal (unitário) de US\$ 102,19, incluindo aposentadorias e pensões. Ressalte-se que do total de benefícios, 2,5 milhões (17,5%) foram concedidos nos últimos doze meses. A cobertura atual da Previdência já ultrapassou aquela prevista no Plano. A melhoria do atendimento tem sido o foco das preocupações deste Ministério através da modernização e descentralização de sua gestão.

Como um segundo exemplo pode ser citado também o Ministério do Bem-Estar Social — MBES — que buscou ganhos de eficiência e conferiu maior transparência à alocação dos recursos públicos. Não obstante, o financiamento dos programas de habitação foi prejudicado pelo adiamento para 1994 da vigência do IPMF,⁽⁷⁾ tendo se reduzido a menos de 10% o cumprimento das metas previstas. Entretanto, na área do saneamento foram reativados os programas financiados com recursos externos e que se encontravam paralisados. Somente através do Programa de Ação Social e Saneamento—PROSEGE — foram celebrados 128 convênios, no valor de US\$ 298,86 milhões, beneficiando uma população de 2,37 milhões de pessoas, superando a meta prevista para o projeto como um todo.

Na área da assistência social, o passo mais importante em 1993 foi o encaminhamento e a aprovação no Congresso Nacional da Lei Orgânica da Assistência, após um amplo processo de debates com a sociedade civil. Outro fato relevante nessa mesma área foi a implantação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente—CONANDA —, prevista desde 1990 no Estatuto da Criança e do Adolescente, e a instalação de 2.300 Conselhos de Direitos Tutelares com o apoio do Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência—CBIA.

Finalmente, segundo relatório apresentado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, através do IBICT/CNPq e FINEP foram apoiadas pesquisas em diversas áreas de atuação relacionadas ao combate à fome e à miséria, destacando-se: alimentação, habitação, saneamento, saúde, educação, desenvolvimento regional e programas de atendimento à infância e à adolescência.

2.1 O Atendimento aos Desnutridos e às Gestantes de Risco Nutricional

O retrato das crianças brasileiras revelado pela Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição⁽⁸⁾ mostrou que a desnutrição afeta uma em cada três crianças menores de cinco anos, o que corresponde, aproximadamente, a cinco milhões de crianças. O mesmo estudo revelou, ainda, a ocorrência de desnutrição elevada já nos seis primeiros meses de vida (22%), aumentando progressivamente até os 23 meses(32%). A partir de então, os dados sugerem aumentos inexpressivos dessas taxas. Predomina, assim, a desnutrição crônica com déficit de altura, geralmente irrecuperável. A gravidade de tal situação é acentuada pelos riscos de mortalidade nesta faixa etária e pela redução da resistência a outras enfermidades. Vale ainda destacar que morrem no Brasil, anualmente, cerca de 200 mil crianças menores de um ano, sendo que 50% desses óbitos estão vinculados à desnutrição, como causa básica ou associada.

É reconhecido que a solução do problema alimentar brasileiro exige mudanças estruturais profundas na organização social, política e econômica do país, e que os programas alimentares não podem ser entendidos como substitutos dessas mudanças.

Entretanto, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar entendeu que a urgência imposta pela fome e pela desnutrição infantil não se coaduna com o tempo exigido para as transformações estruturais necessárias e que existem alternativas de curto prazo que, se bem encaminhadas, contribuem sensivelmente para redução do problema nutricional do país. Assim, o CONSEA elegeu o Programa de Atendimento aos Desnutridos e às Gestantes em Risco Nutricional — "Leite é Saúde" — como uma das prioridades do Plano de Combate à Fome e à Miséria. Esta escolha revela uma decisão estrategicamente correta para o enfrentamento de uma das mais dramáticas e perversas conseqüências da fome: a desnutrição infantil.

(6) Esses beneficiários representam aproximadamente 10% da população total do país podendo atingir 20% considerando-se os dependentes indiretamente atendidos.

(7) Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira.

(8) INAN/IBGE/IPEA—1989.

A. Por que um Programa de Distribuição de Leite no Âmbito do Ministério da Saúde?

No final de 1992, as organizações comunitárias se mobilizaram em diversas regiões do país solicitando com veemência ao presidente da República a volta do Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes—PNLCC. A pressão desses grupos somavam-se os problemas enfrentados pelo setor leiteiro que vinha se deparando com uma forte retração da demanda, além de uma redução nas compras governamentais para os programas sociais,⁽⁹⁾ e a falta ou quase inexistência de recursos para o financiamento dos estoques.

Por outro lado, os tradicionais programas de alimentação e nutrição voltados para o atendimento a crianças carentes foram progressivamente desmontados durante o governo anterior, permanecendo — para não dizer agonizando — a merenda escolar que, em 1992, atingiu apenas 19% de suas metas.

Nesse contexto, a Assessoria Especial para Assuntos Sociais da Presidência da República providenciou a elaboração de um programa de distribuição de leite que atendesse ao grupo populacional mais vulnerável à fome e à desnutrição. A questão era desenhar uma proposta que recuperasse a experiência adquirida de forma a evitar os erros do passado: quem atender e quais as estratégias operacionais mais adequadas?

Indiscutivelmente, por força dos argumentos apresentados anteriormente, as crianças desnutridas menores de dois anos se afiguravam como grupo alvo prioritário. As futuras mães em estado nutricional precário também deveriam ser incluídas no programa, uma vez que a desnutrição intra-uterina traz como conseqüência o alto risco da natimortalidade e do baixo peso ao nascer, além de outras debilidades que contribuem para a mortalidade infantil. Achou-se igualmente oportuno, como forma de prevenção da desnutrição, atender, em uma mesma família, os irmãos menores de cinco anos (no máximo dois, chamados de "contatos"), também expostos a sérios riscos decorrentes de insuficiência alimentar. Essa medida visa garantir o consumo dos mais necessitados e principalmente da criança desnutrida, numa tentativa de contornar o velho problema da diluição intra-familiar dos alimentos, tão comum a programas dessa natureza.

Por outro lado, é internacionalmente reconhecido que os melhores resultados da complementação alimentar somente são atingidos quando sua aplicação é combinada com as ações básicas de saúde, através das quais se consegue o controle de outros agravos, que freqüentemente se associam à desnutrição para determinar os seus perfis de morbimortalidade. A distribuição do leite associada à prestação de ações básicas de saúde materno-infantil tem apresentado resultados satisfatórios em diversos programas desenvolvidos em outros países, inclusive na própria América Latina. A experiência também tem demonstrado que a adição do óleo de soja (24 ml/dia) ao leite representa um significativo reforço calórico na alimentação infantil a custos mais reduzidos.

Finalmente, havia clareza de que o atendimento efetuado pelo critério de renda, sobretudo através de distribuição gratuita de alimentos realizada de forma centralizada pelo governo federal, era inviável. O volume de recursos demandados, a ausência de canais adequados para a identificação e o atendimento dos usuários e o gigantismo da máquina burocrática exigida para a distribuição e controle dos benefícios são obstáculos praticamente intransponíveis.

Assim, com base nesses conhecimentos e acolhendo a expectativa da sociedade e da Presidência da República, foi desenhado o "Programa de Atendimento aos Desnutridos e às Gestantes em Risco Nutricional-Leite é Saúde" instituído pelo Ministério da Saúde, através da Portaria nº 799, de 20 de julho de 1993.

Vale destacar que este Programa tem quatro características que o distingue dos anteriores:

- a) 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 cinco anos e as gestantes em risco nutricional. Espera-se, com esta precisão na identificação do público alvo, atingir com mais eficiência os objetivos de combater a desnutrição infantil e diminuir as oportunidades de clientelismos e desvios no programa;
- b) A execução do Programa fica totalmente a cargo do município que aderir à proposta. Não existe mais nenhuma compra centralizada. Os recursos são repassados pelo Ministério da Saúde às prefeituras em função do número de beneficiários identificados em cada município, o

(9) 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 estes números caíram para 118 milhões e 1,24% respectivamente.

qual procede à aquisição do leite (fluido ou em pó) e do óleo de soja, e à sua distribuição, em conjunto com as demais ações básicas de saúde;

- c) A contribuição do Programa para a implementação do Sistema Único de Saúde—SUS — no que se refere à municipalização e à reorganização dos serviços. A exigência do funcionamento do Conselho Municipal de Saúde, a participação do estado na condição de supervisor e interveniente entre o Ministério e a Prefeitura, e a constituição de uma Comissão Executiva Intersetorial dentro do Ministério para coordenar o Programa a nível central são aspectos que estimulam substancialmente o processo de implantação do SUS.

Paralelamente, não deve ser desconsiderado o aspecto financeiro do Programa como apelo à adesão dos municípios dentro dos critérios do SUS. Aderir ao Programa representa um aporte não negligenciável de recursos para as prefeituras.⁽¹⁰⁾

- d) O controle social e a maior transparência na administração do Programa que deverão ser alcançados essencialmente por dois instrumentos:
- identificação do usuário na rede de saúde através de critérios clínicos facilmente verificáveis. Dessa forma, a Prefeitura, para aderir ao Programa, tem que dispor de um Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional que sinalize, de forma objetiva, a clientela do programa;
 - existência e funcionamento, no município, do Conselho Municipal de Saúde. A paridade, no Conselho, entre o número de representantes dos usuários do SUS e o número total de representantes do governo, dos profissionais de saúde e dos prestadores de serviços, deve garantir o efetivo controle social do programa.

B. Breve Balanço

Como já mencionado anteriormente, o "Programa de Atendimento aos Desnutridos e às Gestantes em Risco Nutricional — Leite é Saúde" é uma linha de atuação do Plano de Combate à Fome e à Miséria do governo federal instituída pelo Ministério da Saúde em julho de 1993.

O Programa prevê uma implementação gradativa, devendo alcançar 100% da meta em 1995 com o atendimento a 2,7 milhões de crianças desnutridas de 6 a 24 meses, 5,4 milhões de contatos menores de 60 meses e 2,1 milhões de gestantes em risco nutricional, a um custo total estimado em aproximadamente US\$ 1 bilhão/ano.

Em 1993, o Programa dispôs de recursos da ordem de US\$ 36 milhões.⁽¹¹⁾ Cabe aqui destacar o papel desempenhado pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar—CONSEA — na viabilização dos recursos financeiros para o Programa. Em julho, o Congresso Nacional promoveu um ajuste no Orçamento Geral da União. Naquela época observaram-se cortes substanciais nos gastos do governo. Entretanto, os recursos para o Programa do Leite foram assegurados no valor total solicitado pelo Conselho.

Até o final do ano, em torno de 500 prefeituras tinham aderido ao programa. Todavia, menos da metade preenchiam os pré-requisitos necessários para recepção dos recursos do Ministério (existência e funcionamento do Conselho Municipal de Saúde, do Fundo Municipal de Saúde ou conta especial no Banco do Brasil, do SISVAN, e nenhum débito com a União). Entre outubro e dezembro, foram assinados 123 convênios num valor total de aproximadamente US\$ 30 milhões para a União, correspondendo ao atendimento de 595 mil beneficiários até fevereiro de 1994, dos quais 170 506 são crianças desnutridas, 328 082 seus irmãos de até cinco anos, e 96 412 gestantes em risco nutricional.

Mais de 70% dessa clientela estava localizada nas 21 capitais que ingressaram no Programa. Ficaram de fora, por enquanto, Vitória (ES), Florianópolis (SC), Macapá (AP), Rio Branco (AC), Boa Vista (RO) e Campo Grande (MS).

Quanto à distribuição dos usuários por região, 40% encontram-se no Nordeste, 37% no Sudeste, 9,2% no Norte, 7% no Centro-Oeste, e 6,6% no Sul. Vale destacar que é no Nordeste e Sudeste que vive a grande maioria das crianças desnutridas. Cumpre ressaltar ainda que, das prefeituras que já estão operando o Programa, algumas adquirem leite fluido integral e pasteurizado diretamente das cooperativas locais.

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

(11) CR\$ 5,3 bilhões — CR\$/US\$ = 131,225, média de outubro de 1993. *Suma Económica*. Nov./93, p. 34

No tocante ao estabelecimento de metas para 1994, sua definição está intimamente atrelada ao número de municípios que irá aderir ao Programa. No entanto, parece razoável supor que poderão ser atendidos 6,9 milhões de usuários, sendo 1,9 milhão de crianças desnutridas, 1,5 milhão de gestantes sob risco nutricional e 3,5 milhões de contatos. O custo total desse atendimento deverá ser da ordem de US\$ 586 milhões.

Em que pese o CONSEA e o Ministério da Saúde terem solicitado recursos no valor acima referido, a programação do Orçamento da União para 1994 está prevendo um montante equivalente a US\$ 350 milhões, ou seja, 60% do necessário para o cumprimento satisfatório das metas estimadas. O Programa Leite e Saúde foi aprovado pelo Presidente da República e considerado pelo CONSEA como o mínimo a ser feito no combate à desnutrição materno-infantil. Todavia, há de se acreditar que, se o Programa for implementado satisfatoriamente (cumprimento dos critérios — sem desvios nem clientelismos —, efetiva participação da população na promoção e no acompanhamento, articulação entre estados e municípios, etc.), obtiver grande número de adesões das prefeituras e uma forte pressão da sociedade civil engajada no combate à fome e à miséria, os recursos serão suplementados de forma a atingir as metas previstas.

C. Conclusões

O Programa tem o mérito de ter desenhado um esquema de atendimento que supera os pontos de estrangulamento de programas similares desenvolvidos no passado pelo governo federal. Combater a desnutrição infantil só tem sentido se as ações de alimentação e nutrição forem integradas às ações de saúde, considerando o sinergismo existente entre processos infecciosos e desnutrição. Assim, tendo em vista a escassez de recursos e a necessidade de maximizá-los, o leite deverá ser distribuído unicamente onde houver atenção integral à saúde da mulher e da criança.

Entretanto, alguns aspectos quanto à operacionalização do programa merecem uma atenção especial e deverão ser objeto de reflexão:

i) Da execução das ações desenvolvidas localmente

- As prefeituras, em colaboração com as secretarias estaduais de saúde, deverão desempenhar um enorme esforço para poder ingressar e permanecer no Programa. Este é um Programa novo e exigente em seus critérios. O não cumprimento das atribuições dos municípios e dos estados pode comprometer seriamente os resultados esperados (reabilitação nutricional dos usuários, integração das ações de saúde da mulher e da criança, e contribuição na implantação do SUS);

ii) Da administração central do Programa

- A necessidade de promover uma articulação com o Ministério da Agricultura e com representantes do setor leiteiro no sentido de garantir a oferta do produto para o Programa. A título de exemplo, para atender 10 milhões de usuários durante um ano (a meta a ser atingida em 1995) será necessário sinalizar para o setor uma demanda adicional de leite equivalente a 2,2 bilhões de litros, o que representa aproximadamente 15% da produção nacional;
- A importância de generalizar e democratizar as informações sobre o Programa no sentido de divulgá-lo para a sociedade: o que é, como funciona e quais são os instrumentos disponíveis para o acompanhamento e controle de um conjunto de ações desenvolvidas descentralizadamente. Inclusive, este esforço poderia ser empreendido em conjunto com as demais instituições que operam programas de alimentação e nutrição (FAE, CONAB, Ministério do Trabalho); elaboração de folhetos, de manuais e de encartes a serem distribuídos a entidades organizadas (sindicatos, associações comunitárias, CNBB, etc.), envios de fax e telex para diversas instituições municipais — públicas e privadas — informando datas e valores dos recursos liberados para os programas, etc.;
- A necessidade de equipar adequadamente os órgãos responsáveis pela sua execução. A assistência técnica aos municípios é imprescindível. As entidades das administrações estaduais e municipais devem se integrar com os órgãos federais. Enfim, o combate à

desnutrição materno-infantil no Brasil exige competência e eficiência na ação dos poderes públicos nas suas diversas instâncias.

Concluindo, torna-se indispensável proceder, o quanto antes, à avaliação de todo o processo. O Programa "Leite é Saúde" é um programa novo, ainda em fase experimental, podendo ser desde já aperfeiçoado a partir de sugestões de adaptações locais, caso se mostrem mais adequadas à realidade de alguns municípios.

2.2 A Descentralização da Merenda Escolar

O debate em torno da descentralização da merenda escolar agudeceu em meados da década de 80 no bojo das discussões sobre democratização e descentralização das políticas públicas. Na época, o governo federal lançou-se em uma experiência piloto: descentralizou a alimentação escolar para algo em torno de 200 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 atual governo que levou à descentralização efetiva do Programa de Alimentação Escolar constituiu-se em um novo marco na história do Programa. Não se tratou de testes pontuais, mas sim de um processo desencadado nacionalmente que poderá trazer vários resultados positivos: ganhos de qualidade no atendimento, maior flexibilidade operacional, apoio às economias locais e diminuição dos custos.

A. O que é o Programa de Alimentação Escolar e por que dar Prioridade à sua Descentralização?

O fornecimento da alimentação escolar teve sua origem nos anos 30 com financiamento das caixas escolares. Tratava-se, portanto, de um atendimento de caráter privado e executado pelas próprias escolas. Foi sendo incorporado gradativamente pelo governo e transformado em 1956 em um programa nacional, com a criação da Campanha Nacional da Merenda Escolar—CNME —, vinculada ao Ministério da Educação. A CNME nos seus primeiros anos viveu, basicamente, de doações dos excedentes da safra norte-americana. Com a retirada da ajuda externa, no final dos anos 60 e início dos anos 70, e em plena vigência do milagre econômico, o governo brasileiro passou a assumir totalmente os custos da Campanha.

Entre 1967 e início dos anos 90, o atendimento aumentou de 8 milhões para 30 milhões de escolares. Este processo de crescimento foi concomitante à centralização das compras dos alimentos através dos órgãos federais e, até a segunda metade da década de 70, pela aquisição exclusiva de produtos formulados.

A partir da aprovação do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição— PRONAN (1976), foram introduzidos produtos básicos e tradicionais na alimentação das escolas. Acreditava-se, na ocasião, que um grande mercado institucional de alimentos (criado através da centralização das compras de todos os programas federais) pudesse implicar ganhos devido a economias de escala e ser utilizado como mecanismo de apoio aos pequenos produtores rurais de alimentos básicos. A experiência demonstrou, entretanto, a inviabilidade de abastecer um programa daquela dimensão através da compra direta de pequenos produtores dispersos e com ofertas reduzidas.

Em meados da década de 80, a proposta de descentralização do Programa começou a ganhar força, respaldada no processo de democratização do país. Em 1986, a Fundação de Assistência ao Estudante — FAE —, do Ministério da Educação, deu início à municipalização do Programa, através de uma experiência piloto que chegou a atingir 197 municípios brasileiros. Avaliações dessa experiência demonstraram resultados em geral satisfatórios, a qual, entretanto, foi desativada devido a alterações nas prioridades políticas da FAE. Alegou-se, na ocasião, problemas para operacionalizar a prestação de contas e a morosidade no repasse de recursos. Neste retrocesso, a pressão exercida pelas indústrias de alimentos formulados teve um papel decisivo.

Em 1988, o Programa Nacional da Alimentação Escolar foi incorporado como direito constitucional e, na própria Constituição, ficou estabelecido que a execução dos programas assistenciais deveria ser transferida para o âmbito dos municípios. Desde então as reivindicações para a retomada do processo de municipalização têm sido reiteradas pelo Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação—CONSED —, pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação—UNDIME — e

pela Frente dos Prefeitos, entre outras organizações envolvidas com a questão. Os argumentos utilizados apontavam para a falácia da tese segundo a qual a centralização promoveria economias de escala e ganhos de qualidade. A centralização e o gigantismo do sistema levaram, entre outros, ao "passeio" dos alimentos, onerando excessivamente os custos de transporte e armazenagem; aos prejuízos causados pela deterioração de produtos e pela validade expirada; à inadequação dos alimentos aos hábitos alimentares regionais; ao custo adicional dos testes de controle de qualidade, muitas vezes ineficazes; e aos frequentes atrasos e descontinuidades no fornecimento da merenda.

Essas reivindicações se tornaram mais potentes à medida que o desempenho do Programa foi se deteriorando. Em 1991, os escolares do primeiro grau receberam merenda durante apenas 60 dos 200 dias letivos. O ano seguinte apresentou o pior resultado jamais conhecido pela instituição: apenas 19% das metas foram atingidas. A FAE dispôs de recursos financeiros da ordem de US\$ 150 milhões,⁽¹²⁾ quando seriam necessários US\$ 795 milhões. Esses valores corresponderam a um atendimento equivalente a 38 dias.

Na virada do ano de 1992, através de um ato corajoso, a direção da FAE iniciou o processo de descentralização da merenda escolar repassando recursos para os 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 50.000 habitantes, que assim o desejassem, receberiam recursos e não mais gêneros alimentícios. A partir de 1994, o Programa deveria ser totalmente descentralizado para as prefeituras que aderissem à proposta.

B. Breve Balanço

O Programa de Descentralização da Alimentação Escolar, considerado uma das prioridades do Plano de Combate à Fome e à Miséria e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar, tem por objetivo descentralizar progressivamente e por adesão o atendimento a todas as crianças da rede de ensino fundamental (municipal e estadual) e escolas filantrópicas. Isto significa distribuir, através dos municípios e durante 200 dias letivos, uma merenda a 30,6 milhões de crianças. Estima-se que, para cobrir 15% das necessidades nutricionais diárias de um escolar, são necessários US\$ 0,13 ou seja, o Programa requer um total de US\$ 795 milhões.

Em 1993, o Programa dispôs de recursos orçamentários da ordem de US\$ 770 milhões. Cabe aqui destacar, novamente, o papel fundamental desempenhado pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar—CONSEA — na viabilização desses recursos financeiros. O valor inicialmente alocado no Orçamento Geral da União para a FAE correspondia ao equivalente a US\$ 400 milhões — significativamente inferior ao necessário para o atendimento satisfatório das crianças. Em julho, o Congresso Nacional votou um ajuste do Orçamento. Naquela época observou-se cortes substanciais nos gastos do governo. Entretanto, o Programa da merenda não só não foi cortado, como foi suplementado em US\$ 370 milhões.

A disponibilidade de recursos financeiros, principalmente no segundo semestre, associada à vontade política, facilitaram a implementação progressiva da descentralização. Numa primeira etapa os recursos foram transferidos para os estados. Estes, na sua grande maioria, com exceção de Minas Gerais, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul e Rio de Janeiro, repassaram para os municípios alimentos e não recursos. Acredita-se que esta atitude seja mais o resultado de um processo de acomodação: afinal, as secretarias Estaduais de Educação—SEE's — e as representações estaduais da FAE—REFAE's — eram as que, no sistema anterior, definiam cardápios e quantidades de alimentos a serem adquiridos e distribuídos. Parecia mais fácil, durante os primeiros meses de transição, navegar em águas mais conhecidas.

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. Ficaram faltando três: Belém e Fortaleza alegaram não disporem ainda de infra-estrutura adequada para garantir a contraparte do município na execução do Programa, e o Rio de Janeiro, que até muito recentemente encontrava-se inadimplente com a FAE, deve incorporar-se ao processo em 1994.

Quanto aos 565 municípios de população acima de 50 mil habitantes, 368 (65%) prefeituras aderiram. Entretanto, se habilitaram de fato 283 (50%); sendo que os demais não apresentaram a documentação requerida.

(12) Cr\$ 662 bilhões — CR\$/US\$ = 4512,4 média de 1992. *Suma Econômica*. Fev/93, p. 30.

Pode-se afirmar que, em 1993, pouco mais de 20% da merenda foi municipalizada, uma vez que 6,6 milhões de crianças receberam alimentação escolar diretamente das prefeituras. Estimativas de cálculo apontam para uma cobertura de aproximadamente cem dias de atendimento — incluindo os primeiros dias letivos de 1994 —, ou seja, 50% da meta inicial. Duas perguntas surgem de imediato: por que não se pode informar, com precisão, os dias de atendimento, e como explicar que a meta foi atingida apenas parcialmente, quando o programa dispunha de recursos suficientes, como colocado anteriormente?

A resposta à primeira indagação é muito simples. A FAE tem condições, através dos seus indicadores (recursos financeiros disponíveis, valores do *per capita*, quantidade de crianças, etc.) de calcular, *a priori*, o número (teórico) de dias de atendimento. Entretanto, um dos argumentos fortes a favor da municipalização dizia respeito à diminuição do custo da refeição. Se esta tese se confirmar, e isto só será possível após informações encaminhadas pelos municípios e/ou por avaliações elaboradas pela própria FAE, os recursos federais poderão ser multiplicados a nível local, permitindo assim uma maior cobertura do Programa. Concluindo, há de se saber melhor o que ocorreu em 1993, nos estados e municípios, para poder aferir um indicador de atendimento mais preciso.

Responde-se a segunda pergunta com os seguintes argumentos: em primeiro lugar, o Programa só foi financeiramente complementado no início do segundo semestre. 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. Por outro lado, os recursos alocados no Orçamento não sofreram nenhum tipo de correção monetária, enquanto que o *per capita* — base de cálculo para o repasse dos recursos aos estados e municípios — era atualizado mensalmente pelo valor da inflação. Em outras palavras, existe um grande descompasso entre os recursos que a FAE recebe — não reajustados — e os que transfere — que devem manter ao longo do ano seu valor real, única forma de garantir a merenda quotidiana das crianças com o mesmo valor nutricional. Essa situação ainda é agravada por outros dois motivos:

- a montante: morosidade por parte do Tesouro Nacional na liberação financeira dos recursos. A título de exemplo, até junho de 1993 tinham sido repassados apenas 13% do Orçamento inicialmente previsto. Entretanto, vale destacar que no segundo semestre o cronograma previsto foi cumprido;
- a jusante: dificuldades dos estados e municípios no cumprimento dos cronogramas estabelecidos nos convênios. A falta de experiência com a gestão local do Programa (elaboração dos cardápios, compra dos alimentos e controle de sua qualidade, etc.) tem se traduzido essencialmente por prestações de contas atrasadas, 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. Cumpre aqui salientar a importância do dinheiro ir o quanto antes para o município, porque o Tesouro o autoriza a efetuar aplicações no mercado financeiro desde que os frutos dessa operação sejam revertidos para o Programa.

Em que pese as metas do Programa não terem sido plenamente alcançadas em 1993, o processo de descentralização está se consolidando. No final do ano a FAE realizou uma supervisão em 5 estados, 16 municípios e 42 escolas. Apesar do relatório final ainda não estar concluído, alguns resultados preliminares, baseados essencialmente em declarações e depoimentos de dirigentes locais, diretores de escolas e usuários, apontavam para uma significativa melhora do Programa: redução dos custos operacionais, diminuição dos desperdícios, maior regularidade, incremento da qualidade da refeição oferecida e, conseqüentemente, maior aceitabilidade por parte dos alunos.

Quanto às metas de atendimento para 1994, estas deverão ser as mesmas do ano de 1993, uma vez que o Programa já está universalizado, atingindo os 30,6 milhões de escolares do primeiro grau que deverão receber durante 200 dias letivos uma merenda capaz de satisfazer 15% de suas necessidades nutricionais, a um custo total de US\$ 795 milhões. Em princípio, todos os municípios que tiverem aderido à descentralização deverão estar executando de forma autônoma o seu programa.

No entanto, a programação do Orçamento da União para 1994 está prevendo recursos no valor de aproximadamente US\$ 700 milhões, o que corresponde a 88% das necessidades financeiras do Programa. A merenda escolar foi e continua sendo considerada uma das prioridades do CONSEA: recursos não podem faltar e espera-se que em 1994 todas as condições sejam garantidas para que as crianças possam aprender sem fome.

C. Conclusões

A FAE tem o duplo mérito de ter ousado deslanchar o processo de descentralização do Programa de Alimentação Escolar — mais nenhuma compra de alimentos se efetua a nível central — e de ter cumprido rigorosamente as metas por ela estabelecidas.

Contou com forte respaldo do CONSEA na reprogramação orçamentária, o que resultou, de forma inédita, na alocação de recursos mais compatíveis com os objetivos do Programa.

Entretanto, alguns aspectos quanto à operacionalização do programa merecem uma atenção especial e deverão ser objeto de reflexão:

i) Da operacionalização do Programa nos estados e municípios

- Atualmente, grande parte das prefeituras que aderiram à descentralização atende apenas às crianças matriculadas na rede municipal, quando se sabe que a maior parte dos escolares do primeiro grau freqüentam estabelecimentos estaduais.⁽¹³⁾ Não faz sentido numa mesma cidade existirem duas estruturas diferentes de atendimento para um mesmo propósito. As prefeituras deverão se articular com os governos estaduais para que lhes sejam dadas as condições no sentido de atender toda a rede — estadual, municipal e filantrópica — localizada nas suas áreas de administração;
- As dificuldades encontradas para executar o Programa localmente e, conseqüentemente, prestar contas à FAE, tem contribuído para atrasar o cronograma de repasse de recursos. Isto tem acarretado uma corrosão do valor real das verbas disponíveis, bem como diminuído os dias de atendimento. Nesse sentido, estados e municípios devem procurar estruturar-se para fazer face à nova realidade do Programa. Como um dos principais entraves é mencionada a nova Lei nº 8.666, que normaliza as licitações e os contratos da administração pública. Para flexibilizá-la, o governo federal fez um esforço através da Medida Provisória nº 372, de 17/11/93, que autoriza estados e municípios a comprarem, sem licitação, para a merenda escolar, hortifrutigranjeiros, gêneros perecíveis e pão.

ii) Da administração do Programa em Brasília

Para garantir o correto funcionamento do Programa, uma dotação orçamentária compatível com as metas é necessária, mas não suficiente. O fluxo de liberação dos recursos por parte do Tesouro deve ser regular e contínuo. A falta de regularidade na liberação dos recursos, além de trazer sérias implicações em termos do cumprimento das metas, contribui fortemente para dificultar mais ainda o planejamento e a gestão do Programa nos estados e municípios;

- Em 1994, a merenda poderá estar totalmente municipalizada. Neste novo contexto, merecem ser debatidas questões fundamentais, tais como os mecanismos necessários para garantir a irreversibilidade da descentralização, e de que forma a FAE deverá estruturar-se para enfrentar esta nova dinâmica — principalmente no que se refere à administração de mais de 4000 convênios.

Finalmente, vale salientar que, até o momento, as informações sobre os resultados da descentralização da merenda nos estados e municípios são bastante escassas. O acompanhamento e a avaliação do desempenho do Programa localmente serão fundamentais para garantir parte de sua eficiência e eficácia. Assim, essas tarefas deveriam ser executadas, em parceria com os governos estaduais e municipais, com os comitês de Combate à Fome e à Miséria, com as Universidades, com as associações de moradores, etc.

2.3 A Revisão e Ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador — PAT

Criado em 1976 pelo então Ministério do Trabalho, o Programa de Alimentação do Trabalhador—PAT — tem como objetivo melhorar as condições nutricionais da classe trabalhadora, sobretudo a de baixa renda, com repercussões positivas na sua qualidade de vida, no aumento da produtividade e na redução dos acidentes de trabalho.

(13)32% das matrículas são feitas em escolas municipais e 53% em escolas estaduais. MEC-Estudos Estatísticos. Educação Pré-Escolar. Ensino Regular 1º e 2º graus. Estimativas 1990.

Durante o governo anterior, o PAT, por ser um Programa que concede incentivo fiscal, esteve na relação daqueles que deveriam ser extintos. O empenho da equipe técnica do Ministério do Trabalho em demonstrar que o custo do PAT para o governo⁽¹⁴⁾ não justificava a sua extinção fez com que o mesmo não fosse colocado, em um primeiro momento, no rol daqueles programas de alimentação que foram extintos.

Somente em 1993, no bojo do Plano de Combate à Fome e à Miséria, o Ministério do Trabalho voltou a dar maior importância ao Programa.

Foi criada então uma comissão técnica, formada por técnicos do governo (Ministério do Trabalho e IPEA), cujo objetivo seria coordenar o debate com a sociedade civil sobre as propostas de aperfeiçoamento, ampliação e flexibilização do PAT.

A. Como Participar do Programa de Alimentação do Trabalhador?

A inclusão no PAT é por adesão, e as empresas interessadas devem adquirir, nas agências dos Correios e Telégrafos, um formulário próprio e enviá-lo ao Ministério do Trabalho para sua aprovação.

Às empresas e ao governo cabe o custeio de no mínimo 80% do Programa, e aos trabalhadores um máximo de 20% do custo direto do benefício recebido. O estímulo à participação da empresa é feito através do incentivo fiscal de 5% do Imposto de Renda devido, calculado sobre o lucro real ou presumido.

A empresa antecipa o pagamento dos custos totais do Programa, que serão ressarcidos parcialmente pelo governo através da dedução dos custos operacionais das despesas com alimentação, da dedução do incentivo fiscal, isenção de encargos sociais sobre o valor do benefício, e parte pelos trabalhadores, que reembolsam até 20% do valor da alimentação recebida.

Observe-se que o eventual excesso do limite de 5% do Imposto de Renda pode ser deduzido em até dois exercícios fiscais subsequentes.

O fornecimento de alimentos pelas empresas que optam pelo PAT pode dar-se através das seguintes modalidades de serviços:

1. *serviço próprio* — a empresa participante assume toda a responsabilidade pela elaboração das refeições, desde a contratação de pessoal até a distribuição das mesmas;
2. *serviços de terceiros* — o fornecimento das refeições é formalizado através de contrato firmado entre a empresa participante e concessionárias. Esta modalidade dispõe ainda de três opções:
 - 2.a. cozinha industrial — a refeição é preparada, atendendo as exigências do Programa, por uma empresa especializada, e transportada à empresa participante;
 - 2.b. administração de cozinha e refeitório — a empresa participante, utilizando as suas próprias instalações, contrata serviços de uma terceira para o preparo e distribuição das refeições;
 - 2.c. refeição-convênio — os empregados da empresa participante fazem as refeições em restaurantes conveniados com empresas fornecedoras de vales, tíquetes, cupons, cheques, etc.
3. *cesta de alimentos* — a empresa participante fornece os alimentos ou documentos (senhas, vales, etc.) que garantam a sua aquisição em estabelecimentos comerciais, em quantidade e composição suficientes para pelo menos uma refeição diária.

Os resultados para 1992 revelaram que apenas 33% do total de trabalhadores do setor formal da economia se beneficiavam com o Programa. Ou seja, a participação de 38.000 empresas (10% daquelas potencialmente capazes de aderirem ao PAT) permitiu que 7,5 milhões de trabalhadores fossem atingidos.

(14) Segundo dados da Receita Federal, a renúncia fiscal, em 1990, decorrente do incentivo de até 5%, seria de cerca de US\$ 115 milhões, valor este considerado irrelevante, dada a dimensão de seu atendimento de 8 milhões de trabalhadores.

Observa-se, portanto, que existe um potencial de crescimento para que o Programa, através das modalidades acima descritas, cumpra a sua função de assistência alimentar e de complementação salarial aos trabalhadores mais carentes e de menor poder aquisitivo.

Pesquisas realizadas⁽¹⁵⁾ junto a empresas da construção civil em Recife revelam que os trabalhadores beneficiados pelo PAT e que, portanto, alimentam-se de forma mais adequada, apresentam um menor número de acidente de trabalho e melhor produtividade que os demais no mesmo setor. Os benefícios gerados pelo PAT representam um patrimônio social que deve ser preservado e continuamente aperfeiçoado. Para tanto, as propostas de alteração do Programa correspondem apenas a correções de rumos, e não a mudanças estruturais.

Ao longo de 1993, trabalhadores, empresários e governo reuniram-se com o objetivo de chegar ao final do ano com pelo menos 45.000 empresas participantes, o que corresponderia a um crescimento de 15%. Ainda que modesto, esse crescimento seria superior à média histórica do crescimento anual do Programa: 10%.

Obedecendo ao princípio da parceria, um dos princípios basilares do Plano de Combate à Fome e à Miséria, em abril de 1993, iniciou-se um ciclo de debates, estimulado pela Comissão Técnica, com a participação dos diversos representantes da sociedade civil afetos de alguma forma ao Programa, visando atingir um maior número de trabalhadores do setor formal e de beneficiar aquela parcela da população excluída sistematicamente de programas dessa natureza.

B. O Debate em Torno da Ampliação, Aperfeiçoamento e Flexibilização do PAT

B.1 Ampliação do Atendimento

Conforme colocado anteriormente, a participação governamental restringe-se à dedução de até 5% do Imposto de Renda real ou presumido da empresa. Este percentual, contudo, está vinculado ao limite máximo de isenção de 8% concedido às empresas que fornecem aos seus trabalhadores o vale-transporte (constitucional) e desempenham atividades de desenvolvimento tecnológico e industrial.

Dessa forma, os debates entre os envolvidos diretamente com o Programa (empresários, trabalhadores e governo) no que se refere à legislação fiscal giraram em torno da desvinculação do incentivo relativo ao PAT dos demais, da viabilidade de incentivo fiscal a ser aplicado sobre outros impostos (ICM, IPI, COFINS), de forma a permitir a adesão de pequenas empresas.

Ainda com vistas à revisão da legislação referente ao Programa, no que concerne ao atendimento prioritário aos trabalhadores que recebem até cinco salários mínimos, foi proposta a elevação desse teto para até oito ou dez salários mínimos.

Para aquelas empresas que optassem pela modalidade "Serviços Próprios", foi sugerido o estabelecimento de condições diferenciadas de financiamento para instalação de cozinhas industriais.

Com essas medidas tomadas, e somadas a uma intensa campanha publicitária e de divulgação através da realização de seminários e conferências,⁽¹⁶⁾ pretendia-se atingir um contingente mais significativo de trabalhadores.

A maior divulgação do Programa visava ainda, por um lado, conscientizar os trabalhadores da existência de um benefício que lhes poderia ser atribuído e, por outro, informar às empresas que ao aderirem a um programa dessa natureza, ao mesmo tempo em que se beneficiariam de um incentivo fiscal, estariam contribuindo de forma direta para a melhoria das condições de vida e de trabalho dos seus empregados.

B.2 Aperfeiçoamento dos mecanismos operacionais

Um esforço de aprimoramento do Programa passa necessariamente por uma revisão de sua legislação, nos moldes das propostas apresentadas anteriormente, por uma melhoria do seu sistema de fiscalização, gerenciamento, acompanhamento e avaliação.

(15) Barreto de Moura, I. "Avaliação do Programa de Alimentação do trabalhador em Pernambuco". Departamento de Nutrição. Centro de Ciências da Saúde. Universidade Federal de Pernambuco.

(16) Uma listagem sobre os seminários realizados por entidades civis pode ser encontrada no Anexo.

No que concerne à legislação, um dos pontos que, associado ao teto de incentivo, merece preocupação refere-se ao custo máximo da refeição para efeito de incentivo. Esse valor, hoje fixado em 3 Ufir, conforme disposto na Instrução Normativa nº 16, de 20.02.92, da Receita Federal, é considerado insuficiente, tanto pelos trabalhadores como pelas empresas participantes — que não raro oferecem refeições e vales com valores superiores —, para atender as exigências nutricionais estabelecidas pelo Programa (1400 calorias e 6% NDp Cal).⁽¹⁷⁾

Em relação à fiscalização, destaca-se a solicitação dos trabalhadores de delegar aos sindicatos a responsabilidade de observar e denunciar irregularidades existentes no tema referente à alimentação dos seus representados, considerando que estes são os maiores interessados na manutenção e aperfeiçoamento do Programa.

Ainda com vistas à maior dinamização e conhecimento dos mecanismos de funcionamento do PAT, torna-se necessário o fortalecimento, no nível do Governo Federal, da equipe responsável pelo gerenciamento e acompanhamento do Programa.

B.3 Flexibilização a outros Segmentos da Classe Trabalhadora

Ao propor medidas de flexibilização do PAT, visava-se atingir aqueles trabalhadores do setor informal, os desempregados, aqueles que possuem Carteira de Trabalho assinada mas cujo empregador é pessoa física, sobretudo os do setor rural, e ainda aos aposentados, que constituem uma massa excluída desse tipo de benefício. Ao saírem do mercado de trabalho, essas pessoas vêm reduzidos, de forma significativa, os seus rendimentos, na medida em que deixam de receber aquela parcela que se caracteriza como salário indireto.

O primeiro mecanismo seria o estudo da viabilidade de uma complementação do seguro-desemprego a título de auxílio-alimentação. Sugeriu-se, portanto, que fossem analisadas as possibilidades de utilização de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador—FAT — para este fim.

No que se refere aos trabalhadores do setor informal e aos aposentados, propõe-se o apoio e divulgação de programas de alimentação bem-sucedidos, nos moldes do Programa "Nossa Sopa" do SESI/DF, ou ainda do "Sacola Econômica" do SESI/RS, dentre outros, de forma a incentivar a sociedade civil, governos estaduais e municipais a desenvolverem semelhantes atividades.

C. Os Primeiros Passos

O curto espaço de tempo,⁽¹⁸⁾ associado às exigências que um debate envolvendo três setores com interesses tão diferenciados requer não permitiu que todas as propostas fossem devidamente discutidas e/ou analisadas pelos órgãos federais competentes.

As várias mudanças administrativas pelas quais passaram o Ministério da Fazenda impossibilitaram qualquer estudo sobre a viabilidade daquelas propostas que implicavam modificações na forma de incentivo ou custos do Programa, sobretudo devido à política fiscal restritiva presente em todas as discussões sobre a necessidade de estabilizar a economia.

No âmbito do Ministério do Trabalho, entretanto, foi feito um esforço no sentido de viabilizar as sugestões antes descritas e que serviram de base para a elaboração, pela Comissão Técnica, da Portaria nº 1.156, de setembro de 1993, que doravante regerá o Programa.

Seguindo o critério da parceria, a Portaria estabelece condições de funcionamento que só poderão ser plenamente exercitadas com a responsabilidade e o compromisso de todos os atores envolvidos (trabalhadores, empresários e governo).

Foi assinada, ainda, portaria (nº 13/93) da Secretaria de Saúde e Segurança do Trabalhador do MTb, que estabelece novos critérios sobre as "Condições de Higiene e Conforto por Ocasão das Refeições", nos locais de trabalho.

Vale mencionar alguns dos benefícios aos trabalhadores decorrentes da assinatura das portarias antes mencionadas:

- todas as refeições servidas no intervalo da jornada de trabalho, mesmo que a empresa não esteja inscrita no PAT, devem ter como referencial as condições nutricionais estabelecidas no PAT;
- os trabalhadores subcontratados passam a ter os mesmos direitos alimentares que os vinculados diretamente à empresa participante;

(17) Relação entre calorias e proteína líquida.

(18) As discussões com a sociedade civil tiveram início no mês de abril de 1993.

- visando eliminar a condição de "bóia-fria", a empresa é obrigada a fornecer refeições quentes e/ou meios para conservar e aquecer as refeições trazidas de casa;
- no caso dos trabalhadores rurais e das frentes de trabalho, o empregador deve fornecer, em número suficiente, dispositivos térmicos;
- as marmitas ou recipientes a serem utilizados pelos trabalhadores devem ser fornecidos pelo empregador, devendo, ainda, atender às exigências de higiene e conservação e serem adequados aos equipamentos de aquecimento disponíveis;
- como forma de impedir que o PAT seja usado como instrumento de punição ou premiação por assiduidade, produtividade, etc., foram criadas condições de fiscalização (por parte do MTb e dos trabalhadores) para a sua correta utilização;
- independente do seu nível de renda, os trabalhadores passam a ter a garantia de igualdade no valor do benefício e da qualidade dos alimentos; e
- as empresas, se o desejarem, podem fornecer a seus funcionários mais de uma refeição sob modalidades diferentes.

No que se refere à divulgação do PAT, as iniciativas partiram quase que exclusivamente da sociedade civil.

A Central Geral dos Trabalhadores foi a que mais se destacou nesse campo.⁽¹⁹⁾ Com a realização de vários seminários por todo o Brasil, sempre com a participação e o apoio do Ministério do Trabalho, possibilitou-se o conhecimento do Programa em regiões onde a participação das empresas não chega a 10% do total de beneficiárias (Norte, Nordeste e Centro-Oeste).

D. Conclusões

O impulso dado ao PAT durante o ano de 1993 foi sentido sobretudo na importância que os novos dirigentes do MTb passaram a outorgar ao Programa, permitindo e facilitando o desenvolvimento de algumas atividades que viabilizariam o objetivo do Plano de Combate à Fome e à Miséria, e sempre colocado na pauta dos principais debates do Ministério.

Os resultados para o ano de 1993, entretanto, foram ainda modestos. Seguindo a tendência dos anos anteriores, verificou-se um crescimento em torno de 10% do número de empresas afiliadas. Assim, em 1993 o PAT atingiu cerca de 41.500 empresas,⁽²⁰⁾ ficando aquém da meta de atendimento estabelecida (um mínimo de 45.000). Ressalte-se, entretanto, que os efeitos dos esforços de divulgação e de normatização do Programa devem ser sentidos somente em 1994, pois os novos critérios passarão a vigorar para os credenciamentos realizados a partir de dezembro de 1993.

Em termos dos setores de atividades, a indústria continuou sendo aquele que mais participa do Programa: uma média de 52,5% das empresas que utilizam o benefício encontram-se nesse setor. Esse dado explica o motivo pelo qual a região Sudeste apresenta o maior índice de cobertura — cerca de 70% dos trabalhadores beneficiados.

No que se refere às faixas de renda mais beneficiadas, os resultados são favoráveis ao objetivo do Programa, que é o de atender prioritariamente os trabalhadores de baixa renda. Assim, cerca de 77% dos beneficiados encontram-se na faixa de até seis salários mínimos.

Paralelamente, o PAT constitui-se uma complementação de renda importante para os trabalhadores de menor poder aquisitivo. Considerando-se que, dentre as modalidades do Programa, o sistema de refeições e alimentação convênio representa 50% do Programa, a complementação de renda decorrente do PAT para um trabalhador que perceba um salário mínimo é da ordem de 50%, atribuindo-se um preço médio de refeição para janeiro/94 de CR\$ 900,00 de acordo com informações de empresas fornecedoras de vales e cupons.

Essa constatação justifica, portanto, a inclusão do aperfeiçoamento e ampliação do PAT entre as prioridades do Plano de Combate à Fome e à Miséria, sua maior divulgação por parte do governo federal e, ainda, a necessidade de outros mecanismos serem encontrados de forma a beneficiar, através de um salário-alimentação, aqueles trabalhadores excluídos de qualquer sistema de benefício nesse sentido.

(19) Ver Anexo.

(20) Todos os dados apresentados para o ano de 1993 são ainda preliminares.

Anexo

1. Eventos Realizados:

- Seminários realizados pela Central Geral dos Trabalhadores — CGT:
 - I Encontro do Nordeste de Defesa da Alimentação do Trabalhador em Recife, no dia 8 de julho;
 - I Encontro do Norte e do Centro-Oeste de Defesa da Alimentação do Trabalhador em Brasília, no dia 12 de agosto;
 - I Encontro do Sul de Defesa da Alimentação do Trabalhador em Curitiba, no dia 26 de agosto;
 - I Encontro Paulista de Defesa da Alimentação do Trabalhador em Campinas, no dia 26 de novembro;
 - I Encontro Paraense de Defesa da Alimentação do Trabalhador em Belém, no dia 11 de dezembro;
 - I Encontro Riograndense do Sul de Defesa da Alimentação do Trabalhador em Porto Alegre, no dia 15 de dezembro;
 - I Encontro Riograndense do Norte de Defesa da Alimentação do Trabalhador em Natal, no dia 17 de dezembro.

- Atividades promovidas por outras entidades
 - Aula Inaugural dos Profissionais de Saúde da Universidade do Vale dos Sinos no dia 12 de abril;
 - Simpósio da Associação dos Veterinários do Rio Grande do Sul sobre o Mercosul Painel sobre Alimentação Institucional, no dia 15 de abril;
 - Feira das Empresas Brasileiras de Refeições Coletivas em São Paulo, no dia 27 de abril;
 - I Jornada da Alimentação em Goiânia Faculdade de Nutrição da Universidade de Goiás, no dia 14 de outubro;
 - Semana de Prevenção de Acidente do Trabalho SESI/FIBRA. Painel sobre Programa de Alimentação do Trabalhador. Brasília, em 22 de novembro.

- Atividades desenvolvidas pelo Ministério do Trabalho

Apesar das dificuldades internas para a confecção de cartazes, *folders* e cartilhas propostos pela Comissão Técnica, o Ministério do Trabalho, no sentido de divulgar o PAT, elaborou:

 - Proposta de "Cartilha ao Empresário da Construção Civil", cuja confecção e divulgação ficaram a cargo da Associação Brasileira de Empresários da Construção Civil;
 - Treinamento dos técnicos das Delegacias Regionais do Trabalho, para que estas se responsabilizem pela boa informação do Programa nos estados; e
 - "Manual" para as DRT's.

2.4 O Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos PRODEA

A. Antecedentes

O Nordeste vinha passando nos últimos dois anos pela pior seca já registrada desde 1932, com a frustração de duas safras consecutivas, que resultou no agravamento do quadro de miséria e degradação humana que prevalece na região. Em cerca de 1.162 municípios com calamidade pública decretada, mais de duas milhões de famílias tentavam sobreviver com 0,5 salário-mínimo, que corresponde à remuneração dos inscritos no Programa Frentes Produtivas de Trabalho,⁽²¹⁾ coordenado pela SUDENE. No entanto, sabia-se que esses recursos eram insuficientes para combater a fome daqueles mais atingidos pela estiagem, dado o difícil acesso a alimentos essenciais que predomina na região.

Havia consenso no governo e na sociedade civil de que algo deveria ser feito para garantir àquelas pessoas os alimentos indispensáveis à sua sobrevivência como seres humanos e cidadãos. O Conselho

(21) Este Programa foi criado através da Lei 8.651 de 28/04/93. Coordenado pela SUDENE tem como objetivo organizar Frentes Produtivas de Trabalho nas áreas atingidas pela seca na Região Nordeste, absorvendo atualmente 2.055 mil trabalhadores (chefes de família), remunerando-os com 0,5 S.M./mês por três dias de trabalho/semana nas atividades emergenciais.

Nacional de Segurança Alimentar— CONSEA — vinha discutindo alternativas para enfrentar tal situação.

Nesse contexto, o Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária—MAARA — apresentou à Presidência da República uma proposta de distribuição de cestas de alimentos para a população atingida pela seca, utilizando-se para esse fim os estoques de alimentos do Governo Federal. Como à época existiam produtos se deteriorando em armazéns públicos, fato amplamente divulgado na imprensa, tal proposta tinha, segundo seus formuladores, o duplo mérito de, ao mesmo tempo, por fim às ocorrências envolvendo estoques públicos e aliviar a fome dos mais carentes.

O Presidente da República, por interferência de sua Assessora Especial para Assuntos Sociais, resolveu então submeter a proposta apresentada pelo MAARA — intitulada PENSAR — à avaliação do CONSEA, o qual questionou vários pontos, dentre os quais ressaltam-se: o elevado custo do programa, ausência de transparência em relação ao dispêndio público envolvido e aos mecanismos previstos de trocas e venda de produtos, e elevado fator de conversão de alimentos *in natura* em produtos beneficiados da ordem de 4 para 1. Sobre este ponto, é importante esclarecer que a conversão adotada era semelhante à utilizada em programas implementados em anos anteriores, pelo MAARA, onde os custos totais não eram conhecidos. No entanto, sobre os mesmos pousavam denúncias de desvios, e manipulações políticas.

As objeções levantadas pelo CONSEA ao PENSAR fizeram com que governo federal e a sociedade civil elaborassem uma proposta substitutiva que, baseada nos princípios da transparência, da parceria e da descentralização, fosse capaz de atender à população nordestina afligida pela fome. O novo programa, que passou a ser denominado Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos—PRODEA —, foi então concebido levando em consideração três aspectos essenciais:

- i) transparência dos dispêndios públicos necessários à sua implementação, e inclusão, em seu instrumento normativo, de mecanismos que impedissem o ressarcimento, pelo governo, de despesas com estoques deteriorados ou desviados, até que fossem apuradas as devidas responsabilidades civis ou criminais sobre os danos;
- ii) descentralização, através da atribuição, aos governos estaduais e/ou municipais, do transporte desde os pólos regionais de distribuição até os municípios a serem contemplados pelo Programa; e
- iii) parceria com as igrejas, entidades civis, comitês de Ação da Cidadania devidamente credenciados nas comissões municipais do Programa Frentes Produtivas de Trabalho, com o objetivo de proceder, fiscalizar e acompanhar a distribuição desde os pólos regionais até os municípios beneficiados, e destes à população alvo.

B. Forma de Operacionalização

O governo federal, através da Companhia Nacional de Abastecimento—CONAB(MAARA), desloca seus estoques na forma de produtos *in natura* até os pólos regionais de distribuição no Nordeste. A partir dos pólos os produtos são encaminhados aos municípios contemplados, e posteriormente distribuídos pelas comissões municipais do Programa Frentes Produtivas de Trabalho para as famílias beneficiadas.

Esta fase conta também com a participação do Ministério do Exército, para promover a segurança dos produtos nos pólos e apoiar as comissões na distribuição das cestas. Neste ponto, chama-se a atenção para a diferença existente entre este e outros programas, no que se refere à participação do Ministério do Exército. No PRODEA, contingentes do Exército desempenham a importante tarefa de guarda e segurança dos alimentos, e na distribuição atuam complementarmente às comissões municipais das Frentes Produtivas. Em programas anteriores, era o Exército quem comandava e procedia à distribuição.

A opção feita pela distribuição de alimentos *in natura*, desde que próprios para o consumo humano, visou atender a aspectos considerados importantes no momento da elaboração do Programa. Um primeiro levava em conta o favorecimento da mobilização comunitária, isto é, a população teria que assumir um papel ativo na distribuição, na medida em que se organizaria para beneficiar os produtos antes de consumi-los. Chama-se a atenção para o fato de que este aspecto foi amplamente facilitado

por tratar-se de distribuição em áreas rurais que já estão habituadas a beneficiar e/ou processar os alimentos para consumo próprio.

Um segundo aspecto considerou que, ao se proceder à distribuição *in natura*, se estariam eliminando diversas fases de intermediação e, conseqüentemente, diminuindo os custos e os riscos de desvios, tão comuns em programas dessa natureza.

Para gerir o PRODEA, foi criada uma Comissão Nacional Executiva coordenada pela CONAB e integrada por representantes do Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária, do Ministério da Integração Regional, do Ministério do Exército, do Ministério da Fazenda, do Banco do Brasil e por dois membros da Ação da Cidadania indicados pelo CONSEA. A Comissão tem como função supervisionar a execução do Programa e decidir sobre eventuais problemas surgidos durante a implementação do mesmo. Ao nível regional foi criada, junto ao Gabinete da Superintendência da SUDENE, uma comissão de Coordenação Regional integrada por representantes da CONAB, da Defesa Civil, do Ministério do Exército, da CONTAG e da Ação da Cidadania, com a atribuição de acompanhar e supervisionar as operações do Programa.

C. Metas Físicas e Custo Financeiro do Programa

O Programa previa distribuir mensalmente 1,5 milhão de cestas, durante quatro meses consecutivos, em 1.155 municípios com calamidade pública decretada, atendendo a totalidade das famílias cadastradas no Programa Frentes Produtivas de Trabalho (ver Quadro I). No entanto, por determinação da Presidência da República, reconhecendo a expansão da área atingida pela seca, o número de famílias cadastradas neste Programa aumentou para 2050 mil, implicando elevação, na mesma magnitude, do número de cestas de alimentos a ser distribuído.

Cada família cadastrada adquire o direito de receber 25 kg de alimentos *in natura*, respeitando, sempre que possível, a seguinte composição: 12 kg de arroz em casca, 04 kg de feijão, 06 kg de milho em grão e 03 kg de farinha de mandioca, que são distribuídos através de "recipientes medidas" e colocados em sacos ou sacolas trazidos pelos próprios beneficiados.

O PRODEA foi orçado em CR\$ 5,4 bilhões, correspondendo, em setembro de 1993, a US\$ 50 milhões. No entanto, dado os atrasos na sua implementação, na liberação dos recursos pela Secretaria do Tesouro Nacional e o aumento no número de famílias assistidas, tem sido necessária suplementação proporcional a este acréscimo, além da diferença equivalente à correção monetária do período em que as despesas estão sendo efetivadas.

QUADRO I

PRODEA — Municípios e Famílias Beneficiadas

Estado	Nº. de Municípios	Nº de Famílias
Maranhão	38	128,290
Piauí	148	238,865
Ceará	181	369,000
Rio Grande do Norte	136	153,750
Paraíba	159	252,765
Pernambuco	135	345,901
Alagoas	34	71,171
Sergipe	35	62,756
Bahia	246	372,767
Minas Gerais	50	54,735
TOTAL	1,162	2,050,000

Fonte: SUDENE.

D. Por que a Demora Inicial na Distribuição dos Alimentos?

Apesar dos esforços empreendidos para que a distribuição dos alimentos fosse iniciada em setembro, o Programa está com seu cronograma atrasado em pelo menos três meses, uma vez que as primeiras distribuições começaram em final de dezembro. Neste sentido, procedem os questionamentos relativos ao atraso do Programa, principalmente considerando-se a situação de emergência que o originou.

As causas da demora, no entanto, estão longe de se referirem a simples entraves burocráticos ou ausência de prioridade. Os problemas que antecederam a efetiva implementação do PRODEA dividem-se em dois níveis distintos, e relacionam-se às fases de elaboração e operacionalização do mesmo.

Na elaboração, chama-se atenção para o fato de que, pela primeira vez, um programa dessa natureza foi totalmente redesenhado em parceria entre o setor público e a sociedade civil. A parceria, que é a novidade trazida pelo CONSEA, se por um lado resultou em um enriquecimento de soluções para o tratamento do problema e em maior transparência para o processo, por outro lado, também foi responsável pela maior lentidão nesta fase. Isto porque a nova forma de encaminhamento era uma novidade para ambas as partes. Certas mudanças introduzidas, como por exemplo a distribuição de alimentos *in natura*, foram responsáveis por verdadeiros impasses dentro e fora da esfera governamental, pois excluíram do jogo atores anteriormente envolvidos, como é o caso das indústrias de beneficiamento. Ou ainda deixavam de considerar antigas regras ditadas por alguns segmentos, como, por exemplo, o de armazenadores, habituados a utilizá-las com certa frequência. Outras mudanças introduzidas, como, é o caso da criação das comissões gestoras do Programa que imprimia maior transparência ao processo, nem sempre eram bem acolhidas por parte dos que tiveram seus interesses preteridos.

Vale ressaltar que estas mudanças contaram com o apoio da direção superior do governo, o que, entretanto, não foi suficiente para inibir, em um primeiro momento, articulações existentes nos escalões inferiores, onde alguns setores contrariados continuaram a agir com certo desembaraço.

Poder-se-ia, ademais, elencar inúmeros outros episódios ocorridos durante esta fase que justificariam sua maior morosidade em relação a outros programas. No entanto, pelo resultado do jogo, materializado em um Programa que incorporou praticamente todas as recomendações do CONSEA, pode-se imaginar os inúmeros embates políticos que foram travados em torno dele.

O segundo nível de problemas está relacionado com a fase de operacionalização, correspondente à remoção dos estoques de alimentos dos armazéns de origem aos pólos regionais de distribuição no Nordeste. A demora para a chegada dos alimentos aos pólos aproximadamente 50 dias contados a partir do momento em que a CONAB autorizou as empresas a iniciarem os procedimentos de transporte vem sendo atribuída a quatro motivos. O primeiro refere-se à expressiva quantidade de produtos transportada em curto espaço de tempo (37,5 mil toneladas, relativas ao primeiro mês de distribuição, demandando cerca de 1600 carretas); o segundo, às longas distâncias percorridas pelos caminhões que, como pode ser observado pelo Quadro II, raramente são inferiores a 2500km; o terceiro motivo apontado refere-se à rigorosa classificação que os produtos vêm sofrendo na origem, a fim de serem distribuídos somente alimentos aptos ao consumo humano; e, por último, aponta-se a resistência de alguns armazenadores em entregarem os estoques públicos localizados em seus armazéns, sob a alegação dos mesmos estarem sob júdice.

Apesar de os motivos apontados aparentemente justificarem a demora na chegada dos produtos aos pólos, é ainda prematuro fazer uma avaliação mais profunda, uma vez que o Programa está em seu início, não havendo tempo para checar todas as justificativas.

Segundo a proposta inicial do PRODEA, a distribuição para os municípios beneficiados só poderia ter sido desencadeada quando todos os produtos que compõem a cesta- arroz, feijão, milho e farinha de mandioca estivessem nos pólos regionais de distribuição. Todavia, dada a ocorrência de um saque no Pólo de Umarizal-RN e o temor de que tal acontecimento se generalizasse, decidiu-se iniciar a distribuição em todos os pólos que já estivessem com pelo menos três dos produtos componentes da cesta, o que começou a acontecer em final de dezembro.

No momento em que este texto foi elaborado, procedia-se à distribuição dos produtos a partir dos pólos aos municípios, e destes às famílias beneficiadas, razão pela qual o presente relatório não contempla análise referente a esta etapa do Programa. No entanto, tomou-se conhecimento de que problemas de ordem operacional e organizacional estavam ocorrendo em determinados pólos, os quais serão avaliados em próximo relatório.

QUADRO II

Produto	Origem	Destino	Distância Média (Km)	Quantidade (1000kg)
Arroz em Casca	Goiás	Alagoas	2,132	625.2
		Bahia	1,518	3,272.3
		Ceará	2,284	3,240.0
		Pernambuco	2,234	3,036.1
		Rio Grande do Norte	2,505	1,350.0
		Sergipe	2,020	541.2
		Paraliba	2,347	2,220.0
		Maranhão	1,560	1,125.0
		Minas Gerais	944	480.0
		Piauí	1,977	2,109.0
Total				17,998.8
Milho	Goiás	Alagoas	2,305	312.9
		Bahia	1,563	1,636.1
		Ceará	2,100	1,620.0
		Pernambuco	2,424	1,518.0
		Rio Grande do Norte	2,453	675.0
		Sergipe	1,680	270.6
		Paraliba	2,504	1,110.0
		Maranhão	1,482	562.8
		Minas Gerais	783	240.0
		Piauí	1,783	1,054.5
Total				8,999.9
Farinha de Mandioca	Mato Grosso do Sul	Bahia	3,171	818.1
		Ceará	3,443	810.0
		Maranhão	2,890	281.4
		Paraliba	3,611	340.0
		Piauí	2,836	527.2
	Rio Grande do Norte	3,693	337.5	
	Parana	Paraliba	3,627	168.7
		Pernambuco	3,299	266.3
	Santa Catarina	Alagoas	3,205	156.4
		Bahia	2,624	818.1
Minas Gerais		1,922	120.0	
Sergipe		3,181	135.3	
Pernambuco		3,559	492.0	
Total				5,271.0
Feijão	Bahia	Alagoas	1,050	208.6
		Bahia	435	1,090.7
		Paraliba	1,537	334.3
		Sergipe	850	180.4
		Ceará	2,125	1,080.0
	Goiás	Maranhão	1,615	375.2
		Minas Gerais	1,000	160.0
		Paraliba	2,500	405.7
		Pernambuco	2,217	1,012.0
		Piauí	1,808	703.0
Rio Grande do Norte	1,921	450.0		
Total				5,999.9

Fonte: CONAB
Elaboração: CPS/PEA.

E. Perspectivas de Ampliação e Continuidade do PRODEA

O PRODEA foi elaborado para atender, emergencialmente, as populações atingidas pela seca do Nordeste, sendo portanto uma ação imediata para enfrentar a fome no Polígono da Seca do país. Neste sentido, sua continuidade irá depender das mudanças nas condições climáticas que lhes deram origem.

As recentes chuvas ocorridas na região, até o momento da elaboração desse documento, atingiram apenas o Sul do Maranhão, Piauí e o Oeste da Bahia, surgindo a necessidade de que sejam previstos recursos adicionais para o Programa, caso a estiagem persista em outras regiões. Ressalta-se que a Proposta Orçamentária para 1994, apresentada pelos Ministérios da Fazenda e Planejamento, incluem a rubrica "PRODEA" no orçamento do MAARA, o que demonstra que o governo federal está se pre-

parando para o caso de os efeitos da seca persistirem além do que já foi planejado, e ser necessário suplementação de recursos.

A idéia de ampliação do PRODEA para outras regiões do país, igualmente necessitadas, deve ser analisada com cautela. Como ficou claro no decorrer deste relatório, o que originou o PRODEA foi o estado de emergência instalado nas áreas secas do Nordeste. Em outras regiões, uma ampla discussão com representantes da sociedade civil local e com as diferentes esferas governamentais é recomendável, a fim de serem consideradas, além dessa, outras alternativas mais adequadas regionalmente.

2.5 O Programa de Assentamento dos Trabalhadores Rurais

O núcleo do Plano de Combate à Fome e à Miséria é constituído por um conjunto de ações que busca os seguintes objetivos: geração rápida de emprego e renda; melhoria do poder aquisitivo das populações pobres; apoio ao pequeno produtor rural e o assentamento de trabalhadores sem terra; promoção da agricultura e do abastecimento alimentar; redução do custo da cesta básica e distribuição de alimentos a grupos específicos da população e aos mais necessitados.

Fica evidente que as ações do Plano haveriam de ter forte incidência sobre o meio rural. Isto porque, se é neste espaço que há maior concentração relativa de miséria, é nele, também, que existe grande potencial de transformação, possibilitando superar a miséria dominante. Por conta disto, o CONSEA, unanimemente, ainda que partindo de visões diferentes, elegeu a reforma agrária como uma das prioridades do Plano.

A. Por que a Prioridade para a Reforma Agrária?

No meio rural existem muito menos cidadãos do que habitantes. Lá ocorrem os mais arcaicos e opressivos esquemas de dominação do homem. Na base disto encontra-se uma longa história, repleta de episódios que dificultam o acesso à propriedade da terra pelo trabalhador direto.

Sendo a terra um meio natural de produção, sua propriedade pode conferir riqueza e poder. Sua apropriação concentrada e improdutiva é algo antidemocrático e anti-social. A elevada concentração na distribuição da propriedade da terra no Brasil é uma das mais evidentes causas da miséria, da fome, da ineficiência econômica, do autoritarismo e da depredação ambiental.

Os dados disponíveis⁽²²⁾ indicam que 0,9% das propriedades (+ de 1000 ha) ocupa 44% da área total dos estabelecimentos. Por outro lado, os estabelecimentos com até 10 ha (54% do total) detêm apenas 2,7% da área.

Em larga medida isto explica porque 50% dos indigentes vivem no meio rural, enquanto a população rural não alcança 25% da população total. Ou seja, em termos relativos, há duas vezes mais miseráveis no campo do que nas cidades.⁽²³⁾

Entre 1970 a 1985 (último censo agropecuário do IBGE), cerca de 82 milhões de hectares foram incorporados à área dos estabelecimentos rurais. Destes, 59% foram adicionados a propriedades com mais de 1000 hectares, indicando que o processo de concentração continuava. Na última década a população rural sofreu um decréscimo de quase 7%, fazendo com que milhões de pessoas tenham migrado para as áreas urbanas.⁽²⁴⁾ É a exportação da miséria para cidades que não conseguem resolver os problemas de seus miseráveis.

Há um dado, no entanto, que revela não ser esta uma situação insolúvel. Segundo o Cadastro de Imóveis Rurais do INCRA (1992), apenas no interior dos latifúndios e empresas rurais existem 166 milhões de hectares de terras aproveitáveis não exploradas.

As informações existentes possibilitam estimativas que sugerem situar-se em torno de quatro milhões o número de famílias rurais sem terra ou com pouca terra, vivendo na indigência.⁽²⁵⁾ Assegurar-lhes uma área média de 40 hectares,⁽²⁶⁾ em projetos de assentamento, alterando radicalmente suas condições de existência, demanda uma superfície total de 160 milhões de hectares, área ainda inferior

(22) IBGE. Censo Agropecuário, 1985.

(23) IPEA. O Mapa da Fome III, 1993.

(24) IBGE. Censo Demográfico, 1991. Informações Preliminares.

(25) IPEA, op. cit.

(26) Esta é a área média dos assentamentos existentes no país.

àquela cadastrada como aproveitável e não explorada. Tem-se, assim, uma evidência das possibilidades materiais para atacar, *pela raiz*, as causas da miséria rural.

Os recursos necessários à realização desta ambiciosa meta alcançam o montante de US\$ 40 bilhões (tomando por base um custo médio de US\$ 10,000/família, inclusive financiamento),⁽²⁷⁾ um número aparentemente muito elevado, mas substancialmente inferior ao que se gastará com juros, encargos e amortização da dívida pública, somente em 1994: US\$ 65,1 bilhões, segundo o projeto de Lei do Orçamento da União para 1994.

A média de US\$ 10,000/família representa um dos menores custos para a criação de ocupações estáveis e produtivas, levando-se em conta que cada família assentada absorve a força de trabalho de três pessoas. Tomando os resultados de uma avaliação da FAO⁽²⁸⁾ sobre os projetos de assentamento, verifica-se que, com todas as dificuldades enfrentadas, os projetos existentes conseguem gerar uma renda média mensal por família de quase quatro salários mínimos, algo que mais da metade das famílias brasileiras não obtêm. E, vendendo mais de 50% do que produzem, auxiliam no abastecimento, além de gerarem impostos.

O impacto macroeconômico de uma ação com esta abrangência e profundidade é enorme. Milhões de empregos diretos e indiretos seriam gerados para atender à nova demanda por bens e serviços criada pelos assentados. O mercado de trabalho rural ficaria melhor regulado, propiciando elevação real dos salários e das condições de vida. O abastecimento alimentar seria melhorado com produção mais próxima do consumo. O movimento existente de descentralização demográfica e produtiva seria reforçado, interiorizando-se o progresso econômico e social, desafogando cidades que hoje se mostram quase inviáveis. Todo o país ganharia, principalmente os pobres rurais, ao adquirirem a condição de cidadãos. Perderiam apenas aqueles que não fazem cumprir a função social da propriedade, conforme determina a Constituição Federal.

Atualmente existem 328 mil famílias assentadas (projetos de reforma agrária e projetos de colonização do governo federal, e assentamentos realizados por governos estaduais), das quais cerca de 244 mil o foram após o lançamento do Plano Nacional de Reforma Agrária, em 1985. Um desempenho muito modesto. A maioria dos países capitalistas que realizou programas de reforma agrária conseguiu executá-los em não mais do que três ou quatro anos. E esta deve ser uma referência, sem desconsiderar que o ritmo e a extensão da reforma agrária, em qualquer país, estão determinados pelo grau de organização e mobilização das forças sociais interessadas em sua implementação. Há que existir ambiente sócio-político favorável.

Alguns cálculos ajudam a avaliar a viabilidade financeira do enfrentamento da miséria no meio rural, pois ainda que a crise fiscal seja evidente, não o é tanto que a distribuição e a qualidade do gasto público sejam as melhores. A resolução da crise financeira do Estado não se dará sem que este assuma o papel de arbitrar as perdas e os ônus para tornar possível a construção de esquemas sustentáveis para o financiamento do governo. E os perdedores em um eventual ajuste fiscal verdadeiro serão aqueles que hoje ganham com o desequilíbrio das contas públicas e com a elevada e ascendente inflação. Assim, em termos financeiros, o assentamento de um milhão de famílias, custaria, por exemplo, o equivalente a 8,4% do projeto de Lei do Orçamento da União para 1994 (referente apenas ao conjunto das ações dos três poderes, exceto serviço de dívida). Tais recursos poderiam ser obtidos, inclusive, pelo cancelamento de diversas despesas discutíveis existentes no Orçamento e com a participação financeira dos estados e municípios. Neste sentido, seria imprescindível que os governos estaduais e municipais se envolvessem mais com a reforma agrária, responsabilizando-se pela execução de parte maior das atividades. À sociedade civil organizada e às organizações não-governamentais deve caber porção expressiva das ações de suporte aos projetos de assentamento, além de, o mais importante, dar o essencial respaldo político.

No momento, estamos presenciando o crescimento da consciência social sobre a miserável situação em que vivem dezenas de milhões de brasileiros. O Movimento pela Ética na Política, a Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida e outros movimentos similares têm desempenhado fundamental papel neste processo. Vivemos um período de construção de uma vontade coletiva para transformar o Brasil em um país mais democrático, participativo e menos iniquo. E, para tanto, é necessário fazer avançar a reforma agrária.

(27) De acordo com dados do INCRA.

(28) FAO/PNUD/MAARA — Principais Indicadores Sócio-econômicos dos Assentamentos de Reforma Agrária, Brasília, dez./92.

Realizá-la não é algo trivial. Existem vultosas dificuldades técnicas, financeiras e principalmente políticas. Mas não é impossível. Sua viabilidade advém, inclusive, do fato de ser uma das poucas ações passíveis de implementação mais imediata e com enorme poder de alterar a estrutura causadora da miséria. As dificuldades técnicas e financeiras são mais facilmente superáveis. As condições políticas poderiam vir a ser criadas, como o foram as condições jurídico-legais (Lei Agrária e Lei do Rito Sumário) que tornaram exequível as desapropriações de terras improdutivas e agilizaram, na Justiça, o andamento dos processos. O importante é dar início à construção de um novo estilo de desenvolvimento (mais equitativo, espacialmente desconcentrado e com maior eficiência econômica) e de uma nova forma de convivência social não pautada na indiferença, na violência e na desigualdade extrema. A solidariedade, a equidade e a cidadania exigem a democratização do acesso à terra. Por isso o CONSEA a fez prioritária.

B. Breve Balanço

De 1990 a 1992, o programa de reforma agrária esteve praticamente paralisado. Seja porque não havia interesse político em realizá-lo, seja por dificuldades jurídico-legais para executar desapropriações de terras, devido à não regulamentação dos artigos pertinentes da Constituição Federal. Este quadro se alterou com a administração Itamar Franco, que se comprometeu a retomá-la.

No início de 1993, o Congresso Nacional aprovou a Lei Agrária (Lei nº 8.629, de 25.02.93), estabelecendo critérios definidores da Função Social da Propriedade. O presidente da República a sancionou, com os vetos reclamados pelos trabalhadores rurais, com o que se torna possível discriminar as terras improdutivas a serem objeto de desapropriação por interesse social. Em julho do mesmo ano, após intensa pressão da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida, o presidente da Câmara dos Deputados, que a vinha retendo por contrariar interesses dos latifundiários, encaminha à sanção presidencial a Lei do Rito Sumário para Desapropriação de Terras. Em 06.07.93, o presidente da República fez publicar a Lei. Este instrumento permite imprimir maior rapidez aos processos de desapropriação, aumentando a velocidade da reforma agrária, caso haja vontade política e capacidade operacional para tanto. Assim, três dias após a publicação da nova Lei, foram reiniciadas as desapropriações. Até início de dezembro, 54 propriedades foram declaradas de interesse social para a reforma agrária, correspondendo a 423 mil hectares, nos quais poderão ser assentadas cerca de 8.450 famílias.

O INCRA já encaminhou ao Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária processos visando à desapropriação de mais 150 mil hectares (com capacidade de assentar cerca de 6.700 famílias), e está concluindo processos referentes a 61.680 hectares, objetivando beneficiar 3.380 famílias.

No que se refere ao efetivo assentamento de famílias, ao final do exercício de 1993 o INCRA havia conseguido implantar mais de 50 projetos, com um total de 7 mil famílias. Levando-se em conta o Programa Emergencial de Reforma Agrária, onde foi estipulada a meta de assentar 20 mil famílias, verifica-se que se realizou apenas 35% do previsto. E isto se deveu a diversas razões.

A mais evidente delas diz respeito às dificuldades técnico-administrativas que o INCRA enfrenta, decorrentes da insuficiência de pessoal qualificado e apto a realizar as tarefas necessárias, do desaparelhamento material, da precária base de informações relevantes, e da escassez de recursos financeiros apropriados à superação destas dificuldades (orçamento inadequado e reduzido, e liberações financeiras feitas com atraso). Não tem sido menos importante a descontinuidade administrativa havida no MAARA (sete ministros em 15 meses), o que tem dificultado a rápida tomada de decisões, bem como a celeridade tramitação de processos. Vale ressaltar, também, a falta de unidade política e administrativa no escalão superior da direção do órgão, pois a atual gestão, empossada em fevereiro de 1993, ainda não conseguiu nomear dirigentes afinados com a nova orientação.

Há, no entanto, que se destacar a integral execução do orçamento de crédito para a reforma agrária, com o que foi possível atender 74.833 famílias com financiamentos para produção (PROCERA e Fundos Constitucionais de Investimentos), e 10.902 famílias com crédito para implantação (alimentação, fomento e habitação). Em que pesem os pequenos valores concedidos em cada financiamento tornando mais morosa a capitalização dos assentados e dificultando a ampliação de sua capacidade produtiva, os benefícios advindos são consideráveis, em termos de produção e renda gerada, elevação das condições de vida, estímulo da economia local e geração de impostos.

As dificuldades enfrentadas na execução da reforma agrária têm sido objeto de grande preocupação para o CONSEA. Em todas as suas reuniões, parte do tempo vem sendo dedicado à discussão do

tema, ensejando manifestações dos conselheiros e sugestões ao presidente da República, no sentido de conferir maior apoio ao INCRA. Em diversas oportunidades, o presidente do CONSEA enviou documentação ao presidente da República solicitando ampliação dos recursos à disposição da reforma agrária.

Os ministros do Planejamento, Fazenda, e Agricultura sempre se posicionam favoravelmente à questão. Todavia, isto não tem se revertido em melhoria das condições objetivas para a implementação do programa de assentamento de trabalhadores rurais. E, para 1994, não se vislumbra uma mudança significativa neste quadro, tendo em vista as dotações consignadas no projeto de Lei do Orçamento da União para a reforma agrária. Os recursos em moeda correspondem a 34,3% do montante suficiente para atingir a meta indicada no Programa Emergencial (assentamento de 100 mil famílias e financiamento a 200 mil famílias, entre outras). Tal programa foi aprovado pelo presidente da República e considerado pelo CONSEA como o mínimo a ser feito, nesta área, para o combate à fome e à miséria. Se a estas manifestações se somar a pressão dos cidadãos brasileiros compromissados com a democracia e a equidade, a meta talvez possa ser atingida.

C. Conclusões

A importância da reforma agrária, enquanto instrumento poderoso para a transformação da estrutura socialmente perversa e economicamente ineficiente, é algo que dispensa muitas comprovações. Entre todas as ações previstas no Plano de Combate à Fome e à Miséria, é uma das que possui maior capacidade de engendrar mudanças profundas. No entanto, são fortes as dificuldades postas ante a sua rápida e ampla implementação. Porém, não se tratam de obstáculos intransponíveis.

A experiência de outros povos está a indicar que os resultados positivos obtidos com a sua realização são os melhores argumentos e aliados que a reforma agrária pode alcançar, sem dispensar, evidentemente, o respaldo e a pressão político-social de diversos segmentos da sociedade.

Para que a reforma agrária possa produzir os benefícios esperados, é necessário que seja bem conduzida e, para tanto, torna-se fundamental equipar, adequadamente, os órgãos responsáveis por sua execução. O INCRA deve se tornar uma máquina eficiente, descentralizada e coordenada com determinação. A assistência técnica e financeira aos assentados é imprescindível. As entidades das administrações estaduais e municipais devem se integrar, em fina sintonia com os órgãos federais e com os organismos não-governamentais. Tempo e recursos são, sobretudo, prioridades políticas. O enfrentamento do drama social no campo brasileiro não permite postergações.

PARTE II

CONJUNTURA ECONÔMICA, MERCADO DE TRABALHO E SETOR RURAL: IMPLICAÇÕES PARA O COMBATE À FOME E À MISÉRIA

1. A Conjuntura Econômica

1.1 Programas de Estabilização e o Combate à Miséria

A retomada do crescimento econômico e a estabilidade de preços são um pré-requisito para o êxito de um programa de combate à fome? A resposta a esta pergunta tem se constituído em um divisor de águas entre economistas, especialmente aqueles que nos últimos anos desenharam as principais diretrizes de política, e aqueles que enfatizam a necessidade de uma ação direta imediata (via políticas públicas e a mobilização da sociedade civil) para reduzir o grau de exclusão social.

Para os primeiros, os principais penalizados pelo processo inflacionário são, justamente, os segmentos marginalizados da população e que, obviamente, não têm acesso ao sistema financeiro, nem mecanismos de correção de seus rendimentos (indexação). Nessa direção, a "melhor" política social neste momento seria um programa exitoso de estabilização, ainda que essa estratégia tenha como correlato, no curto prazo, um desaquecimento do nível de atividade. Contrariamente, maiores gastos na área social, se elevam o déficit do setor público e a taxa de inflação, podem atingir um resultado contrário ao procurado, na medida em que se agravam as condições de vida das populações mais vulneráveis às elevações nos níveis de preços.

Sempre segundo essa linha de interpretação, que é dominante entre os economistas, no médio e longo prazos, o retorno ao desenvolvimento econômico é uma condição *si ne qua non* para combater a fome e a miséria. A geração de empregos e a elevação dos salários e rendimentos só podem ser logradas via crescimento.

Os críticos dessa visão levantam dois tipos de restrições a essas argumentações. Em primeiro lugar, não seria mais possível ficar esperando, passivamente, o êxito de um plano de estabilização. Desde o início dos anos 80, já foram incontáveis os planos e pacotes implementados sem sucesso, fato que, por outra parte, induziria a pensar sobre a fragilidade das argumentações dos economistas.

Em segundo lugar, a experiência histórica teria mostrado que crescimento econômico e elevação do emprego e salários, bem como redução da exclusão social não são tendências, necessariamente, associadas. As informações sobre a Europa Ocidental durante os anos 80, por exemplo, indicariam que crescimento econômico pode não resultar em maiores níveis de emprego, especialmente dada a revolução tecnológica em curso. A experiência do "milagre" brasileiro nos anos 70, por outra parte, assinalaria ser possível que o crescimento não resulte em uma sociedade mais homogênea.

Assim, ambos os fatores fundamentam as argumentações sobre a necessidade de uma política social ativa, que não esteja reduzida, simplesmente, a variáveis econômicas (estabilidade e crescimento).

Apesar desse ceticismo dos não-economistas, no Plano de Combate à Fome e à Miséria, a política econômica está incluída como um dos instrumentos a ser utilizado para reverter os níveis de indigência e pobreza. Essa correlação passa, implicitamente, através de uma gestão econômica que induza a retomada do crescimento e a drástica redução dos patamares inflacionários, sem afetar, porém, os gastos governamentais destinados à área social (Programa do Leite, da Merenda Escolar, etc.), nem as reformas estruturais (reforma agrária, por exemplo).

1.2 1993: Foi o Crescimento Econômico um Sinônimo de Retomada do Desenvolvimento?

Se temos como referência o período 1990-92, 1993 parece quebrar o ciclo recessivo. Durante este último ano o PIB observou uma taxa de crescimento da ordem de 4,5%, um desempenho não observado desde 1989. A produção industrial foi o principal setor que impulsionou esse desempenho, devendo terminar o ano com um crescimento de 8,5%, um percentual extremamente encorajante.

Esse dinamismo, porém, não pode ser confundido com a retomada de desenvolvimento. Rigorosamente, estamos diante de uma recuperação do nível de atividade e não de um processo auto-sustentado de crescimento. Este diagnóstico é relativamente consensual: em um contexto com patamares inflacionários beirando a hiperinflação, e a incerteza, política e econômica, sobre o futuro imediato, não é possível esperar um cenário mais otimista.

O aquecimento econômico, que se observava desde o último trimestre de 1992, foi sempre visto com muita cautela. Em um primeiro momento, o mesmo foi associado a uma "bolha". Na linguagem dos economistas, esse termo designa um fenômeno passageiro e que, pelo contexto no qual se inscreve, não se sustenta no médio prazo. Assim, quando em outubro-novembro de 1992 se registraram os primeiros sintomas da recuperação, o diagnóstico parecia ser óbvio: uma "bolha" de crescimento semelhante às diversas registradas durante 1990 e 1991.

Já no curso de 1993, os indicadores dos primeiros meses pareciam desmentir essa transitoriedade: o dinamismo econômico se mantinha. Imediatamente, esse desempenho foi atribuído a uma mudança nas diretrizes do governo que assumiu em setembro de 1992. O novo discurso enfatizava a necessidade de um rápido retorno ao crescimento paralelamente ao combate à inflação, dado que a política de estabilização não poderia ter mais, como correlato, a recessão, o desemprego e a queda dos salários reais.

É extremamente difícil afirmar em que medida as novas prioridades do novo poder político foram a causa da recuperação econômica. Certamente certas medidas contribuíram: elevação do poder de compra do salário mínimo, quedas nas taxas de juros, uma política monetária mais frouxa, acordos nas câmaras setoriais, etc.

É factível afirmar, porém, que o crescimento obedeceu a uma estratégia econômica deliberada? Resulta difícil responder a essa indagação de forma afirmativa.

Em primeiro lugar, cabe lembrar que a economia brasileira observou, no transcurso de sua crise, períodos de crescimento econômico, sendo que alguns deles foram de uma magnitude não desprezível.⁽²⁹⁾ A partir de 1990, porém, com o aprofundamento da crise, esses períodos foram cada vez mais efêmeros e de menor dinamismo. Como já afirmamos, devido à sua transitoriedade, esses surtos de crescimento são denominados de "bolhas", devido à ausência de condições estruturais para sua sustentação.

Por outra parte, essas "bolhas" contribuíam para elevar os patamares inflacionários, e como a sobrevivência política das autoridades econômicas sempre esteve mais associada à estabilização de preços que ao crescimento econômico, ante os primeiros sintomas de um aquecimento no nível de atividade (e aceleração da inflação), os gestores de política responderam com uma elevação nas taxas de juros. Para a totalidade dos economistas que tiveram alguma participação nas sucessivas equipes, os significativos impactos inflacionários dessas elevações no nível de atividade eram a manifestação do impasse estrutural. Segundo essa visão, na espera de uma resolução do desequilíbrio fiscal, uma taxa de juros elevada seria a única alternativa possível para manter sob controle a hiperinflação latente. Uma atividade econômica deprimida seria a contrapartida desse impasse estrutural.

Ou seja, tanto o diagnóstico como a necessidade de evitar uma explosão nas taxas de inflação levavam a que o crescimento não estivesse como prioridade na agenda das autoridades econômicas. Suas principais preocupações sempre estiveram, como já foi salientado, voltadas para a redução do déficit público e, por motivos de sobrevivência política de curto prazo, para a administração da taxa de inflação. Nesse contexto, a retomada do crescimento econômico é um objetivo que está subordinado tanto à evolução nas taxas de variação dos preços como ao reequilíbrio das finanças do Estado.

Apesar do discurso que caracteriza o ciclo aberto em setembro de 1992, os principais economistas das equipes governamentais compartilharam o diagnóstico sintetizado nos parágrafos anteriores. Obviamente, os objetivos do novo poder político guardavam pouca relação com a perspectiva dos formuladores da política econômica. Por outra parte, estes últimos viam que suas propostas de reforma fiscal eram inviáveis politicamente. Diante desse impasse, e dado seu diagnóstico da crise, sua única alternativa era manter (via juros, política monetária e controle dos gastos públicos) uma política recessiva, sendo que essa estratégia sofria resistência por parte das instâncias políticas superiores.

Porém, as áreas de conflito não se reduzem a essa incompatibilidade entre a visão dos técnicos da área econômica e os objetivos do poder político. O governo que surgiu após o *impeachment* nem é um todo homogêneo, nem contém uma força hegemônica que compatibilize os interesses divergentes. Desta forma, as ações governamentais são produto de uma difícil negociação entre diferentes instân-

(29) Especialmente nos anos 1984-86 e 1989.

cias governamentais (tanto entre os órgãos do Executivo como entre os diferentes Poderes) e, não poucas vezes, os objetivos de cada uma delas são contraditórios ou conflitantes com a estratégia das demais. As negociações nas câmaras setoriais ilustram essa ausência de consenso. Vistas negativamente, ou, na melhor das hipóteses, com ceticismo, pela maioria das equipes econômicas, em outras áreas do próprio governo são assumidas como o berço de uma nova política industrial e um exemplo de modernização das relações capital-trabalho.

No transcurso do ano, a conjuntura econômica e as estratégias de política sofreram contínuas e significativas mudanças.

A primeira delas foi uma nítida desaceleração do crescimento a partir de maio. Os dados do IBGE para o terceiro trimestre já assinalavam uma queda do PIB. Isto é, o crescimento registrado a partir de outubro de 1992 não teria deixado de ser algo efêmero, sem maiores bases de sustentação.

Um segundo aspecto está associado à leve mas também contínua elevação dos patamares inflacionários. Este fenômeno induziu a um aumento nas taxas de juros reais a partir do mês de junho. Esta elevação não sofreu resistências, como em ocasiões anteriores, pelas máximas instâncias do poder político. O principal fator que contribuiu para essa passividade é o desgaste que implicaria uma nova troca na administração da gestão econômica, especialmente depois do consenso logrado em torno da figura do ministro Fernando Henrique Cardoso.

A desaceleração do crescimento paralelamente à lenta, mas contínua aceleração do processo inflacionário, alimentaram, no último bimestre do ano, as demandas por alguma estratégia com resultados tangíveis no curto prazo. Porém, as medidas propostas (pacote fiscal mais desindexação via URV e criação de uma nova moeda) envolvem resistências e riscos.

1.3 Conclusões

Apesar da recuperação econômica observada durante 1993, o Brasil continua no impasse estrutural que se estende desde o começo dos anos 80. No curto prazo, não se vislumbram alternativas que revertam esse quadro. Essa indefinição tem sua origem em dois fatores.

O primeiro, quase óbvio, refere-se à transitoriedade do atual governo. O segundo, mais complexo, surge da falta de um projeto econômico e social que se torne politicamente hegemônico. A fragmentação político-partidária brasileira, paralelamente ao grau de organização da sociedade civil, torna extremamente complexa a busca de caminhos para a superação da crise.

O desafio continua: como lograr, preservando o jogo democrático e dada a tradição político-partidária do Brasil, gerenciar a implementação de um novo projeto de país, qualquer que seja o perfil que este venha a adquirir?

2. O Mercado de Trabalho

Não seria temeroso afirmar que, no longo prazo, as características, viabilidade e o sucesso de uma política de combate à fome e à miséria dependem das tendências no mercado de trabalho.

A extensão de uma política compensatória estará em função da capacidade de uma sociedade em incorporar economicamente, via emprego, sua população economicamente ativa. O grau de marginalidade econômica e social, porém, não depende, unicamente, da quantidade de postos de trabalho criados. A qualidade dos mesmos determinará, via salários pagos, o grau de integração e homogeneidade social. Nessa direção, as políticas compensatórias podem ser assumidas como um "resíduo" que deveria atingir todos aqueles segmentos da população ou espaços regionais, nos quais a dinâmica do modelo econômico se mostra incapaz de incorporar via emprego e/ou salários.

Já a relação entre a viabilidade de uma abrangente política social e o desempenho do mercado de trabalho percorre caminhos tortuosos. Em princípio, podemos afirmar que a possibilidade de manter no tempo uma política compensatória depende da extensão da exclusão econômica e social. Se a "marginalização" é realmente um fenômeno marginal, mecanismos institucionais ou pessoais de solidariedade são factíveis de perdurar e ter uma real eficácia. Porém, se a "marginalização" não é um

fenômeno menor e atinge grandes parcelas da população, as possibilidades de implementar políticas compensatórias eficazes e duradouras decrescem à medida que a magnitude da exclusão se eleva. Nessas circunstâncias, rediscutir as políticas que influenciam a dinâmica do mercado de trabalho torna-se tão crucial como a própria política social.

Resulta difícil, na atual conjuntura brasileira, determinar uma tendência. A própria crise reflete a ausência de um "modelo" de desenvolvimento. Como já afirmamos na Seção anterior, o aquecimento do nível de atividade durante 1993, não obstante ser de uma magnitude não desprezível, não pode ser associado nem à retomada do desenvolvimento econômico, nem a uma política deliberada e coerente de crescimento de curto prazo.

Por outra parte, devemos levar em consideração que, no caso brasileiro, o caminho em direção a uma maior homogeneização econômica e social deve lidar com uma marginalização que, historicamente, observou um caráter massivo. Os 32 milhões de indigentes do *Mapa da Fome* ilustram essa extensão.

Dentro desse contexto, nos próximos parágrafos tentaremos, além de resumir o desempenho do mercado de trabalho durante 1993 e as principais medidas de política tomadas, identificar certas tendências que, no médio e longo prazos, podem afetar a extensão e influenciar a viabilidade de uma política de combate à pobreza.

2.1 O Impacto da Recuperação no Mercado de Trabalho

Como era de se esperar, o crescimento econômico registrado no transcurso de 1993 elevou a demanda de trabalho no setor formal da economia. Entre janeiro e outubro foram criados 383.759 postos de trabalho,⁽³⁰⁾ representando uma elevação de 1,71%. Um tal crescimento não se observava desde o ano 1989.

Essa maior oferta de empregos refletiu-se na evolução da taxa de desemprego. Depois de dois anos de uma elevação quase constante, tanto os dados da Pesquisa Mensal do Emprego (PME-IBGE) como da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED-DIEESE) assinalam uma reversão dessa tendência crescente. Contudo, as informações proporcionadas pelas duas fontes de informação antes mencionada indicam que a redução observada é mínima, resultando em taxas cujos patamares são, ainda, superiores aos do período 1990-92 (ver Gráfico 1).

Essa relativa rigidez da taxa de desemprego diante do aquecimento no nível de atividade é a contrapartida de uma demanda de trabalho no setor formal, que, não obstante seu crescimento, mostrou pouco dinamismo. Para a totalidade do Brasil, o patamar de emprego dos assalariados com carteira de trabalho assinada foi, em média, durante 1993, 8% superior ao vigente em dezembro de 1984 (ver Gráfico 2).⁽³¹⁾ No caso da Indústria de Transformação, tradicional carro chefe da economia brasileira, esse percentual atinge só 2%. Foi através do setor terciário (comércio e serviços) que o setor formal conseguiu, sempre durante 1993, a modesta recuperação assinalada.⁽³²⁾ Essas informações para a totalidade do Brasil proporcionadas pelo Ministério do Trabalho são confirmadas por outras fontes de informação. Segundo os dados da FIESP, que refletem o segmento mais moderno da indústria de transformação, o nível de emprego industrial se situou, no transcurso de 1993, em um patamar inferior (15%) ao observado em 1980.

Contrariamente, o emprego informal (assalariados sem Carteira de Trabalho assinada e autônomos) vem mostrando uma crescente importância (ver Gráfico 3). Segundo as informações da PED-DIEESE para a Grande São Paulo, a ocupação dos assalariados sem Carteira de Trabalho assinada foi, sempre durante 1993, 40% superior ao nível de 1985. No caso dos autônomos, esse percentual atinge 50%.

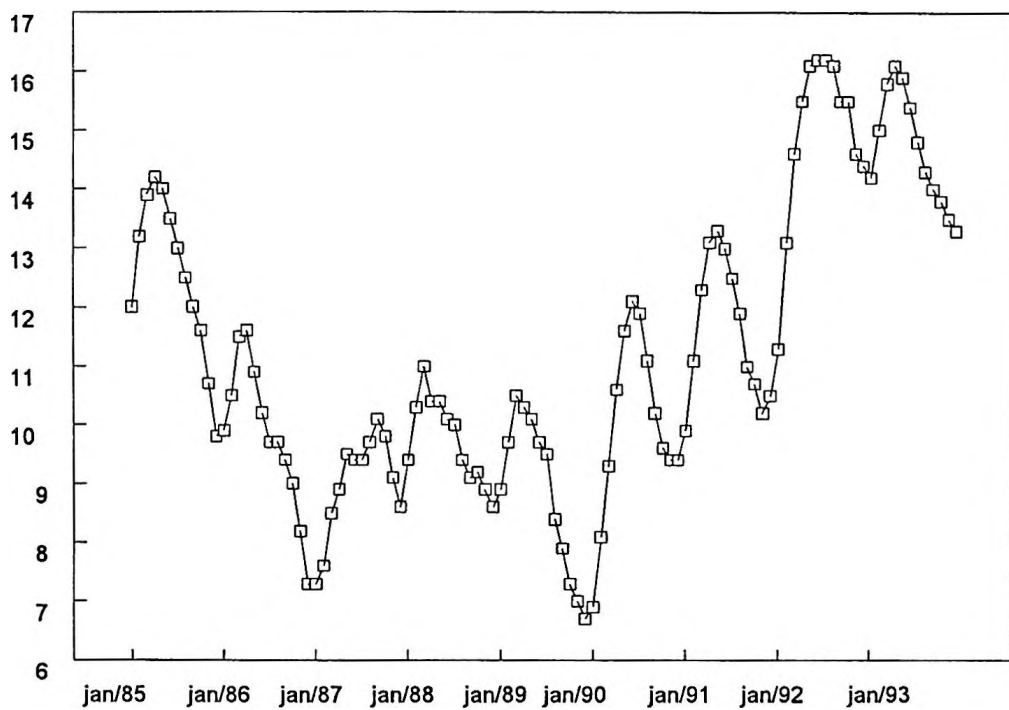
O Mercado de Trabalho brasileiro assiste, assim, a uma crescente *precarização*, tendência que não foi alterada pela recuperação de 1993. Devemos lembrar que os trabalhadores que logram algum tipo de ocupação nos espaços informais possuem, em geral, os menores rendimentos, não estando, também, protegidos pela legislação trabalhista, nem cobertos pelos benefícios previdenciários.

(30) Fonte: Lei nº 4.923/65, MTb.

(31) Os dados da Lei nº 4.923/65, que servem de fonte de informação para o emprego no setor formal, tiveram início em dezembro de 1984, daí ser este mês/ano a base de comparação.

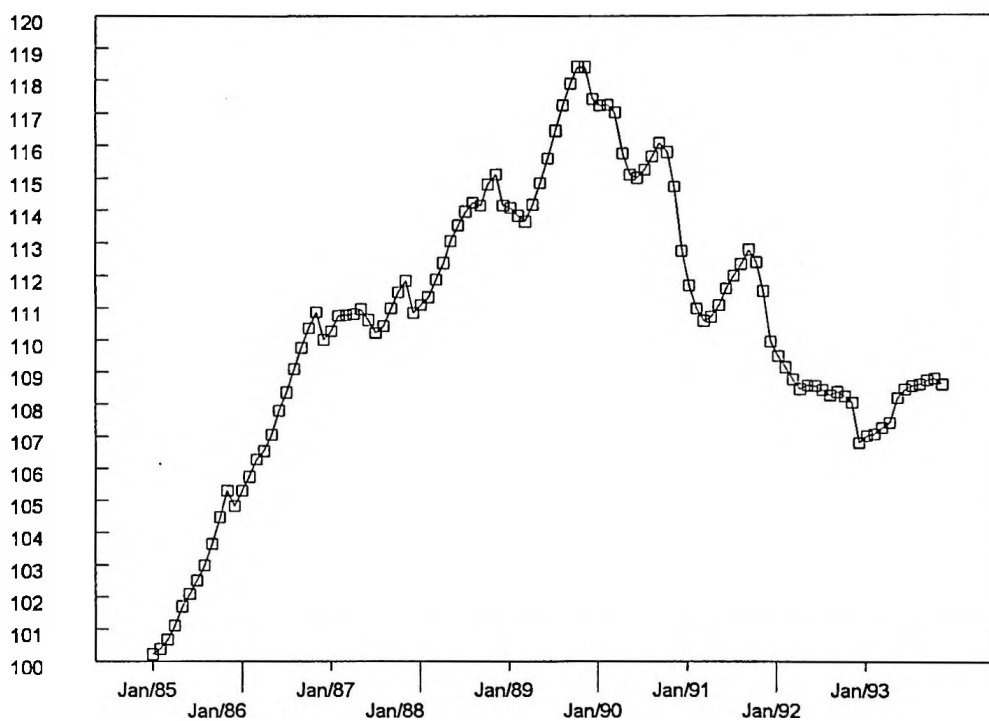
(32) Da totalidade dos empregos criados nesse ano, 57% foram gerados no setor terciário.

GRÁFICO 1
 Evolução da Taxa de Desemprego Total
 Grande São Paulo — 1990/93



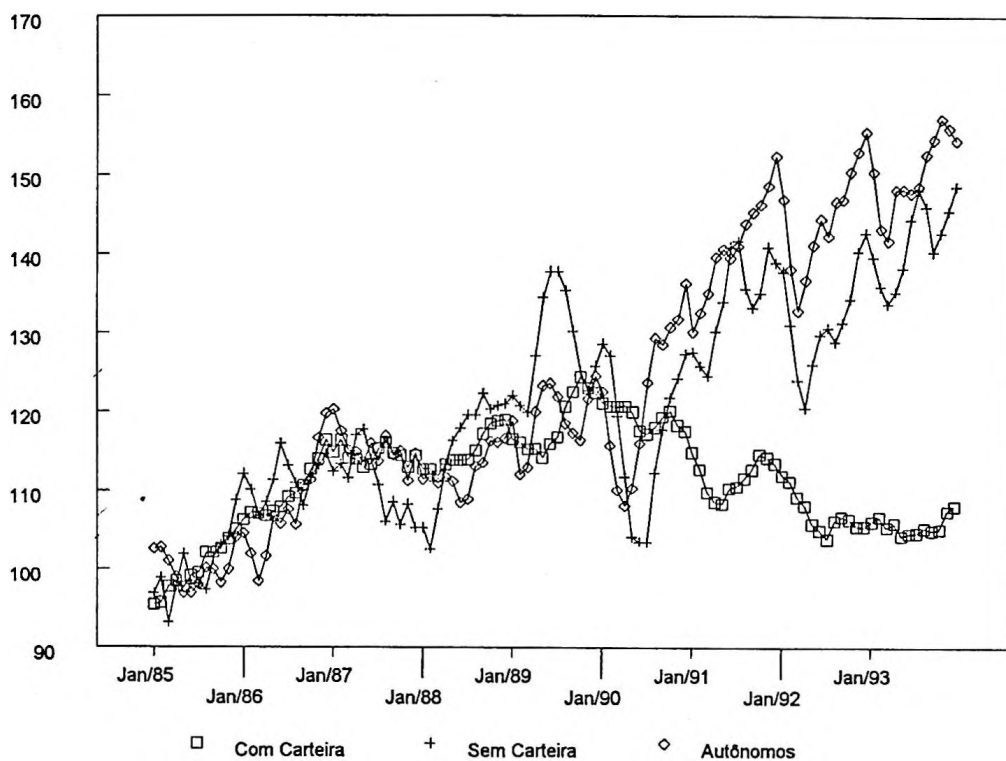
Fonte: DIEESE/SEADE.
 Elaboração: CPS/PEA

GRÁFICO 2
Evolução do Emprego Formal Brasil



Fonte: MTb.
Base: dez/84 = 100.
Elaboração: CPS/IPEA

GRÁFICO 3
Emprego Formal X Informal
Grande São Paulo



Fonte: DIEESE/SEADE.
 Base: Média/85 = 100.
 Elaboração: CPS/PEA

2.2 A Informalização do Emprego: Fenômeno Estrutural ou Conjuntural?

Essa crescente *precarização* do emprego e a experiência de 1993, quando a sensibilidade da demanda de trabalho formal foi mínima diante do aquecimento econômico, levou a dois tipos de interpretações.

A primeira assume a conduta cautelosa das firmas como sendo uma resposta racional diante da incerteza predominante. De uma forma geral, dado que a contratação de mão-de-obra implica custos (de procura, treinamento, etc.), as empresas só realizarão novas contratações de forma massiva quando as perspectivas de crescimento forem duráveis.

A segunda interpretação possui um caráter mais pessimista. A incorporação de novas tecnologias, ao elevar a produtividade da mão-de-obra, reduz os requerimentos de trabalho por unidade de produto. A experiência de 1993 mostraria que o crescimento econômico já não seria tão rico em empregos como no passado.

Em realidade, ambas as linhas de interpretação não são excludentes. O escasso dinamismo da demanda de trabalho observado durante 1993 tanto pode ter raízes estruturais (devido à elevação de produtividade originada nas novas tecnologias) como conjunturais (a incerteza).

As informações disponíveis assinalam, em efeito, que a produtividade no setor industrial vem registrando uma acentuada elevação (ver Gráficos 4 e 5). A crescente concorrência externa teria induzido as firmas a acelerar a incorporação de novas tecnologias e racionalizar os processos de produção.

Olhando só a evolução da produtividade, porém, seria falso afirmar que a demanda de trabalho terá, inevitavelmente, uma perda de dinamismo. O resultado líquido entre o desemprego tecnológico e a elevação da demanda de mão-de-obra, via o crescimento induzido pelos ganhos de produtividade, é incerto. No caso específico do Brasil, este resultado é certamente negativo, dado que as elevações de produtividade se dão em um contexto recessivo.

Se observamos o cenário internacional, todavia, concluímos que os caminhos são diversos e dependem do modelo de desenvolvimento. O Japão, por exemplo, conseguiu combinar rápidos ganhos de produtividade com pleno emprego. Já na Europa dos anos 80 a experiência foi contrária: ganhos de produtividade implicaram quedas na demanda de trabalho, desocupação massiva e elevação na segmentação econômica e social. As formas de "gerenciamento" dos ganhos de produtividade determinarão o caminho a uma maior homogeneização ou a uma maior exclusão. Tendo como referência as experiências internacionais, devemos lembrar que não existe um "determinismo tecnológico". Difícilmente o Brasil pode escapar dessa maior produtividade requerida pela crescente globalização econômica. Sem embargo, embora não sejam infinitos, existem certos "graus de liberdade" na forma de "gerenciar" esse processo e, nessa direção, os fatores políticos e sociais de cada sociedade são cruciais.

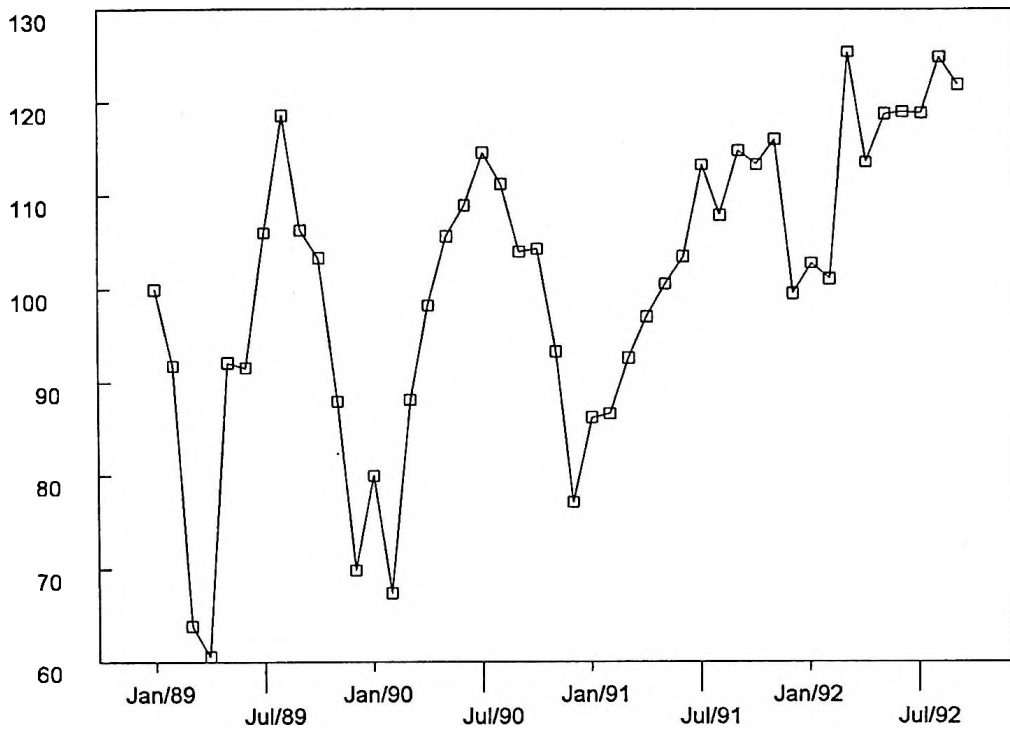
Como já afirmamos em parágrafos anteriores, a integração econômica e social e as possibilidades de reduzir os níveis de indigência e pobreza não se restringem às oportunidades de emprego. A "qualidade" dos mesmos, via salários pagos, desempenhará um papel fundamental nessa estratégia.

2.3 Salários Reais: Crescimento e Diferenciação

Em termos gerais, a conjuntura recessiva, a política salarial do período e a queda do salário mínimo penalizaram os rendimentos dos trabalhadores durante 1990-92. A maior queda se registrou durante o choque econômico de março de 1990 quando, em média, os rendimentos caíram entre 35-40%. A partir desse patamar se inicia uma trajetória decrescente que permanece até início de 1992, quando se atinge o nível mais baixo do período. No transcurso de 1992 observa-se uma relativa estabilidade, sendo que, durante 1993, assiste-se a uma leve recuperação.

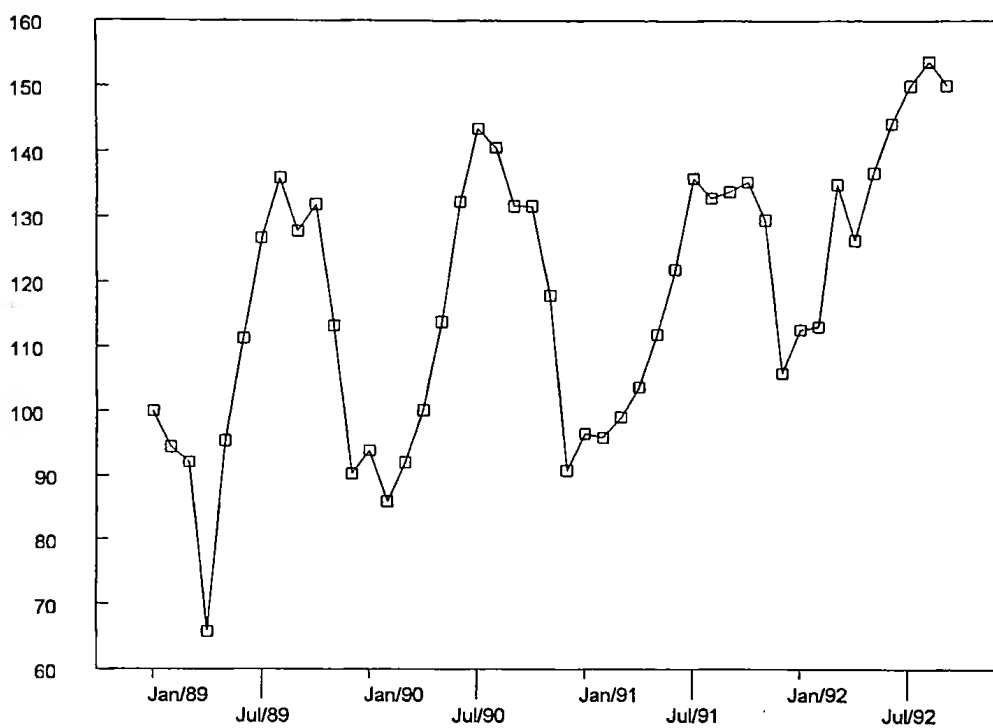
As políticas salariais e do salário mínimo praticadas a partir de outubro de 1992, em geral, tenderam a elevar o grau de indexação. Esse fator, mais o aquecimento econômico geral, resultaram na leve recuperação antes mencionada.

GRÁFICO 4
Produtividade: Vendas Reais/Ocupados



Fonte: FIESP
Base: jan/90 = 100.
Elaboração: CPS/PEA

GRÁFICO 5
Produtividade: Índice de Atividade/Ocupados



Fonte: FIESP.
Base: jan/90 = 100.
Elaboração: CPS/PEA

Porém, se nossa preocupação é estudar o grau de exclusão social, nosso campo de análise deve estender-se além do nível absoluto dos salários ou rendimentos, e abordar os níveis relativos dos mesmos.

Os dados disponíveis assinalam uma sensível modificação nesses valores relativos. O índice de salários da FIESP indica uma marcada trajetória crescente a partir de 1991, distanciando-se cada vez mais dos outros segmentos do mercado de trabalho (ver Gráficos 6 e 7). Devemos lembrar que as informações da FIESP podem ser assumidas como representativas do setor industrial mais moderno, onde as firmas têm maior capacidade de fixar preços, e os trabalhadores aí empregados registram um elevado grau de sindicalização e mobilização.

Se comparamos a trajetória da produtividade (ver Gráficos 4 e 5) com as informações sobre salários e rendimentos (ver Gráficos 6 e 7), concluímos que a evolução dos salários pagos pela FIESP acompanha o comportamento da produtividade. Em outros termos: os trabalhadores empregados no setor mais moderno conseguiram beneficiar-se das elevações de produtividade. Contrariamente, os demais segmentos do mercado de trabalho, tanto formal como informal (assalariados sem carteira e autônomos) não foram beneficiados.

Essas informações induzem a pensar que a sociedade brasileira está diante de um aprofundamento da segmentação no mundo do trabalho. Os ganhos de produtividade geram benefícios que ficam restritos aos setores nos quais são gerados. Firms modernas e trabalhadores por elas empregados compartilham os frutos da modernização.

Este processo obedece a vários fenômenos. Em geral, os setores da população tradicionalmente marginalizada possuem uma reduzida organização. Por outra parte, estão situados em espaços onde o desenvolvimento tecnológico (novas tecnologias) não tem muitas possibilidades de aplicação. Ambos os fatores impossibilitam atrelar seus rendimentos aos ganhos de produtividade dos setores mais dinâmicos.

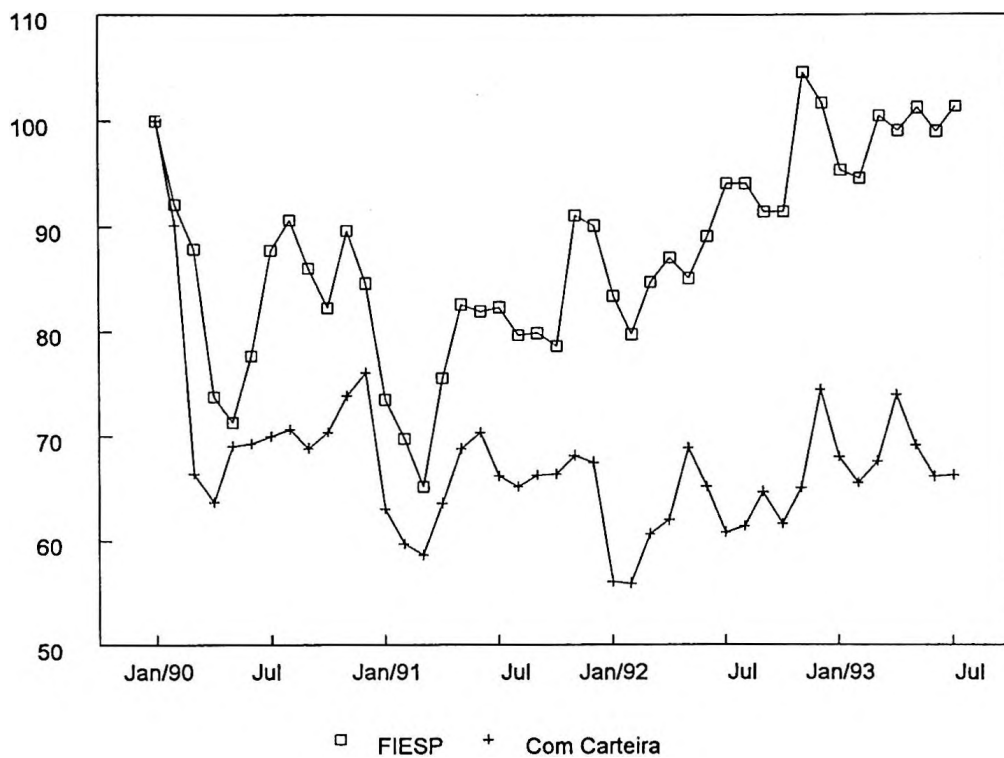
Um segundo fator está relacionado com o perfil que está adquirindo a modernização das relações capital-trabalho. No âmbito das câmaras setoriais, por definição, trabalhadores e empresários negociam de forma segmentada, fato que, necessariamente, leva a considerar só seus interesses específicos. Os interlocutores "socializam" os ganhos de produtividade dentro de seu próprio segmento, marginalizando o resto. Os objetivos dessas câmaras, por sua própria lógica interna, não podem levar em consideração objetivos de política mais amplos (o combate à fome e à miséria, por exemplo).

Por último, a segregação econômica e social é alimentada pela denominada "terceirização". As firmas modernas reduzem o quadro de pessoal estável, concentrando-o nas atividades mais nobres dentro da empresa, e subcontratam as atividades periféricas. Essa estratégia de gerenciamento dos recursos humanos alimenta a marginalização, na medida em que o quadro de pessoal que fica no núcleo central da firma é aquele onde o crescimento da produtividade é maior, e os salários pagos (diretos e indiretos) são também maiores. Contrariamente, as atividades subcontratadas são de baixa produtividade e, em geral, as possibilidades de incorporar novas tecnologias são muito mais reduzidas. Estes fatores resultam em baixos salários, fato que é alimentado pelo escasso poder de sindicalização dos trabalhadores empregados nas firmas subcontratadas (geralmente de pequeno porte).

Essa lógica da "terceirização" alimenta a segmentação da sociedade. A tendência, por outra parte, se vê acentuada, dado que as firmas subcontratadas empregam, em não poucos casos, trabalho informal. O crescimento do emprego nesses setores (ver Gráfico 3) pode ter sido alimentado, justamente, por essa crescente subcontratação.

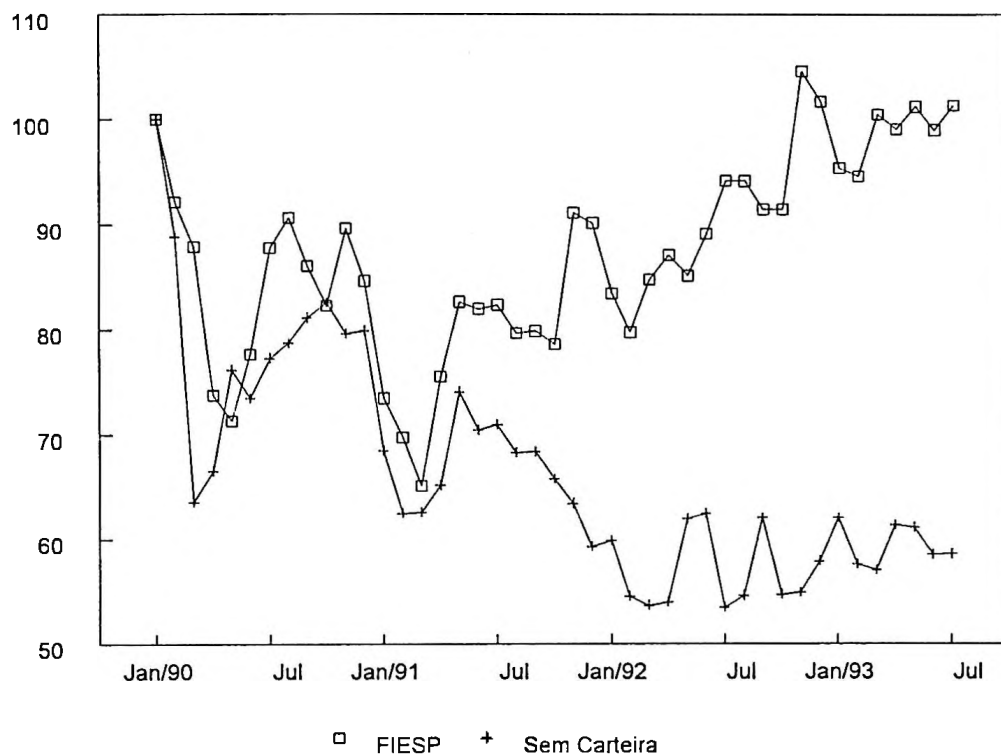
Aqui, outra vez, duas interpretações são factíveis de serem levantadas. A primeira associa a "terceirização" à incerteza. Na falta de previsibilidade, produto da própria crise, as empresas substituem um contrato de trabalho (geralmente mais rígido) por um contrato comercial (geralmente mais flexível). Nesta linha, à medida que a crise for superada, o grau de subcontratações necessariamente diminuirá.

GRÁFICO 6
Salários FIESP X com Carteira



Fonte: FIESP/PME-IBGE.
Base: Jan/90 = 100.
Elaboração: CPS/PEA

GRÁFICO 7
Salários FIESP X Sem Carteira



Fonte: FIESP/PME-IBGE.
Base: jan/90 = 100.
Elaboração: CPS/PEA

A segunda interpretação relaciona a subcontratação às novas tecnologias. A grande firma não seria a forma de organização da produção mais funcional ao novo padrão tecnológico. As médias e pequenas firmas seriam mais aptas, originando a "terceirização". Estudos sobre as tendências no resto do mundo confirmariam essa associação.

2.4 Conclusões

A análise que desenvolvemos nesta Seção sugere que uma política de combate à indigência e à pobreza, no caso do Brasil, passa inelutavelmente pela rediscussão do marco institucional que regula o mercado de trabalho. Esta afirmação se fundamenta em duas observações:

- i) Historicamente, a magnitude da segregação no Brasil dista de ser um fenômeno marginal. Só esse fator tende a inviabilizar políticas compensatórias no longo prazo.
- ii) As tendências recentes sugerem que a segmentação tende a agravar-se, tanto pela exclusão via emprego como pela forma de "socialização" que os ganhos de produtividade está adquirindo.

Desta forma, ainda que a crise seja superada, as perspectivas não são otimistas. Se faz necessário repensar as relações capital-trabalho em uma perspectiva mais ampla, incorporando os interesses dos setores e regiões historicamente marginalizados. O combate à fome e à miséria não pode continuar restrito a políticas compensatórias, sob pena de sua inviabilização econômica, social e política no médio prazo.

3. A Política Agrícola e o Setor Rural

O ano civil de 1993 é um momento de muita perplexidade, mas também inovação no âmbito das políticas públicas que afetam o setor rural, porquanto neste contexto se entrecruzam várias mudanças nos estilos da ação estatal em processo de reordenamento.

As mudanças recentes havidas nas estruturas de produção e demanda de bens agrícolas refletem tendências distintas daquelas que haviam prevalecido no período da industrialização intensiva e urbanização concentrada, que se configuram a, *grosso modo*, entre 1950-1980.

A evidência de um processo de crise da regulação estatal dos interesses sócio-econômicos é por todos reconhecida desde o início da década passada até o presente. Menos evidente é o processo de transição e emergência de novos atores sociais, e das quase-tendências que se descortinam para o desenvolvimento sócio-econômico.

As formas como estes fatos têm se manifestado conjuntamente no nível das políticas públicas é objeto deste trabalho, que contudo não tem a pretensão de desvendar por este enfoque o movimento da estrutura sócio-econômica em transição.

Neste item pretendemos fazer a leitura das políticas públicas que afetaram a conjuntura de 1993, com a clara referência às inovações e mudanças significativas que as presidem ou precedem: e (i) emergência da fome e da miséria à agenda política; e (ii) descentralização de políticas públicas para o agro pós 1988; e (iii) mudança na regulação das relações sociais no campo; e (iv) reforma comercial, estoques públicos e distribuição de alimentos.

Para tentar captar a maior parte dessas tendências em processo de transição, a análise das políticas públicas voltadas ao setor rural e da segurança alimentar talvez seja insuficiente. Entretanto, é didático tratá-las na forma em que hoje se explicitam — políticas de produção agrícola, prioridade da segurança alimentar—CONSEA, política agrária, políticas de seguridade social rural e política comercial (interna e externa) — e avaliar o conjunto de suas orientações e decisões, na tentativa de descortinar-lhes os rumos.

3.1 Prioridades da Segurança Alimentar

A constituição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar — CONSEA — em 1993 e o estabelecimento de suas prioridades para a ação governamental (ver Seção 2 deste trabalho), bem como o processo de mobilização pública promovido pela "Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida" marcaram certamente um tento de inovação e criatividade das políticas públicas no âmbito do atendimento às necessidades básicas da população mais pobre.

A institucionalização do CONSEA em 1993 como organismo consultivo da política de segurança alimentar, ainda que parcial, ajudou o governo federal a imprimir algumas ações prioritárias inovadoras ou reforçar outras já existentes.

Iniciou-se um processo efetivo de descentralização dos programas públicos de merenda escolar e distribuição do leite (atendimento ao desnutrido), com repercussões políticas, sociais e econômicas muito importantes para a própria política agrícola. Neste sentido, a diretriz de descentralização para o nível dos municípios e estados de cerca de US\$ 800 milhões em 1993 e a previsão orçamentária de mais de US\$1 bilhão em 1994, vinculados à compra de alimentos básicos, reforçam uma tendência de fortalecimento dos mercados locais e dos sistemas municipais ou microrregionais de produção e demanda. Atribui-se à municipalidade funções de fomento à produção de alimentos e de atendimento da demanda social pelos mesmos. Esta diretriz, que explicita na prática política os princípios da descentralização, parceria e solidariedade contidos no "Plano de Combate à Fome e à Miséria", iniciou-se de fato no segundo semestre de 1993 para a "Merenda Escolar" e, no último bimestre do ano, para o "Programa de Atendimento ao Desnutrido". E como toda inovação, a experiência inicial que se observa é de uma certa dificuldade no proceder concreto da descentralização e da participação dos governos e cidadania locais, e ainda do efetivo papel de coordenação nacional desse processo.

Ainda enquanto prioridades estabelecidas pelo CONSEA para a área governamental — Assentamento de Trabalhadores Rurais, Programa de Alimentação de Trabalhadores, e Distribuição Emergencial de Alimentos —, como se viu na análise específica desses programas, à exceção do último, houve efetivamente pequena abrangência social e inovação na linha dos princípios básicos do "Plano de Combate à Fome e à Miséria", não obstante o empenho e dedicação dos órgãos executores.

3.2 Política de Produção Rural de Alimentos

Pode-se dizer, a *grosso modo*, que as orientações do CONSEA em 1993 enfatizaram sobremaneira, a necessidade de atendimento de uma parte da demanda social não suprida pelo sistema econômico. Por sua vez, o Conselho Nacional de Política Agrícola — CNPA — tentou adequar-se à prioridade de combate à fome, na linha da produção, introduzindo inovações no sistema de financiamento à produção e garantia de preços para alguns produtos selecionados — feijão, milho, mandioca, arroz, trigo e algodão.⁽³³⁾ A inovação principal consiste na possibilidade dos produtores rurais de alimentos contraírem financiamento para a produção e/ou comercialização dos mesmos, tendo sua dívida fixada em "equivalente-produto", ou seja, em quantidades físicas de alimentos.

A regra supra mencionada faculta ao produtor rural, até o limite de US\$ 200 mil por contrato, quitar débitos com produto ou em dinheiro, variando sua opção de acordo com a comparação entre o valor da dívida e o valor de mercado do seu produto. Isto posto, toda vez que o valor financeiro dessa dívida ultrapassar o valor de mercado da produção, o governo assumiria esse ônus pela compra compulsória da produção ou do pagamento de eventuais subvenções dos diferenciais de preço. Até o momento em que escrevemos esta Seção, não temos elementos empíricos para avaliar o impacto dessa política de "equivalente-produto" sobre a produção da safra agrícola plantada em 1993, a ser colhida a partir de março de 1994.

Contudo, é de se esperar uma resposta positiva da produção, pelas informações preliminares sobre venda de sementes e contratos de crédito de custeio processados ao abrigo do novo sistema.⁽³⁴⁾

Por outro lado, o sistema de "equivalente-produto" deverá requerer subvenções orçamentárias relevantes, a depender do volume de produção e dos preços que venham a ser praticados por ocasião da colheita, e para tal não se conhece até o presente a consignação desses recursos no Orçamento da União para 1994.

Observe-se, finalmente, que a orientação do Conselho Nacional de Política Agrícola, conquanto convergente na linha de aumento da produção relativamente às demandas do CONSEA, corresponde a uma política tipicamente voltada aos produtores rurais do mercado, enquanto a demanda social dos "indigentes" reflete uma impossibilidade destes de ter acesso aos alimentos em razão de

(33) O sistema de financiamento rural e garantia de preços, pelo critério "equivalente-produto" para os bens agrícolas mencionados, foi estabelecido a partir do voto do ministro da Agricultura, aprovado consultivamente no CNPA e apresentado ao Conselho Monetário Nacional (voto nº 086/93), que, uma vez aprovado pelo mesmo, transformou-se na Resolução nº 2.009/93 do Banco Central.

(34) Estima-se em US\$ 5,5 bilhões o montante de crédito rural a ser concedido pelo Sistema Nacional de Crédito Rural, a maior parte do qual vinculado ao sistema "equivalente-produto", de acordo com dados divulgados pelo Ministério da Agricultura por intermédio de sua Secretaria Nacional de Política Agrícola.

insuficiência de renda monetária. Isto posto, deve-se considerar que haverá estruturalmente aumentos de produção de alimentos que não atenderão as demandas dos indigentes, a menos que outras mediações de políticas se façam presentes.

3.3 Mudanças de Formas de Regulação: Função Social da Propriedade e Previdência Social Rural

O ano de 1993 é rico em termos de experiências inovadoras, porquanto nele se concretizaram algumas mudanças significativas das regras constitucionais que tratam das relações sociais no campo. Neste sentido, merecem destaque duas regras relevantes: a que regulamenta a função social da propriedade (Lei nº 8.623/93), e a que normatiza a aplicação dos princípios constitucionais de seguridade social (Lei nº 8.213/91), com a conseqüente extensão dos benefícios previdenciários universalizados ao meio rural.

A Lei nº 8.629/93 (Lei Agrária) estabelece vários critérios operacionais para regulamentação do princípio da função social de propriedade fundiária e de seus limites; define "propriedade produtiva", "pequena e média propriedade rurais", "grau de utilização" e "grau de eficiência" na exploração das terras e, a partir desses critérios, delimita as condições para desapropriação de terras com vistas à reforma agrária. Embora pouca aplicada até o presente, a Lei Agrária é um importante instrumento de regulação para estabelecimento de uma nova política agrária

Por outro lado, a Lei de Custeio da Previdência Social (Lei nº 8.213/91) regulamentou importantes dispositivos da maior relevância para o meio rural: a redução do limite de idade para aposentadoria (60 anos aos homens e 55 anos às mulheres), a elevação do valor mínimo dos benefícios previdenciários de 50% para 100% do salário mínimo, e a extensão da aposentadoria à mulher, independentemente de concessão prévia desse benefício ao marido. A nova regra previdenciária e seus especiais mecanismos de financiamento somente em meados de 1992 e no ano de 1993 encontraram plena aplicação, trazendo positivas implicações para a sustentação de renda mínima a um volumoso contingente de população rural beneficiária (ver dados na Tabela 1), que se estima envolver mais de 60% da população rural.

TABELA 1

Principais Benefícios do Sistema de Seguridade Social Rural — 1989 e 1992

	Situação até 1989			Situação Atual	
				1992	1993
Principais Benefícios	Valor Mín. do Benefício	Nº de Beneficiários (mil)	Valor Mín. do Benefício	Nº de Beneficiários (mil)	Nº de Beneficiários (mil)**
1. Aposentadoria por Idade	0,5 S.M.	1.973,6	1,0 S.M.	1.838,5	3.113,7
2. Aposentadoria por invalidez	0,5 S.M.	465,8	1,0 S.M.	442,5	451,3
3. Pensões	0,5 S.M.	1.010,4	1,0 S.M.	1.532,0	1.233,3
4. Renda mensal vitalícia	0,5 S.M.	599,4	1,0 S.M.	570,4	547,9
TOTAL (1+2+3+4)		4.049,2		4.383,4	5.346,2

Fonte: Ministério da Previdência Social/INSS.

Observe-se, em primeiro lugar, a mudança do piso de benefício — de 0,5 para 1,0 salário mínimo —, que no setor agrícola representa uma mudança significativa na elevação do nível de renda monetária dos aposentados, visto serem as aposentadorias no setor rural reguladas em cerca de 98% dos casos pelo nível mínimo do benefício. Por outro lado, a redução do limite de idade (60 anos para homens e 55 anos para mulheres), e a possibilidade aberta pela lei para aposentadoria simultânea do

casal (situação legalmente assegurada mas dificultada pelo sistema previdenciário) terão tido certamente influência no aumento do número de aposentadorias, que hoje se estima atingir 5,3 milhões em todo o meio rural.

O número absoluto de aposentados rurais é um dado muito significativo por duas razões: primeiro porque este número já é superior ao equivalente contingente populacional de aposentados urbanos, no caso específico de aposentadoria por idade, não obstante a pequena proporção da população rural no universo demográfico. Em segundo lugar, porque há uma certa proximidade entre o contingente total de aposentados e pensionistas e o número de estabelecimentos rurais levantados no Censo Agropecuário de 1985, com dimensões de estabelecimento familiar: cerca de 3.800 mil. Estes dados referenciais indiretos, ainda que mereçam uma análise mais aprofundada, parecem configurar uma alta margem de cobertura do sistema de seguridade social, cuja elevação dos pisos dos benefícios e sua universalização terão certamente produzido um efeito social muito mais expressivo do que qualquer outro programa social setorial de que tenhamos notícia.

Deve-se advertir, por seu turno, que o subsistema de seguridade social rural já era deficitário em termos orçamentários, mesmo antes da efetiva aplicação da Lei de Custeio.

Segundo o Relatório do Banco Mundial de 1993⁽³⁵⁾

"Em 1989 o setor rural compareceu com cerca de 13% do total do valor de benefícios pagos pela Previdência, enquanto gerou somente 2,3% do total de contribuições. Em outras palavras, para cada CR\$ 1,0 de contribuições rurais arrecadadas (previdenciárias), são requeridos CR\$ 3,6 de benefícios rurais."

O financiamento do sistema previdenciário rural até 1991 dependeu basicamente da contribuição sobre o faturamento da produção rural (Funrural), tendo sido fortemente alterado pela Lei nº 8.212/91, que concentrou as contribuições sobre a folha de pagamento para empregados e empregadores, e apenas reservou às unidades familiares a contribuição sobre a produção.

As modificações da Lei nº 8.212/91 não resolveram o problema do financiamento, além de criar dificuldades diferenciadas às chamadas culturas intensivas de trabalho (cana, café, cacau, etc.) e relativa preferência às culturas mecanizadas.

Modificações ulteriores (Lei nº 8.540, de dezembro de 1992) retroagem genericamente ao sistema do antigo Funrural, sem evidência de que se tenha logrado resolver o financiamento dos benefícios. Estima-se que sob as regras atualmente vigentes, a arrecadação de contribuições corresponda a algo em torno de 8% dos benefícios efetivamente pagos na seguridade rural (ver dados de Contribuições e Despesas no Quadro III).

QUADRO III
Receita e Despesa (Rural X Urbano)

Anos*	Contribuição Rural (A)	Despesa Rural (B)	% Total (A/B)	Contribuição Urbana (C)	Despesa Urbana (D)	% Total (C/D)
1984	786,920	1,762,139	44.66	15,882,525	11,488,738	138.24
1985	809,868	1,805,864	44.85	16,860,384	10,800,452	156.11
1986	562,867	2,003,048	28.10	20,098,336	12,106,516	166.01
1987	265,932	1,803,916	14.74	19,411,507	9,365,862	207.26
1988	352,243	1,802,405	19.54	17,388,930	9,035,863	192.44
1989	259,068	1,580,881	16.39	18,762,767	10,570,392	177.50
1990	216,991	1,787,225	12.14	20,946,105	11,721,656	178.70
1991	158,541	3,632,375	4.36	18,760,943	11,055,758	169.69
1992**	97,175	3,102,814	3.13	17,133,475	13,270,873	129.11

Fonte: INSS, Balançetes do FPAS, DATAPREV, vários anos

* Entre 1987 e 1992 as despesas com benefícios urbanos e rurais foram estimadas com base na distribuição percentual de março a dezembro de cada ano.

** A partir de 1992 a rubrica contribuição rural passa a representar apenas a arrecadação da comercialização agropecuária.

(35) World Bank, The Management of Agricultural, Rural Development and Natural Resources — Vol. II: Background Papers — Annex B — Brasília (Versão para discussão a nível governamental) — Outubro, 1993 — p. 2.

Se do ponto de vista econômico não há dúvida de que houve mudança significativa na *welfare* rural, por outro lado, o resgate da cidadania do trabalhador, produtor familiar, "bóias-frias" e de tantas outras subcategorias beneficiárias, e sua capacidade de defesa de direitos estão a mercê do nível de mobilização política de outros setores. O movimento sindical rural ainda não é suficientemente forte para assegurar sozinho os avanços de seguridade social na Constituição, e pode ser a primeira vítima do processo de revisão constitucional, ora em debate.

Observe-se, por último, que o programa de seguridade social rural, com ajustes que enfrentem os problemas de clientelismo político e desequilíbrio financeiro, representa hoje o principal instrumento de combate à fome e à miséria no meio rural. É ainda um forte auxílio indireto à unidade familiar e possibilita sua sustentação social, algo que em outros países se realiza no âmbito da política agrícola (Ver M.C.E. e sua Política Agrícola Comum).

A elevação do gasto na Previdência Social Rural de cerca de US\$ 1,8 bilhão em 1988, para algo em torno de US\$ 4,0 bilhões atualmente, e a correspondente incidência social focalizada deste gasto é algo inteiramente inédito em termos de seguridade rural contemporânea: representa uma fonte de subsistência apreciável para uma parcela dos 3.880 mil estabelecimentos familiares com área inferior a 20 ha (Censo de 1985), cuja sobrevivência sócio-econômica estaria fortemente comprometida, a depender do desempenho específico da política agrícola no período.

3.4 Reforma Comercial, Estoques Públicos e as Demandas por Distribuição de Alimentos

A reforma comercial iniciada no final do governo Sarney e praticamente em fase de conclusão no final de 1993 gerou substancial redução tarifária, eliminou uma extensa lista de proibição de importações e promoveu a virtual liquidação do sistema de restrições quantitativas às exportações.⁽³⁶⁾

Segundo a avaliação do Banco Mundial:

"Ao final do Programa, em meados de 1993, a estrutura de tarifas terá nove categorias, com uma tarifa modal fixada em 20%, uma tarifa média de 14,2% e uma tarifa máxima entre 35 a 40 (...). Este novo esquema de tarifas representa uma substancial redução na proteção tarifária. Os níveis de tarifas prévios à reforma eram: máxima 105%, modal 40% e média 32%."⁽³⁷⁾

Os acordos de redução tarifária e de liberalização às exportações anteciparam também uma determinada concertação de regras comerciais junto aos países do MERCOSUL, prenunciando uma liberalização mais profunda do comércio no interior dessa prevista união aduaneira, a vigorar a partir de 1995. Para os países do MERCOSUL, com relação ao comércio de *commodities* rurais — trigo, milho, arroz e soja, etc. —, já vigoram tarifas preferenciais, cerca de 75% mais baixas que a tarifa da categoria agrícola (10%), sendo, portanto, praticamente insignificante.

A. Política Comercial Externa e Estoques Públicos de Alimentos

As mudanças na política de comércio exterior agrícola afetaram não apenas os fluxos e volume deste comércio, como também incidiram sobre políticas comerciais internas, a exemplo da política de gestão de estoques públicos de alimentos.

Dos quatro principais produtos agrícolas cujos estoques são mantidos pelo governo federal — arroz, feijão, milho e trigo —, observa-se entre o início de 1989 e meados de 1993 uma substancial queda dos estoques públicos, que variam de cerca 10,0 milhões de toneladas para pouco mais 1,5 milhão de toneladas (ver Tabela 2).

Esta trajetória claramente liquidante dos estoques públicos de alimentos reflete a orientação liberal da reforma comercial, que se apóia no pressuposto da desnecessidade da regulação do comércio de *commodities* via intervenção dos governos nacionais. Admite-se ainda que a livre circulação internacional dessas *commodities* e o comércio privado supririam situações de escassez conjuntural.

(36) Para uma análise da reforma comercial no período, ver Maria H. Horta *et alii* — "A Política Comercial e Cambial in Perspectivas da Economia Brasileira 1992, Brasília, IPEA, 1993.

(37) World Bank — Op. cit., p. 34

TABELA 2

**Posição de Estoques Públicos de Alimentos:
Trigo, Milho, Arroz e Feijão (1988 e 1993)**

Produtos	Estoques de passagem 31/12/1988	(1000t)
		Estoques medidos em 15/06/1993, solicitação CONSEA
Trigo	2.724,00	5,75
Milho	2.790,03	545,07
Arroz	4.389,91	900,40
Feijão	149,22	60,42
TOTAL	10.053,16	1.511,64

Fonte: CONAB/ Div. de Estoques e Financiamento, dados para 31/12/1988 — BANCO DO BRASIL — (Relatório ao CONSEA, 16/06/93).

Na prática, a significativa desmobilização desses estoques ocorrida entre 1989 e 1993, e a simultânea liberalização do comércio internacional de *commodities*, no mesmo período, apontam para a virtual desmontagem do sistema de regulação de estoques ainda hoje vigente. Este sistema pressupõe pisos e tetos (preço mínimo ao produtor e preço de intervenção no atacado), respectivamente para formação e desmobilização de estoques públicos de alimentos, e uma implícita função regulatória do abastecimento no mercado interno exercida pela autoridade federal gestora do sistema.

A mudança de regras no comércio exterior e principalmente do comércio agrícola nos países do MERCOSUL modificou sensivelmente as condições de circulação de *commodities* no espaço intra-regional, propiciando o livre acesso do comércio privado a esses produtos. Esta nova situação, juntamente com a paralela liquidação dos estoques públicos desses produtos, poderia estar levando muitos a interpretarem como ociosa ou caduca uma política de estoques reguladores. Entretanto, a função do bem público que estes deveriam desempenhar numa perspectiva de segurança alimentar a mais longo prazo é tão recente no Brasil que sequer foi devidamente formulada nesse contexto.

Por outro lado, deve-se esclarecer que o próprio conceito de segurança alimentar, cunhado a partir das estratégias nacionais e comunitárias dos membros do Mercado Comum Europeu no pós-guerra, choca-se com a filosofia da reforma comercial em andamento, precisamente por estabelecer regulamentos e subvenções à produção alimentar intracomunitária e à gestão desta pela via estatal.

Por sua vez, os regulamentos e condições econômicas do MERCOSUL para estabelecimento de uma política agrícola comum inexistem até o presente. Na prática, a circulação de mercadorias no MERCOSUL teria por diferenciá-lo com relação ao resto do mundo apenas uma tarifa externa comum. Esta viria a ser implantada após a reforma comercial que estabeleceu um rebaixamento geral de tarifas, situando a proteção tarifária para produtos agrícolas no limite de 10%.

Isto posto, pode-se inferir uma certa contradição na tentativa de adoção da união aduaneira sem política agrícola comum, pois com a união aduaneira ou se institucionalizam comunitariamente as regras nacionais de preços e estoques agrícolas, ou, estas desconsideradas, levariam esta união a constituir-se mais como um apêndice da reforma comercial geral e um estorvo às políticas agrícolas nacionais.

A consequência da liquidação dos estoques públicos de alimentos no bojo de uma reforma comercial liberalista leva alguns intérpretes do livre cambismo a aplaudirem o resultado como se não mais existisse bem público a prover nesse sistema, seja no nível nacional, seja no nível do mercado comunitário MERCOSUL. O argumento, com forte apelo ideológico, seria o da excelência da livre circulação e do intercâmbio privado em estoques de *commodities* mundializados, prescindindo das intervenções reguladoras dos estados nacionais periféricos. Esta, ao que parece, seria a posição do Banco Mundial em seu citado Relatório sobre agricultura brasileira, que chega mesmo a indagar se o Estado brasileiro teria alguma função a exercer na estocagem de produtos agrícolas (Op. cit — p.3, *summary*) depois das reformas comerciais adotadas e aplaudidas pelo Banco ou ainda se a política de garantia de preços não seria prescindível nessa nova realidade (p. 3).

B. Estoques de Alimentos Enquanto Bens Públicos

Os novos rumos da política externa para a agricultura colocam-nos inovações e armadilhas na regulação do comércio agrícola. A inovação básica é no sentido de reduzir ou desvencilhar o governo federal de um conjunto de funções de fomento à produção e comercialização agrícola, funções estas que poderiam ser exercidas por instituições privadas (crédito, seguro de quantidade, assistência técnica, estocagem intra-anual, etc.). Por outro lado, a desqualificação da política de estoques de alimentos do governo federal, seja pelo argumento livre cambista, seja pelo argumento de sua má gestão, não esclarece sobre o fundamento da função pública neste campo, que não se confunde com a função exercida pelo Estado nas suas políticas concretas.

A função de reserva estratégica de alimentos para prover no longo prazo a segurança social contra problemas climáticos, guerras, devastações naturais, e outros eventos insusceptíveis de controle e previsão humana continua a persistir enquanto necessidade de atuação do ente público encarregado de garantia da paz social. Neste sentido, os Estados nacionais continuam a desempenhar estes papéis, que em nenhuma parte do mundo foi transferida a entidades privadas. Estas, por sua natureza e função comercial, desempenham mais eficazmente a gestão de estoques intra-anuais, ou seja, daqueles estoques carregados no tempo dos anos safras de cada região.

Por outro lado, adicionalmente à função pública em caráter emergencial, é necessário considerar o expressivo contingente social que está fora da economia de mercado, precisamente por não dispor de renda monetária mínima, como outro pólo de demanda social, estimado atualmente em 32 milhões de pessoas no Brasil, a que o Estado e a sociedade devem solidariedade no âmbito da segurança alimentar.

Por tudo o que até aqui expressamos transparece clara a necessidade de repensar a função pública na segurança alimentar, que entretanto não se coaduna com a orientação concreta de liquidação dos estoques governamentais, nem com as regras liberais de comércio sem salvaguardas para os tempos da incerteza. Estas salvaguardas podem se articular no âmbito da reforma comercial e do MERCOSUL. É preciso que se advirta que não procede desta origem a preocupação com a segurança alimentar. A preocupação com este assunto, enquanto questão de política pública explícita, é, no Brasil, muito recente, embora muito antiga enquanto problema social. Pode-se até mesmo afirmar que a preocupação oficial com segurança alimentar surge no vácuo da desmontagem do sistema de regulação de estoques públicos, colocando prioridades de combate à fome e à miséria até então inéditos no discurso puramente estabilizador do antigo sistema de abastecimento federal.

Em 1993 o governo federal teve de acudir situações de emergência, distribuindo 100,0 mil toneladas de feijão para atender mercados menos abastecidos em todo o Brasil e já no final do ano iniciou-se, por recomendação do CONSEA, uma operação de emergência para as áreas flageladas pela seca do Nordeste, envolvendo cerca de 150,0 mil toneladas de grãos (ver Seção III.5). Nos dois casos, a falta de recursos e de regras para operação em tais circunstâncias dificultou sobremaneira o pronto atendimento das populações afetadas pela fome aguda.

3.5 Conclusões

- A) As várias instâncias estatais que regulam e operam políticas voltadas ao desenvolvimento rural, à segurança alimentar, ao bem-estar social e ao comércio de mercadorias promoveram intensas, e algumas vezes contraditórias, inovações no âmbito das políticas públicas em 1993.
- B) A prioridade ao combate à fome e à miséria, explicitada pelo governo e institucionalizada de forma ainda incompleta no CONSEA, apoiou-se em recomendações deste e na mobilização autônoma da "Ação pela Cidadania", para promover importantes avanços na politização da questão do combate à fome. Contudo, a precariedade de organização das instituições estatais foi obstáculo a uma melhor gestão das ações governamentais.
- C) Não obstante as dificuldades, houve avanço quantitativo e qualitativo em vários programas prioritários claramente incidentes sobre desenvolvimento rural e/ou segurança alimentar, com descentralização e elevação substancial de recursos para quatro deles: Merenda Escolar, Alimentação do Desnutrido, Assentamento de Trabalhadores Rurais, que receberam globalmente US\$ 1,1 bilhão no Orçamento de 1993. Em caráter emergencial ainda se mobilizaram recursos para atendimento

(ainda que retardatário) às populações vitimadas pela seca no Semiárido Nordestino, atendendo cerca de 2,0 milhões de famílias, com um gasto de cerca de US\$ 50 milhões.

- D) De forma autônoma ao CONSEA houve iniciativa de prioridade à produção de alimentos, como por exemplo o estímulo de financiamento e garantia implícita de preço consubstanciada no chamado pacote agrícola do "equivalente-produto".
- E) Por outro lado, a prioridade dada à reforma agrária pelo CONSEA e a promulgação de uma Lei Agrária em 1993, reguladora de função social da propriedade, foram marcos que alentaram esperanças, sem que contudo se tivesse conseguido ampliar significativamente o número de famílias assentadas.
- F) Por seu turno, a plena aplicação da legislação previdenciária rural, retardada durante o último governo, contribuiu enormemente para melhorar o nível de renda da população mais pobre do meio rural, tendo certamente reduzido significativamente o seu nível de indigência, que é quantificado no *Mapa da Fome*, com dados de 1990/1991, em cerca de 16,0 milhões de pessoas.
- G) Finalmente, ainda em 1993, entraram em vigência várias regras de comércio inspiradas nas recomendações do GATT, mas promulgadas anteriormente à finalização da *Rodada Uruguai*. A liberalização relativa de comércio tem implicações díspares sobre o setor rural, em geral favoráveis à competitividade de amplos setores. Há claros interrogantes sobre o futuro da política de estoques públicos de alimentos e mesmo sobre a política agrícola em geral, que padeceram de virtual desmobilização nos últimos anos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ano de 1993 se singularizou pela incorporação à agenda do debate nacional do movimento contra a fome. Apesar de ser um flagelo que historicamente castiga milhões de brasileiros, a preocupação com a fome estava restrita a pequenos círculos e nunca tinha sido objeto de reflexão e ação de parcelas importantes da sociedade, tampouco alcançado a dimensão a ela atribuída pelo atual governo.

O balanço das ações empreendidas em 1993 permite concluir que os avanços no combate à fome e à miséria transcenderam a distribuição de alimentos, por mais importante que esta seja para os que dela se beneficiam. A solidariedade social, a transparência nas ações governamentais, a parceria com a sociedade civil e o controle que esta pode e deve exercer, permearam todo o movimento e contribuíram para dar concretude ao conceito de cidadania.

Porém, para perceber com maior nitidez os desafios futuros, é preciso distinguir dois tipos de ações no combate à fome. A primeira é aquela que visa atenuar a miséria sem alterar as condições econômico-sociais que a produzem. A segunda pretende interferir no processo de desenvolvimento modificando estruturas e políticas, de modo a erradicar as causas básicas da perpetuação da miséria e suas conseqüências.

No passado, duas visões antagônicas disputavam a primazia, com respeito ao enfrentamento dos problemas sociais. Uma, identificada com o campo usualmente atribuído à política social, defendia ações compensatórias, de cunho assistencial, como base de uma proposta voltada para minorar os infortúnios dos desfavorecidos. Outra rejeitava a postura assistencial e enfatizava a necessidade de promover reformas estruturais para acabar com a pobreza e a indigência. As políticas assistenciais eram associadas a uma "esmola". A conhecida dificuldade política de realizar reformas estruturais e a rejeição ao assistencialismo acabavam gerando uma situação de grande passividade.

O movimento gerado em 1993 busca superar esse antagonismo. Apóia-se na solidariedade social e institucional para reforçar políticas assistenciais e promover, paralelamente, as reformas estruturais capazes de romper o círculo vicioso da pobreza. Não obstante, mudanças estruturais requerem um tempo mais longo para maturação. Assim, não constitui surpresa registrar que, até agora, maiores avanços ocorreram no campo assistencial e no redirecionamento de recursos estatais para políticas compensatórias.

O lento avanço de providências voltadas para a promoção de reformas estruturais suscita temores de perda de dinamismo do movimento. Experiências históricas ensinam que é difícil sustentar por muito tempo mobilizações sociais de grande envergadura com base apenas em *slogans* ou bandeiras. É concreto, portanto, o temor de que o movimento de 1993 possa perder paulatinamente o dinamismo e transformar-se em uma simples "bolha", um fenômeno passageiro, que não deixará maiores marcas. Se as políticas compensatórias e as ações caritativas não forem rapidamente acompanhadas de providências voltadas para o enfrentamento das causas básicas da miséria, serão reduzidas as chances de sucesso, dada a amplitude adquirida pela exclusão social no Brasil, onde a marginalidade está longe de constituir um fenômeno "marginal". Neste sentido, a reorientação da estratégia do combate à fome e à miséria, com a eleição do emprego como eixo central de suas preocupações para 1994, reflete os temores apontados anteriormente.

Cabe ressaltar, desde logo, a pertinência do combate à exclusão social através do estímulo ao emprego. Porém, a geração de empregos ou uma política ativa nesse campo não são questões de fácil solução. Diferentemente de outros desafios que podem ser superados por reformas estruturais e que podem ser enfrentados a partir de uma decisão política, a questão do emprego é subordinada ao desempenho macroeconômico e ao desenvolvimento tecnológico, abrangendo variáveis sobre as quais o poder político não tem um controle absoluto.

Muito embora a globalização das economias, a revolução tecnológica e os imperativos da competitividade contribuam para um cenário não muito otimista com respeito a possibilidades de êxito de propostas voltadas para a geração de empregos, isto não constitui motivo suficiente para enfrentar com desânimo a nova etapa dessa luta. Deve-se ter bem presente que ela encerra desafios infinitamente maiores que os enfrentados em 1993, ainda que os esforços empreendidos para levar a cabo os programas de distribuição de alimentos não possam ser menosprezados.

Todos reconhecem que sem empregos não há solução duradoura para a miséria do país. Dificuldades existem, mas não são intransponíveis. É preciso ousadia e perseverança na busca de soluções condizentes com os desafios do momento. Importa aproveitar a mobilização da sociedade brasileira em torno do combate à fome e à miséria para romper com velhos tabus e desenvolver fórmulas criativas para a superação da pobreza.

