

ipea

Instituto de Planejamento Econômico e Social

IPLAN

Instituto de Planejamento

A CRISE E A FOME

Anna Maria Medeiros Peliano

Cláudio de Moura Castro

George Martine

Ronaldo Coutinho Garcia*

Versão Preliminar

Novembro de 1983

Versão Preliminar
Novembro de 1983

A CRISE E A FOME

Anna Maria Medeiros Peliano
Cláudio de Moura Castro
George Martine
Ronaldo Coutinho Garcia*

* Os autores pertencem ao CNRH/IPEA e agradecem as críticas de Ricardo Carciofi.

I - A Nacionalização da Fome

As imagens da fome nordestina, veiculadas amplamente pelos meios da comunicação de massa, estão assumindo dimensões nacionais. A produção per capita de alimentos, que já vinha decaindo há quinze anos, sofreu um grave retrocesso em 1983 e pode ser reduzida ainda mais nos próximos anos, devido aos impactos da crise econômica sobre o mercado de alimentos.

Ao contrário do que se poderia imaginar, porém, a crise alimentar no Brasil é estrutural e não apenas conjuntural. A produção global das principais culturas domésticas para o abastecimento do mercado interno - arroz, feijão, mandioca, milho e batata - vem decaindo notavelmente a partir do final da década de 60, levando inclusive à importação de certos produtos. O mais grave é que a deterioração na disponibilidade de alimentos per capita se acentuou nos últimos anos, apesar da agricultura ter sido apontada como setor prioritário pelo atual Governo, e apesar do país ter obtido sucessivas supersafras desde 1979. Uma pequena quebra de produção em 1983 gerou uma situação catastrófica, a ponto dos preços dos alimentos aumentarem em 334% em um ano, enquanto a inflação atingia 197%.

Evidencia-se desta forma que, apesar das produções recordes de grãos alcançadas entre 1979 e 1982, o mercado de alimentos ainda se encontra em precário equilíbrio. A produção agrícola não foi suficiente para, ao mesmo tempo, atender o mercado interno, exportar e permitir a formação de estoques. Bastou uma ligeira frustração na safra deste ano, acompanhada de um maior volume de exportações, para que o abastecimento interno ficasse prejudicado. As grandes safras anteriores sequer permitiram a aconselhável constituição de estoques de segurança. Assim, os atuais níveis de produção de alimentos possibilitam uma margem de manobra muito estreita para qualquer ação do Governo nessa área.

Em consequência da crise estrutural de alimentos, o consumo destes não tem melhorado nos últimos 20 anos - ao contrário

do que aconteceu com a maioria dos indicadores econômicos e sociais. No período mais recente, observa-se que a deficiência proteica e calórica por habitante aumentou sensivelmente desde 1975-ano base em que a situação de alimentação já se apresentava como delicada. De fato, o ENDEF, pesquisa mais abrangente já realizada no Brasil em matéria de alimentação e nutrição, demonstrou que 67% da população tinha um deficit alimentar em 1975. Essas pessoas consumiam menos alimentos do que as 2.240 calorias diárias consideradas necessárias pela FAO. Tomando o ENDEF como ano-base, a evolução do índice de disponibilidade de calorias por habitante caiu para 87% e de proteínas para 91%. Se o padrão de consumo de 1975 já era medíocre em termos internacionais, o fato de ter-se deteriorado ainda mais causa grave preocupação. A probabilidade de que a crise atual piore significativamente essa situação deve ser considerada com toda a seriedade devida.

As consequências de uma situação nutricional cronicamente deficitária em grandes segmentos da população são gravíssimas para a sociedade brasileira. A nível das pessoas afetadas, a fome constitui uma das formas mais violentas e degradantes de opressão, justificando praticamente todo e qualquer esforço governamental para seu alívio. O fato dessa fome ocorrer em meio à opulência de outros grupos sociais e à grande extensão de terras inaproveitadas, empresta à fome brasileira características socialmente explosivas. A onda de saques a estabelecimentos comerciais, observada em diversos pontos do país durante os últimos meses, pode ser apenas o prenúncio de distúrbios muito mais amplos e violentos provocados pela fome e pela crise econômica e seus impactos sobre o emprego e renda. Ela deve ser considerada como indicador inequívoco de uma disfunção em nossa política econômica e social.

São de extrema gravidade as consequências para o futuro de haver tantos indivíduos afetados pela desnutrição. Portanto, comprometem-se as potencialidades de desenvolvimento da própria sociedade, a não se atenderem às necessidades básicas de alimentação. Ao serem negadas as necessidades biológicas de um organismo, frustra-se o seu desenvolvimento. A evidência científica disponível permite afirmar que a desnutrição, sobretudo em idades mais jovens: i) favorece a incidência de infecções e outras doenças, au

mentando a morbidade e a mortalidade; ii) causa uma interrupção no desenvolvimento físico, afetando o vigor e reduzindo a estatura , iii) prejudica o desenvolvimento cognitivo, isto é, compromete o desenvolvimento intelectual; iv) gera tensões sociais por frustrar uma das mais vitais necessidades do ser humano.

As conseqüências do déficit nutricional podem ser ilustradas com referência a certos determinismos biológicos de crescimento. Exceto em casos de privação extrema da mãe durante a gestação, as crianças de qualquer raça e qualquer origem social nascem com altura e peso muito parecidos. As condições subsequentes de alimentação e saúde passam, logo após o nascimento, a ser fortes determinantes do crescimento. É no momento do desmame que começam a aparecer, de forma dramática, as distinções entre pobres e ricos. A maior diferença se situa na faixa etária de 5 a 6 anos, onde a defazagem dos pobres representa 16% em relação a altura e 20% em relação ao peso das crianças ricas.

Embora não se observe uma relação caso a caso entre deficit de crescimento e suas seqüelas, do ponto de vista estatístico a determinação é inequívoca. Crianças menores e mais leves têm probabilidade muito superiores de adoecer, de ter um desenvolvimento neurológico subnormal ou de morrer.

Em suma, existe um grave problema nutricional no Brasil, o qual tende a deteriorar rapidamente com a atual crise. Num país grande como o Brasil, com baixa densidade populacional, enormes extensões de terra inexploradas e uma produtividade agrícola crescente para alguns produtos, a fome aponta para sérios desequilíbrios na utilização dos fatores. Para equacionar essa situação é necessário primeiro entender suas causas. Para isso, é preciso examinar a evolução recente da produção agrícola, analisar o processo de marginalização relativa das culturas básicas.

II. Origens do Déficit Alimentar

A queda na disponibilidade de alimentos básicos tem suas raízes nas políticas adotadas a partir de 1965, visando a modernização da agricultura e a dinamização da exportação de produtos agrícolas. O principal instrumento para a implementação desta política foi o crédito agrícola, auxiliado pelo preço mínimo e outros mecanismos. Um dos resultados desta política tem sido o aumento rápido da produção e produtividade em determinadas culturas "dinâmicas", i.e. com boa colocação no mercado externo, para as quais já existia uma tecnologia internacional mais avançada e que consomem insumos modernos e matérias-primas agroindustriais. Paralelamente, as culturas alimentares destinadas exclusivamente ao mercado interno mantiveram basicamente as formas tradicionais de produção. Esses produtos foram relegadas às terras menos acessíveis e menos férteis, na medida em que eram incapazes de competir com as culturas modernas.

Estabeleceu-se, assim, uma espécie de divisão do trabalho na qual os produtores capitalistas com acesso à terra, crédito e tecnologia produziram para o mercado externo, ou pelo menos em função das alternativas do mercado externo, e os pequenos produtores responderam pela alimentação básica das massas urbanas. Os preços da produção dinâmica eram garantidos pelo mercado externo e pela evolução das taxas de câmbio pari passu com a inflação. Em contraste, os preços dos produtos básicos para o mercado interno se mantiveram baixos em função do reduzido poder aquisitivo das massas urbanas. Os pequenos produtores, dada a sua própria condição de pequenos e de provedores diretos de seus meios imediatos de subsistência, garantiam a continuidade dessa produção. Daí verificar-se uma disparidade crescente nos níveis de produtividade das culturas dinâmicas em contraste com as culturas básicas. A partir de 1965, o aumento da produção física de vários produtos alimentares praticamente se deve só à expansão da área plantada. Esta expansão por sua vez, foi insuficiente para manter os níveis de produção per capita para o consumo humano.

Como a produção agrícola moderna geralmente requer uma escala de produção mais ampla e uma maior intensidade de capital, a própria estrutura de produção da agricultura sofreu modificações profundas. Assim, alteraram-se o preço da terra, a composição de culturas, a estrutura fundiária, as relações de produção e a oferta de oportunidades econômicas no campo, contribuindo decisivamente para a expulsão de posseiros, pequenos proprietários, parceiros e agregados e intensificando o êxodo rural. Calcula-se que 28 milhões de pessoas teriam deixado o campo para tentar se acomodar nas cidades durante o período 1960-80, sendo 15,6 milhões destas na década de 70. Desta forma, foi drasticamente reduzido o número de pequenos produtores que, tradicionalmente, responderam pela produção da maior parte dos alimentos básicos consumidos pelos estratos urbanos de renda mais baixa. Além de reduzir a produção, este processo levou a ampliação do contingente de consumidores urbanos.

A divisão de trabalho no campo provocada pela modernização da agricultura foi particularmente acentuada até meados da década de 70. Até esse período, o pequeno agricultor produziu a maior parte dos alimentos consumidos pelas massas urbanas, apesar dos preços baixos dos produtos alimentícios. Na realidade, o baixo custo de reprodução permitido pela agricultura de subsistência foi fator importante na decolagem do ciclo ascendente da economia verificado entre 1968-1973. Hoje a produção de alimentos continua sendo feita, em grande parte, por pequenos produtores que, na sua maioria, não têm acesso a crédito bancário, insumos ou tecnologia moderna. Entretanto, a penetração progressiva de formas capitalistas de produção já alterou o quadro dicotômico anterior, criando uma área de interseção entre a agricultura dinâmica e a do mercado interno.

Por um lado, além do êxodo de grande parte dos pequenos produtores, os dados mais recentes demonstram que está aumentando a proporção de lavouras com acesso a crédito e insumos, mesmo para produtos básicos. Por outro, as formas de produção capitalista já penetraram significativamente em algumas culturas básicas, como o arroz e o milho, por possuírem tecnologia desenvolvida e

preços remuneradores - dados pela possibilidade de exportação e pela demanda agroindustrial. Mais recentemente, o feijão tem atraído produtores empresariais, devido aos elevados preços alcançados no mercado interno, mesmo sendo uma cultura sem tecnologia moderna e de elevado risco.

A existência, portanto, de uma área de interseção que se amplia entre a agricultura capitalista e a produção de alimentos básicos, indica que a opção de plantio por parte da empresa capitalista se dá, agora, em função dos preços relativos entre produtos exportáveis, matérias-primas agroindustriais e alimentos básicos. Assim, observa-se uma maior resposta de produção agrícola, em todos os setores, aos instrumentos de política econômica, em especial no que se refere a preços.

O que aconteceu na safra 1982-83 é ilustrativo nesse particular. A alteração na política dos subsídios ao crédito e as expectativas desfavoráveis com respeito aos preços externos e internos, para a maioria dos produtos agrícolas, redundaram numa queda de 5.3 milhões de hectares na área plantada daquela safra. Os únicos produtos que apresentaram uma majoração importante de área foram cana e café - afetados por uma conjuntura favorável. Os cinco principais produtos de consumo interno sofreram uma redução de 4,5 milhões de hectares na sua área plantada. As intempéries climáticas ocorridas posteriormente vieram apenas agravar essa situação já crítica. Como resultado, o arroz e a batata tiveram uma queda de 20% na produção, o feijão de 42% e o milho de 13%.

Em suma, a quebra na produção de alimentos básicos em 1982-83 é apenas uma inflexão mais abrupta sobre a tendência maior, na qual essa produção tem sido relegada à inferioridade em termos de acesso à terra, subsídios, tecnologia e preços. Apesar de uma maior participação da agricultura capitalista durante os últimos anos, a produção de alimentos em seu conjunto sofre exageradamente as consequências negativas de qualquer dificuldade econômica.

A previsão para 1983-84 é de um aumento da área plantada, em função basicamente da quebra de safra norteamericana - fato que garante preços recordes para a produção brasileira de soja e milho, inter alia - e do aumento dos preços reais para produtos agrícolas no mercado interno. A quebra da safra passada no Brasil provocou uma alta nos preços dos produtos agrícolas, inclusive dos alimentos básicos, muito acima da inflação. A expectativa provocada por esses preços, acrescentada à garantia de preços mínimos mais compensadores (reajuste médio de 148% para o conjunto completo de produtos e de 160% para cinco das principais culturas) serviu para motivar uma certa expansão da área plantada, embora não haja estimativas confiáveis nesse momento, imagina-se que esta volte a níveis de 1981-82.

Entretanto, é provável que a falta de sementes e a falta de insumos, devido à restrição de importações de enxofre, nitrogênio e potássio, mantenha a produtividade a níveis mais baixos que em anos anteriores*. Por outro lado, é fácil prever que o aumento da área plantada e da produção será maior naquelas culturas privilegiadas por preços excepcionais nos mercados externo e interno (soja e milho) e naquelas com menores custos de produção ou para as quais o VBC seja satisfatório (feijão), tendo em vista as recentes restrições ao crédito subsidiado e as elevadas taxas de juros para o crédito normal. Culturas com consumo no mercado interno mas com baixos preços de garantia e com VBC insuficientes (mandioca), não devem apresentar aumentos de produção.

III - A Crise e a Produção de Alimentos

Do anterior, fica muito clara a sensibilidade da agricultura às decisões de política econômica. Nos últimos 15 anos, as ações governamentais vêm favorecendo sistematicamente a agricultura dinâmica. Em contraste, a produção de alimentos básicos tem sido, na maioria dos casos, residual e desestimulante para o pro

* Se isto ocorrer, é possível que os preços dos produtos agrícolas se mantenham relativamente elevados, em 1984, gerando um efeito estimulador para a safra 84/85, desde que a retração do consumo não se intensifique.

dutor. Consequentemente, a produção per capita vem caindo há quase duas décadas. Dados os atuais níveis de produção de alimentos e dos estoques, qualquer tropeço adicional pode ser catastrófico. Embora pareça razoável esperar um certo alívio na disponibilidade de alimentos para o próximo ano, a fragilidade da estrutura de produção nessa área não permite nenhum otimismo quanto às perspectivas de curto e médio prazo. O dilema básico é o seguinte: o aumento do preço é capaz de estimular a produção de alimentos no Brasil mas diante da elevação dos preços, a demanda efetiva se reduz devido ao baixo poder aquisitivo da maioria da população. Tal redução do consumo certamente não significa a eliminação de supérfluos na dieta alimentar mas sim a fome e desnutrição.

Numa economia de mercado, as soluções típicas apontadas para o impasse alimentar são as de reduzir os custos de produção ou de melhorar os preços agrícolas. Na realidade, as duas coisas são tão interligadas. A insuficiência dos preços num horizonte de tempo mais longo tem sido o maior obstáculo ao desenvolvimento da agricultura capitalista de alimentos. Sem bons preços agrícolas não há estímulos para desenvolver tecnologias, melhorar as sementes e métodos de cultivo que aumentassem a produtividade e reduzissem os custos. Enfim, não há grandes investimentos na produção de alimentos de consumo popular pela falta de garantia de lucros.

Os preços reais não se elevam. Este seria um estímulo verdadeiramente duradouro ao aumento da produção e da produtividade. De fato, podem mesmo vir a cair por conta da baixa capacidade aquisitiva da grande maioria da população. De resto, está se deteriorando rapidamente com a queda real dos salários e o aumento do desemprego e subemprego. Embora as informações sejam precárias, estima-se que haja cerca de 3 milhões de desempregados no Brasil atualmente, dos quais 2,4 milhões nas áreas urbanas e metropolitanas. Estas cifras não incluem aos chamados "desalentados", i.e. - aqueles que desistiram de procurar emprego por julgarem que não há perspectivas. É possível que a categoria de desalentados - que seguramente abrange grande parte dos 4,5 milhões de pessoas que entraram na força de trabalho durante os últimos três anos - seja tão grande ou até maior que o contingente de desempregados oficiais.

Cerca de dois terços da força de trabalho ganha até dois salários mínimos. Legalmente, o salário mínimo deveria representar a renda necessária para a manutenção de uma família de dois adultos e duas crianças em termos de alimentação, habitação, transporte, saúde e educação. Calcula-se que, atualmente, o salário mínimo vigente é insuficiente apenas para prover as necessidades legais de alimentação básica para uma única pessoa. O custo da ração essencial, (definida por lei como a cesta básica de alimentos a ser consumida pelo trabalhador que ganha um salário mínimo) vem se multiplicando. Calcula-se que o custo da ração essencial exigia 87.3 horas de trabalho por mês em dezembro de 1965; esta cifra passou para 113.4 horas em dezembro de 1971, chegando a 120.4 horas em dezembro de 1981, para alcançar a 244 horas em setembro de 1983. Ou seja, o custo da ração essencial é superior a jornada legal de 240 horas mensais, fato inédito desde a instituição do salário mínimo.

Quanto menor a renda, maior a proporção do orçamento familiar gasto com alimentação. O ENDEF, por exemplo, indicava em 1975 que a alimentação consome 51% dos recursos das famílias com renda até 2 salários mínimos. Essa proporção diminui para 26% nas famílias com 7 a 10 salários mínimos e para 6.1% naquelas com mais de 30 salários mínimos. Consequentemente, a atual escalada no preço dos alimentos têm um efeito redistributivo perverso, prejudicando sobretudo as famílias de menor renda. A recente deterioração da situação de emprego e renda, conjugada ao aumento de 334% no preços dos produtos alimentícios básicos durante o último ano, resultou num evidente agravamento do atual quadro alimentar, pois a inflação aumentou em 197% no mesmo período. Estimular a produção de alimentos via aumentos dos preços de mercado nestas circunstâncias seria socialmente desastroso e economicamente irracional pois não se trata apenas de um problema de oferta, mas de insuficiência da demanda.

Ou seja, no contexto da atual crise, não há solução para o problema de abastecimento dentro da visão clássica do mercado.

O aumento dos preços alimentícios provoca uma expansão da produção que não leva ao aumento do consumo. Por conta disto, os preços caem novamente, levando a nova retração da produção e posterior elevação de preços, reiniciando assim o ciclo. Já que os déficits nutricionais são decorrentes da estrutura de renda, a solução óbvia e ideal seria de aumentar a renda dos estratos mais pobres. Entretanto, uma redistribuição pura e simples da renda seria extremamente difícil no curto prazo, tendo em vista a conjuntura de crise. Aumentar a renda desses estratos via simples crescimento econômico também seria postergar a solução imediata do problema.*

Nessas circunstâncias, qualquer solução visando minimizar o problema nutricional brasileiro precisa ter três eixos, diferenciados pelo tipo de atuação e pelo horizonte de tempo necessário para alcançar resultados. A curtíssimo prazo, é necessário buscar medidas que aumentem diretamente o consumo de alimentos das faixas de renda mais baixa. A curto e médio prazo, é preciso dar prioridade e continuidade às políticas de estímulo à produção de alimentos. Caminha-se rapidamente para um consenso a respeito da necessidade de um projeto nacional visando melhorar a estrutura de emprego e renda; por indiscutível e indispensável que seja essa alternativa, sua discussão ultrapassa os limites desse trabalho. A seguir, sugerem-se ações referentes aos dois primeiros eixos.

* Se a partir de 1960 (quando em termos reais era igual ao de 1940) o salário mínimo tivesse sido aumentado em seu poder de compra, na mesma proporção do aumento do PIB, o seu valor em 1982 - em Cr\$ de out/83 - seria de Cr\$400.000,00.

IV - Como Aumentar o Consumo de Alimentos

Existem basicamente três possibilidades de ação para aumentar de imediato o consumo de alimentos para a população de baixa renda:

- i) medidas que, atuando sobre a produção e comercialização de alimentos, levem a reduções no preço;
- ii) subsídios aos preços finais dos alimentos básicos;
- iii) distribuição direta de alimentos.

Cada uma dessas medidas tem vantagens e desvantagens. Não se trata de opções mutuamente excludentes, senão de encontrar combinações apropriadas.

Qualquer mecanismo que implique em redução nos preços aumenta o consumo de alimentos. Nesse sentido, independentemente de qualquer outra coisa, deve-se procurar melhorar os canais de comercialização para as faixas de baixa renda. A modernização das técnicas de comercialização e abastecimento de gêneros essenciais se concentrou em supermercados, localizados nos bairros mais densamente povoados e de maior poder aquisitivo. Com isso, as classes médias e altas compram hoje a preços que estão entre 10 e 30% mais baratos do que os pagos pelos pobres. Para populações carentes e periferias urbanas, o tipo de atendimento compatível com a estreita capacidade de consumo familiar (pequenos estabelecimentos, venda a granel, sistema de cadernetas) impede repassar ao consumidor as vantagens e os incentivos às operações comerciais de larga escala. A revolução dos supermercados consiste na compra direta às fontes produtoras, implicando na ruptura entre o setor atacadista tradicional e o setor de varejo. Portanto, é preciso intervir diretamente na estrutura do mercado, elaborando-se mecanismos especiais que criem vantagens de escala e permitam reduzir o custo final dos alimentos para os pobres. A atuação do governo aqui seria na função de atacadista, garantindo a compra direta aos produtores e o apoio ao segmento varejista tradicional de pequeno porte, através do fornecimento regular de gêneros essenciais a preços mais reduzidos. Em termos de custo-efetividade, as medidas que se tomam nessa direção tendem a ser altamente vantajosas.

Em tempos normais, poderia-se pensar também na distribuição gratuita de alimentos para algumas coortes ou segmentos populacionais estratégicos. Assim, a distribuição gratuita, particularmente para os grupos biologicamente mais vulneráveis (gestantes, nutrizes e menores de 7 anos) de famílias com menos de dois salários mínimos e escolares da rede oficial de 1º grau, atende a uma necessidade premente. Da mesma forma, algum tipo de atendimento emergencial para os trabalhadores desempregados, de forma a garantir o acesso a uma cesta básica de alimentos, enquanto perdurar a conjuntura recessiva, deveria ser implementado.

Entretanto, a gravidade da crise alimentar e a sua extensão obrigam a conjurar políticas e programas mais ambiciosos, capazes de atacar frontalmente essa situação. Nesse sentido, podem ser contemplados dois tipos de programas, cada um com suas vantagens e limitações.

Por um lado, pode-se pensar num subsídio puro e simples ao preço final, capaz de aumentar o consumo. Em que pese a imprecisão dos dados, poderíamos supor que a cada cruzeiro de subsídio corresponda de 90 a 100 centavos de consumo adicional para as populações de baixa renda. Assim, um subsídio de 20% (não seria conveniente subsídios maiores devido aos prováveis vazamentos do sistema) para o arroz, feijão, farinha de mandioca e leite, aumentaria o consumo das famílias com renda até dois salários mínimos, eliminando assim 53% do déficit alimentar dessas famílias. Supondo a cobertura máxima para o programa, isto é, 15,0 milhões de famílias com renda de até dois salários mínimos, os gastos atingiriam a Cr\$791 bilhões (de outubro de 1983), por ano. Ou seja, em termos de custos, tal programa pareceria plenamente viável. Suas limitações estão no fato de reduzir apenas parcialmente as deficiências alimentares de um só grupo (embora seja este o mais necessitado), e no problema operacional de efetuar essa distribuição enorme de alimentos sem incorrer em vazamentos custosos.

Na atual conjuntura, por outro lado, é lícito propor o fortalecimento dos programas de distribuição gratuita para os contingentes populacionais que se situam na base da pirâmide social. Os programas de distribuição gratuita são caros, devido à dimen-

são da população subnutrida, mas a escala de custos é viável dentro de uma política enérgica para o setor. Os recursos necessários para eliminar este déficit, a partir de uma ração média diária com 322 cal/dia composta de arroz, feijão, farinha de mandioca e leite, distribuída gratuitamente, alcançariam a Cr\$2,33 trilhões ao ano (tomando como base os preços médios destes produtos nos últimos seis meses de 1982 em São Paulo e corrigindo-os pelo IPA/OG-Produtos Industriais para outubro de 1983). Projetando-se para 1983 as respectivas faixas de desnutrição observadas no ENDEF de 1975, estima-se que 23.8 milhões de pessoas tenham, atualmente, um déficit calórico até 200 calorias, 40.1 milhões, de 200 a 400 calorias e 22.2 milhões, mais de 400 calorias. O déficit global para o total da população afetada pode ser estimada em 10.1×10^9 KCal/h ano, o qual corresponde a um déficit médio de 322 cal/dia por pessoa. Para eliminar esse déficit, seria necessária a distribuição anual de 2.9 milhões de toneladas de arroz, 968 mil toneladas de feijão, 587 mil toneladas de farinha de mandioca e 3.9 bilhões de toneladas de leite pasteurizado. Tais quantitativos correspondem a aproximadamente 34% da média anual da produção dos últimos 5 anos (1978/82) de arroz, 42% da de feijão, 10% da de mandioca e 40% da de leite.

Os custos de tal programa são mais elevados do que no caso do subsídio ao consumo para populações de baixa renda. Tais custos, porém, representam uma estimativa máxima e poderiam ser reduzidos caso se adotasse critérios mais rigorosos de necessidades básicas. Sua vantagem está em cobrir todo o déficit alimentar e provocar um efeito multiplicador sobre o emprego no campo e nas cidades.

De fato, um elemento importante a resguardar é que tanto o subsídio ao consumo como a distribuição gratuita de alimentos, requerem uma disponibilidade muito maior de arroz, feijão, mandioca e leite. A consecução de uma maior produção desses alimentos requer ações prioritárias para o setor e fomenta o emprego.

Deve se ressaltar que o Brasil é um dos poucos países do mundo com elevado potencial para aumentar significativa e competitivamente a produção de alimentos. Dos seus 850 milhões de hec

tares de área territorial total, algo em torno de 80% são agricultáveis sob condições tecnológicas diversas. No entanto, só estão sendo cultivadas no momento um máximo de 95 milhões de hectares (com culturas temporárias, permanentes, florestas e pastagens plantadas). Desta forma, ficam disponíveis para serem utilizadas em atividades diversas (produção de alimentos, de bioenergéticos, de fibras e pecuária) pelo menos uns 390 milhões de hectares, resguardada as atuais e futuras áreas urbanas, de estradas, rios e lagos, reservas florestais e indígenas, parques e reservas ecológicas.

Esta situação tão favorável pelo lado dos recursos naturais, corresponde a um quadro igualmente otimista no que se refere aos outros fatores de produção. O Brasil conta com uma força de trabalho numerosa e a necessitar de ocupação produtiva estável. Dispõe de um parque industrial produtor de insumos químicos e mecânicos, no momento com elevada capacidade ociosa. E já possui competência técnica e científica capaz de gerar tecnologia de forma a aumentar a probabilidade de atingir aqueles propósitos em pouco tempo e de forma eficiente.

Ademais, a expansão da agricultura em condições adequadas tem importante papel a cumprir na redução dos fluxos migratórios para as cidades, dada a crítica situação em que estas se encontram. Não deve ser esquecido também que o conteúdo de importações dos produtos agrícola é relativamente baixo e com potencial para reduzir-se mais ainda, em curto prazo. Estas características tornam o crescimento agrícola um elemento valioso para ajudar a enfrentar a crise atual e, em particular, a inflação e o desemprego.

Para se ter uma idéia do que é possível fazer, de imediato e com os recursos disponíveis, tomemos o caso do PROVÁRZEAS NACIONAL. Este programa identificou 3.000.000 ha de várzeas agricultáveis, somente em Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo. A partir disto propõe a incorporar no processo produtivo 1.22 milhão de ha. até 1985.

Em várzeas drenadas e irrigadas, consegue-se em média duas colheitas por ano, podendo chegar a 4 colheitas quando bem preparada a exploração. Nos projetos já implantados, a produtividade média do arroz é de 5.000 Kg/ha., a do feijão 2.500 Kg/ha. e a do milho 5.000 Kg/ha., enquanto a média nacional é de 1.200, 800 e 1.500 Kg/ha, respectivamente.

Diante destes números vê-se que caso o PROVÂRZEAS fosse dirigido exclusivamente para a produção de alimentos e acelerada sua implantação, poder-se-ia alcançar grande parte do volume de alimentos necessário a erradicar o déficit nutricional. Para tanto, bastaria destinar 50% da área total prevista para o cultivo de uma safra de arroz, 30% para uma safra de feijão e 20% para uma safra de milho. Com isto teríamos 3,05 milhões de toneladas de arroz, 925 mil de feijão e 1,22 milhões de toneladas de milho. Tal esquema ainda possibilitaria, num mesmo ano agrícola, produzir um forrageira (e.g. aveia) suficiente para alimentar a um rebanho leiteiro por toda a entressafra, aumentando a produção de leite em 30%.

Como se verifica, é viável e factível produzir alimentos em quantidade suficiente para eliminar a subnutrição no país. É necessário apenas tomar as decisões de política econômica de forma a efetivar este enorme potencial.

V - Como Aumentar a Produção

A análise anterior relata uma queda expressiva na produção e disponibilidade per capita de alimentos básicos. Reporta também uma situação de subnutrição crônica entre uma proporção majoritária da população e que tende a ser agravada na atual conjuntura crítica. Os produtores tradicionais de alimentos estão sendo expulsos do campo e engrossam o segmento de consumidores. Os níveis de renda da maior parte dos consumidores não permitem vislumbrar o estímulo à produção de alimentos através do mecanismo de preços. Os impactos da crise sobre essa população, via redução da produção em 1981-83 e via deterioração do quadro de emprego e salário, está fazendo regredir o consumo de alimentos básicos ape

sar das vantagens relativas do Brasil quanto aos principais fatores de produção. Claramente, urge medidas complementares objetivando o estímulo à produção de alimentos básicos sem, contudo, catalizar um novo êxodo rural.

Em síntese, é preciso estimular a produção de alimentos básicos a curtíssimo prazo mas garantindo o acesso dos pequenos produtores. Propõe-se que seja conferido um tratamento diferenciado, desde a etapa de produção até a distribuição final, para quatro produtos essenciais na dieta da população de mais baixa renda: arroz, feijão, mandioca e leite. Dado o valor nutritivo desses alimentos é viável, conforme ilustrado anteriormente, elevar o nível de consumo calórico a um padrão aceitável, apenas através de uma combinação adequada desses produtos. Para tanto, propõe-se:

1) Identificar e selecionar áreas com grande densidade de pequenos produtores de arroz, feijão, mandioca e leite, garantindo o acesso de todos aos instrumentos existentes de apoio à agricultura. Nessas áreas, devem ser adotadas taxas diferenciadas de crédito, seguro da produção, preços mínimos, e garantido o abastecimento de sementes e outros insumos em quantidade suficiente e em tempo adequado;

2) Testar, em algumas das áreas selecionadas, a viabilidade de esquemas alternativos de apoio a pequenos produtores de alimentos. Nestes projetos, seria desenvolvida a seguinte política: transferência a fundo perdido para os pequenos produtores beneficiários de recursos equivalentes aos investimentos básicos e do crédito de custeio para uma safra. Isto se justificaria como medida para romper com a dependência destes produtores ao capital financeiro. Supondo que o crédito a estes produtores fosse subsidiado (em termos reais) em 20% ao ano, ao longo de 5 anos ter-se-ia processado uma transferência de renda equivalente à 100% das necessidades de investimentos e custeio para uma safra. Este subsídio poderia ser integralizado em um único ano, erradicando, em definitivo, as necessidades de crédito daí para frente. Esta alternativa se viabilizaria apenas com a elevação da capacidade de

caixa dos agentes financeiros federais no primeiro ano do programa e o progressivo desafogo nos anos subsequentes. Seria implementado, em caráter experimental, o seguro integral da produção (e não apenas do crédito), aumentando desta forma a margem de segurança do produtor.

3) Garantir preços de mercado diretamente aos agricultores, através de cooperativas ou de postos de compra a serem instalados junto às áreas produtoras. A intervenção estatal deve se efetivar não como um instrumento de substituição dos canais tradicionais de comercialização, mas como mecanismo de estabilização dos preços pagos aos produtores. Evita-se, assim, as habituais manobras especulativas praticadas pelos agentes de intermediação.

4) Fortalecer o mecanismo de compra antecipada, que consiste basicamente na simplificação do crédito rural, através do atendimento de até 70% do valor da produção esperada, com a garantia de sua aquisição no período de safra. Este mecanismo é particularmente útil no atendimento aos agricultores sem título de propriedade da terra.

5) Expandir a oferta real de crédito agrícola para os produtos selecionados, mantendo a participação do pequeno produtor no crédito de custeio subsidiado em 100% do Valor Básico de Custeio. Atualizar o nível do VBC para arroz, feijão, milho, mandioca, batata e leite de forma a cobrir os reais custos de produção destes produtos. Essa garantia de volumes adequados de crédito para os pequenos produtores, assim como para todas as culturas básicas é fundamental para equilibrar a produção agrícola, ao lado de preços remuneradores num momento em que a combinação da valorização de preços internacionais e a política cambial favorece a rentabilidade dos produtos dinâmicos;

6) Formar estoques reguladores suficientes para estabilizar o abastecimento durante todo o ano. Para tanto, deverá se conferir maior agressividade na política de preços mínimos sobretudo nas áreas selecionadas, e flexibilizar a utilização dos recursos alocados no orçamento monetário na rubrica de preços Mínimos quando os preços estiverem acima daqueles determinados pela

CPF. Devem ser dadas garantias de que durante um período médio (e.g. 3 a 5 anos), os preços mínimos serão reajustados em base plu^{ri}anual, partindo da variação dos reais custos de produção, tendo em vista a necessidade de manter os incentivos e a confiança do produtor;

7) Identificar as experiências existentes com formas associativas de produção com vistas a expandi-las e estimulá-las. Tratando-se de uma alternativa viável entre a agricultura capitalista de grande escala e a produção de subsistência, as formas associativas de produção devem receber um tratamento preferencial visando facilitar a implementação dos mecanismos de estímulos à produção, como revenda de sementes e insumos, aluguel de equipamentos, atividades básicas de comercialização, etc.;

8) Aproveitar as terras devolutas para a produção de alimentos, através de formas associativas de produção. Existe uma grande disponibilidade de terras devolutas, seja da área federal ou estadual. A curto prazo, deve ser iniciada a delimitação e distribuição dessas terras, primeiro aos posseiros e depois dos pequenos produtores sem-terra e trabalhadores rurais temporários (bóias-frias). A agilização da distribuição dessas terras permitirá incrementar a produção a curto prazo, além de reduzir o problema de desemprego;

9) Fortalecer a infra-estrutura de armazenagem, conservação e beneficiamento nas proximidades dos centros de convergência da produção, visando racionalizar o processo de comercialização e a capitalização das áreas produtoras. Essa seleção de áreas deverá ser realizada, levando-se em conta prioritariamente a garantia de produção e abastecimento regionalizados, de forma a evitar os "passeios" de mercadoria e reduzir a cadeia de intermediação especulativa.

VI. O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO

O I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN, foi aprovado para o período 1973/74 e destinado a promover a melhoria dos padrões alimentares nutricionais no Brasil. Incorporando o Programa da Merenda Escolar (criado em 1954), ampliou a cobertura para os grupos biologicamente mais vulneráveis - gestantes, nutrizes e crianças menores de 7 anos.

Em 6 de fevereiro de 1976, foi aprovado o II PRONAN^(*), que permanece ainda hoje como instrumento de definição, em âmbito nacional, das atividades de alimentação do País.

As propostas contidas no II PRONAN partiram da constatação de que o problema de desnutrição no País poderia ser considerado como uma "enfermidade social", causada pelo baixo poder aquisitivo da população e que, conseqüentemente, só poderia ser superado com a melhoria das condições de emprego e renda.

Foi neste sentido que se propôs pela primeira vez a vinculação, em larga escala, de uma política de estímulo à produção de alimentos básicos a programas oficiais de suplementação alimentar.

A intervenção simultânea - distribuição gratuita de alimentos e redirecionamento da política agropecuária - foi visualizada como alternativa para ampliar o alcance das medidas assistenciais, com interferências concretas na estrutura de produção, visando uma melhor distribuição da renda.

No II PRONAN coloca-se que "é evidente que a melhoria das condições nutricionais de uma população depende do aumento e da melhor distribuição de renda, o que, por sua vez, requer um programa de desenvolvimento social com claras opções de transformações substantivas". (II PRONAN, p.23).

(*) O II PRONAN foi elaborado por técnicos do Setor Saúde (CNRH/IPEA) e do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - INAN, reunidos em função de convênio firmado entre a SEPLAN e o Ministério da Saúde.

Acrescenta-se, ainda, que "um programa de suplementação alimentar não pode ser visto como substituto dessas transformações; deve ser concebido como uma resposta mais rápida e válida, durante o período de maturação dessas transformações. Portanto, deve ser entendido e definido como programa de caráter emergencial, transitório, de porte proporcional às magnitudes sociais de desnutrição e que, sobretudo ao ser financiado em grande parte pelo poder público, tem como meta básica servir de suporte ao estímulo e à racionalização do complexo nacional produtor e comercializador de alimentos essenciais. É nesta última dimensão que um programa de suplementação pode interferir, objetivamente, no equacionamento a longo prazo da questão do bem-estar social" (idem p.23).

Na proposta de redirecionamento dos instrumentos da política agropecuária, voltados basicamente para o atendimento dos grandes produtores e para a maximização da produção de matérias-primas exportáveis, propunha-se o apoio aos pequenos agricultores de baixa renda que, na época, entendia-se responder por 60% da produção interna de alimentos básicos, especialmente arroz, feijão, milho e mandioca.

Neste sentido, a sistemática operacional básica consistia na centralização das compras desses alimentos para os diversos programas de suplementação, pela Companhia Brasileira de Alimentos - COBAL. A ênfase era, então, o direcionamento desse mercado institucional para aquisição diretamente aos pequenos produtores de regiões economicamente deprimidas. Apesar do reconhecimento das dificuldades operacionais dessa estratégia (seria substancialmente mais fácil buscar apoio logístico nos grandes empresários industriais do setor alimentício), a opção foi superar o caráter exclusivamente assistencialista dos programas oficiais de suplementação alimentar.

Paralelamente a essa linha central de atuação, propunha-se a reestruturação de todo o setor agrícola produtor de alimentos básicos, incluindo, entre outros mecanismos, a organização dos agricultores em cooperativas, programas de colonização e estruturação

agrária, desenvolvimento de agroindústrias de beneficiamento primário próximos às áreas de produção e redução dos elos da cadeia de intermediação, que além de reduzir nos preços de compra oferecidos aos pequenos produtores, elevavam em demasia os preços finais dos alimentos para os consumidores urbanos.

Outro aspecto levantado pelo II PRONAN foi a ampliação do enfoque habitual, que recomendava que a suplementação alimentar fosse restrita aos grupos biologicamente mais vulneráveis (gestantes, nutrizes e crianças menores de 6 anos de idade). Acrescentou-se ao conceito de biologicamente vulnerável, o de socialmente vulnerável. "Embora não sendo a maior prioridade do ponto de vista biológico, constitui-se a denutrição do adulto, quando este é o chefe da família, a de maior repercussão social: a diminuição ou supressão de seus rendimentos afeta decisivamente a capacidade de sobrevivência do grupo familiar" (II PRONAN, p. . .).

Assim, no que se refere à suplementação alimentar, o II PRONAN refletiu uma tentativa de redirecionar os serviços de saúde para práticas de caráter preventivo, de maior eficácia e conteúdo social, atuando concentradamente nos grupos pobres, porém com ampla abrangência no tocante aos diferentes grupos etários.

Em 1980 foi elaborado o III Programa Nacional de Alimentação e Nutrição, apreciado pelo Conselho Deliberativo do INAN em 26/05/81 e encaminhado à SEPLAN para aprovação pelo Presidente da República. Com período de vigência previsto para 1982-85, o Programa não chegou a ser aprovado, permanecendo então as diretrizes previstas no II PRONAN.

VII. ATIVIDADES BÁSICAS DESENVOLVIDAS ATRAVÉS DO PRONAN

Dentro das linhas de atuação referidas, cabe ao Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - INAN, autarquia pública federal vinculada ao Ministério da Saúde, criada por lei a 30 de novembro de 1972 para assistir o Governo na formulação da política nacional de alimentação e nutrição: elaborar e propor ao Presidente da República o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN);

promover sua execução, supervisionar e fiscalizar sua implementação; avaliar periodicamente os respectivos resultados e, se necessário, propor sua revisão; e funcionar como órgão central das atividades de alimentação e nutrição.

Tais atribuições estão referidas ainda na Lei nº 6.229 de 17 de julho de 1975, que dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Saúde.

O Decreto-Lei nº 77.116, que aprovou o PRONAN, estabeleceu que a coordenação do Programa estaria a cargo do Conselho Deliberativo do INAN, composto de representantes dos Ministérios da Saúde, Previdência e Assistência Social, Educação e Cultura, Agricultura, Trabalho, Indústria e Comércio, Interior, Secretaria de Planejamento da Presidência da República e Estado Maior das Forças Armadas.

Durante o período de 1976-1983, vêm sendo desenvolvidas como linhas básicas do PRONAN:

1. extensão e consolidação dos programas de suplementação alimentar;
2. estímulo à racionalização do sistema de produção e comercialização dos alimentos em áreas de população de baixa renda.

1. Na linha de suplementação alimentar, as principais ações foram desenvolvidas pelos Ministérios da Saúde (INAN), Educação e Cultura (FAE), Previdência e Assistência Social (Legião Brasileira de Assistência) e do Trabalho (Secretaria de Promoção Social) através dos programas:

- i) Programa de Nutrição em Saúde - PNS

Coordenado pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - INAN/MS, em convênio com as Secretarias Estaduais de Saúde,

vem assistindo a gestantes, nutrizes e crianças menores de 7 anos, pertencentes às famílias de renda inferior a 2 salários-mínimos.

O atendimento é realizado nos postos de saúde, hospitais e instituições beneficentes, através da distribuição de uma cesta básica de alimentos contendo arroz, feijão, leite, farinha, fubá, açúcar e óleo.

A aquisição de alimentos é feita pela COBAL, que se responsabiliza ainda pelo beneficiamento, armazenagem (em unidades da CIBRAZEM), e transporte até as unidades de saúde, executoras a nível local.

A cobertura do Programa passou de 1 milhão de beneficiários, em 1976, para 2,4 milhões até meados de 1982, tendo sido substancialmente ampliada a partir da alocação de recursos do FINSOCIAL, prevendo-se atingir em 1983 a 4,8 milhões de pessoas do grupo materno-infantil, correspondente a cerca de 20% da população-alvo^(*).

No corrente exercício foram alocados ao Programa recursos no montante de Cr\$ 46,2 bilhões, com um custo de atendimento atualmente estimado em Cr\$ 24.000,00 per capita/ano, correspondente a uma cobertura de 40% das necessidades calórico-protéicas dos beneficiários.

A suplementação alimentar está sendo incorporada ao programa do Ministério da Saúde, realizado através do INAN, de atendimento integrado ao grupo materno-infantil, incluindo o controle da diarreia, de doenças respiratórias, reidratação oral e aleitamento materno.

Paralelamente, está sendo estudada a viabilidade de um atendimento diferenciado para as famílias com crianças que apresentem desnutrição de 2º e 3º graus, que passariam a receber, por um período de pelo menos dois anos, alimentos correspondentes à cobertura de 100% de seus requerimentos nutricionais.

(*) Gestantes, nutrizes e crianças menores de 7 anos, de famílias de renda de até dois salários-mínimos.

ii) Programa de Complementação Alimentar - PCA

Desenvolvido pela Fundação Legião Brasileira de Assistência - LBA/MPAS, atende a gestantes, nutrizes e crianças até 3 anos de idade, de famílias de baixa renda, através da distribuição de alimentos formulados. MO3 (vitamina tipo milk-shake), SS03 (sopa salgada) e CH3 (leite).

A aquisição dos alimentos é realizada pela própria LBA, diretamente às indústrias do setor alimentício, que são encarregadas de entregar os produtos nos Núcleos Funcionais ligados às Diretorias Estaduais da LBA, responsáveis pela execução do Programa a nível regional. Os alimentos são distribuídos através de unidades cedidas pelas comunidades beneficiadas, localizadas em obras sociais, igrejas, postos de saúde etc.

Iniciado em 1977, o PCA atendeu, até meados de 1973, cerca de 340 mil pessoas, estando prevista uma ampliação ainda este ano para 700 mil, a ser realizada a partir do suporte financeiro recebido através do FINSOCIAL.

Foram aplicados no Programa no corrente exercício, recursos no montante de Cr\$ 13,6 bilhões, com um custo médio de atendimento atual estimado em Cr\$ 33.600,00 per capita/ano, correspondente a uma cobertura de 25% das necessidades nutricionais do grupo beneficiado.

Tentando reduzir os custos desse atendimento, a LBA está financiando pesquisas com vistas a identificar novos produtos formulados, mais baratos, passíveis de serem produzidos por um maior número de empresas e que passarão a ser distribuídos com os recursos adicionais do FINSOCIAL.

iii) Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE

Coordenado pela Fundação de Assistência ao Estudante - FAE/MEC, tem por objetivo assegurar uma suplementação alimentar às

crianças do pré-escolar e do 1º grau de estabelecimentos de ensino oficiais e filantrópicos.

Os produtos distribuídos variam entre alimentos formulados e alimentos básicos de consumo tradicional, sendo adquiridos (a partir de 1983) pela COBAL, que os entrega nas instalações das coordenadorias estaduais, articuladas com as prefeituras locais para a distribuição em suas respectivas escolas.

Iniciado em 1954, o PNAE atendia em 1976 a 11,7 milhões de pessoas escolares, ampliando para 17,1 milhões em 1983, representando uma cobertura de cerca de 80% da população-alvo estimada. Adicionalmente, o Programa está ampliando seu atendimento ao pré-escolar (crianças de 4 a 6 anos) atendendo hoje a 1,2 milhão de beneficiários.

Os recursos alocados ao PNAE, em 1983, são da ordem de Cr\$ 83,4 bilhões, sendo Cr\$ 48,4 bilhões correspondentes à aplicação de recursos Federais e Cr\$ 35,0 bilhões (estimativa) provenientes dos próprios estados.

O custo de atendimento per capita/ano está estimado em Cr\$ 4.200,00 para uma cobertura de 15% das necessidades nutricionais diárias dos escolares, com uma média de atendimento de 140 dias/ano.

Apesar da reconhecida necessidade de elevar o valor nutricional das refeições oferecidas e do número de dias de atendimento, o que se tem verificado é uma contínua ampliação do número de escolares atendidos em detrimento da indispensável melhoria qualitativa.

Alterações na operacionalização do Programa estão sendo testadas, no sentido de conferir maior autonomia aos estados, especialmente no que diz respeito à definição do cardápio e a aquisição dos produtos a nível local.

iv) Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT

Coordenado pela Secretaria de promoção Social do Ministério do Trabalho, o programa é destinado a subsidiar as refeições dos trabalhadores, distribuídas nas próprias empresas ou através de cupons para serem utilizados em restaurantes credenciados.

A estratégia de financiamento é a do incentivo fiscal, instituído pela Lei 6.321 de 14.04.76. Esta lei permite às pessoas jurídicas deduzirem do imposto sobre a renda até 60% do custo, para a empresa, com a alimentação do trabalhador, desde que esta dedução não ultrapasse 5% do lucro tributável da empresa em cada exercício.

A parcela cobrada ao trabalhador pelo PAT não pode ser superior a 20% do custo de cada refeição, cabendo à Empresa 32% e ao Governo 48% (*).

Para o caso das empresas localizadas nas regiões Norte e Nordeste que estejam isentas de imposto de renda (incentivos fiscais da SUDENE e SUDAM), foi promulgada a Lei 6.542 de 28.07.78, que autoriza a essas empresas transferir para o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) a dedução a que teriam direito se pagassem imposto de renda. Caso o IPI não exista, ou seja insuficiente, o MTb, havendo disponibilidade de recursos, devolve a quantia correspondente, ressarcindo, desta forma, as despesas realizadas.

Iniciado em 1977, o programa atende atualmente cerca de 2,5 milhões de trabalhadores. O custo total do PAT, em 1982(**) foi da ordem de Cr\$ 136,6 bilhões, sendo que as empresas participaram aproximadamente com Cr\$ 43,7 bilhões e o Governo Federal, através da isenção do imposto de renda, com Cr\$ 65,6 bilhões. Os trabalhadores contribuíram com cerca de Cr\$ 27,3 bilhões.

(*) Considerando o custo de Cr\$ 100,00 para uma refeição, o trabalhador paga até Cr\$ 20,00 (20%) e os restantes Cr\$ 80,00 são divididos entre a Empresa e o Governo, na seguinte proporção: 60% (Cr\$ 48,00) a ser deduzido do IR e 40% (Cr\$ 32,00) por conta da empresa.

(**) Não estão disponíveis ainda os dados referentes a 1983.

Pela própria estratégia adotada, verifica-se uma limitação para a participação das pequenas e médias empresas, estando a cobertura do PAT concentrada nas grandes indústrias dos estados mais desenvolvidos do País. Paralelamente, o atendimento é destinado a todos os funcionários, através do subsídio de cardápios diferenciados para as diretorias, funcionários graduados e operários em geral, o que pode ser considerado como uma distorção, tendo em vista que os grupos-alvo dos programas de alimentação são aqueles de baixa renda.

v) Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos - PROAB

Coordenado pelo INAN em convênio com os Governos Estaduais e a COBAL, este projeto constitui uma força complementar de intervenção nutricional, com atuação direta na rede convencional de abastecimento alimentar da população de baixa renda, através da venda de onze gêneros alimentícios básicos a preços mais reduzidos.

Caracteriza o PROAB a integração de pequenos varejistas de periferias urbanas ao sistema de vendas por atacado da COBAL, a concessão pelo INAN de cerca de 10 a 30% de subsídios sobre o preço final de venda ao consumidor.

Iniciado em fevereiro de 1979, o Projeto atendia no começo de 1982 a cerca de 460 mil pessoas, tendo sido expandido, a partir da alocação de recursos do FINSOCIAL para 1,8 milhão de beneficiários nas capitais do Nordeste: Teresina, Fortaleza, Natal, João Pessoa, Recife, Maceió e São Luís.

Os recursos financeiros disponíveis para 1983 somam Cr\$ 8,9 bilhões, dos quais cerca de Cr\$ 8 bilhões são destinados ao subsídio e Cr\$ 900 milhões para infra-estrutura de abastecimento. O custo per capita/mês do subsídio está estimado em Cr\$ 500,00.

Essa linha de intervenção no setor de abastecimento de periferias urbanas tem despertado grande interesse por parte dos

governos estaduais e tende a ser a linha de ação mais fortalecida no curto prazo. (*)

A execução do Projeto encontrou dificuldades no que se refere ao abastecimento permanente aos varejistas, pela falta de capital de giro e estoques de alimentos por parte da COBAL.

Com a deterioração recente do poder aquisitivo da classe média, tem sido verificadas pressões por parte de pessoas não residentes nos bairros mais carentes, que se deslocam até as periferias para adquirirem os produtos subsidiados. Essa distorção não tem ocorrido ainda em dimensão significativa e o pressuposto básico é de que, a partir de um trabalho de conscientização das comunidades envolvidas, poderá ser razoavelmente contornado, especialmente através do controle do limite de compras permitido para cada consumidor. É o que tem ocorrido com os preços de venda tabelados pela COBAL, que estão sendo rigorosamente fiscalizados pela própria população local.

Na linha de estímulo à racionalização do sistema de produção e comercialização dos alimentos básicos, as principais ações foram desenvolvidas por órgãos vinculados ao Ministério da Agricultura, sob a coordenação do INAN, especialmente através do Programa de Aquisição de Alimentos Básicos em Áreas Rurais de Baixa Renda - PROCAB.

O programa estabelece atuação na área de comercialização de alimentos através da garantia de mercado institucional. A aquisição dos gêneros é efetuada diretamente dos agricultores, a preços mais remuneradores por cinco Companhias Integradas de Desenvolvimento Agropecuário (CIDA's) e trinta cooperativas de produtores das regiões Norte e Nordeste, que destinam os alimentos à COBAL, para o abastecimento dos Programas de Suplementação do INAN (PNS e PROAB).

(*) Alguns estados já estão desenvolvendo programas nessa direção, como por exemplo, São Paulo (Mercadão) e Bahia (Cesta do Povo). O Programa da Rede SOMAR da COBAL, está também voltado para o abastecimento de periferias urbanas, sendo seu objetivo primordial a modernização da rede varejista, através da assistência técnica e gerencial e do suprimento de produtos essenciais.

Os recursos alocados destinam-se à formação de capital de giro (fundo rotativo), sendo destinados em 1983 Cr\$ 1,2 bilhão divididos entre as CIDA's (Cr\$ 200 milhões) e BNCC (Cr\$ 1 bilhão), para repasse às cooperativas contratadas pelo PROCAB.

O volume de alimentos comercializados no corrente exercício está estimado em 51.000 toneladas, correspondendo a 45% do consumo de arroz do PNS e PROAB; 71,4% do consumo de feijão; 33,3% do consumo de milho; 100% do consumo de farinha; 21,7% do consumo de leite; 6% do consumo de óleo.

O desenvolvimento desse programa foi significativamente prejudicado pela prevalência do clima de secas no Nordeste e baixa produção da Região Norte registrada nos últimos anos. Neste sentido, está em análise a proposta de ampliação do Programa para outras áreas de concentração de produtores de alimentos na Região Centro-Sul e Sul do País.

VII. REVISÃO CRÍTICA AO PRONAN

Mesmo com toda a euforia do lançamento do II PRONAN e apesar da prioridade que aparentemente lhe foi conferida, este sofreu séria mutilação em sua implantação, em termos de suas diretrizes básicas, impossibilitando uma atuação efetiva frente ao grave problema de desnutrição.

O primeiro indicador do esvaziamento do II PRONAN está nos recursos realmente alocados nos anos de 1976/77/78/79, que corresponderam respectivamente a 70,8%; 42,9%; 41,7%; 41,5% do total previsto quando de sua aprovação (*).

Esta redução real dos recursos induziu inevitavelmente ao esvaziamento do Programa, sobretudo quanto ao impacto desejado de estímulos à produção de alimentos básicos e racionalização do sistema de comercialização, com vistas a reduzir o preço final dos

(*) Vale ressaltar que na proposta técnica original estimava-se para o período 1976-79, a aplicação de Cr\$ 2,9 trilhões (a preços de out/83), que foram reduzidos para Cr\$ 724,1 bilhões (a preços de out/83) quando da aprovação do programa.

produtos, não sô para os programas governamentais, mas para toda a população do País.

A limitação de recursos, associada à não integração às diretrizes do II PRONAN, dos diversos programas de suplementação, não permitiu a criação de um mercado institucional na dimensão requerida para estimular efetivamente a modernização do sistema de produção de alimentos básicos.

Ficou prejudicada, assim, a novidade da proposta representada pelo Programa, na medida em que se limitou - pela carência de recursos - à abrangência dos programas de apoio ao pequeno produztor e se restringiu no mercado institucional de alimentos básicos ao programa de suplementação alimentar do Ministério da Saúde, enquanto isso, os programas do MEC e MPAS se limitaram, no período, (1976-79) à utilização de produtos industrializados. O II PRONAN foi absorvido como uma fonte de recursos adicionais para complementar programas independentes, que aqueles órgãos já vinham desenvolvendo ou começaram a desenvolver.

No que se refere ao III PRONAN, o fato de não ter sido nem aprovado nem discutido em substância evidencia a falta de prioridade atribuída ao setor, a debilidade política do Ministério da Saúde e do INAN e, secundariamente, as dificuldades encontradas na época para alocação de recursos no montante previsto: Cr\$ 523,4 bilhões em 1982, perfazendo um total de Cr\$ 2,4 trilhões para o período 1982/85 (a preços correntes de out/83) (*).

Em termos de proposta, a principal inovação apresentada no III PRONAN foi a de se concentrar os mecanismos oficiais de estímulo à produção, com alguns reajustes, em áreas tradicionalmente produtoras de três alimentos básicos: arroz, feijão e leite.

(*) Com a criação do Fundo de Investimento Social - FINSOCIAL, aprovado pelo Decreto-Lei 1940 de 25/05/82, a área de alimentação recebeu um reforço financeiro adicional que viabilizou, num primeiro instante, a ampliação e fortalecimento do atendimento. A alocação de recursos realizada, entretanto, não tem permitido uma cobertura proporcional à dimensão do grupo careñcial.

Propôs-se, assim, um tratamento diferenciado para esses produtos e não mais para os pequenos produtores, ressaltando-se entretanto a necessidade de assegurar-lhes condições de acesso a todos os instrumentos que fossem utilizados.

O objetivo era garantir o aumento da produção e produtividade desses alimentos e criar canais de escoamento diretamente aos centros consumidores, de forma a reduzir os preços finais para toda a população.

Provavelmente, se naquela ocasião tivessem sido implementadas as medidas preconizadas, a situação alimentar no País hoje apresentaria um quadro diverso. Fatores de ordem institucional, operacional e política, constituem elementos explicativos do esvaziamento e das distorções verificadas, conforme exposto a seguir.

A execução de um programa da natureza e abrangência prevista pelo PRONAN exige um respaldo institucional por parte dos órgãos centrais da administração que induziu inicialmente a proposta de vincular o INAN - instituição especificamente responsável pela sua implementação - diretamente à Presidência da República.

A sua permanência em um Ministério setorial, associada à inexistência de um mecanismo central de controle dos recursos do PRONAN (manejados isoladamente por cada um dos órgãos participantes, sem qualquer possibilidade real, por parte do INAN, de definir, aprovar ou mesmo influir em sua aplicação), foram fatores impeditivos do exercício da função coordenadora, dada a amplitude e complexidade do PRONAN, enquanto programa interministerial.

A criação do Conselho Deliberativo do INAN, composto por representantes de todos os Ministérios envolvidos, visava garantir a integração institucional preconizada, o que na prática não tem sido verificado.

Paralelamente às dificuldades encontradas ao nível institucional, alguns impasses operacionais básicos tem dificultado também a execução do Programa nos moldes previstos.

Na medida em que o volume de recursos alocados não foi suficiente para garantir, de modo efetivo, uma política de estímulo à produção de alimentos, por meio da ampliação de mercado, foram reduzidas as vantagens da centralização das compras na COBAL. Isto porque, tendo sido mantida a estrutura tradicional de produção dos agricultores de baixa renda e pequenos agroindústrias (dispersão, reduzido volume comercializável, oscilações no abastecimento, baixo padrão de qualidade etc.), as dificuldades operacionais que se apresentam à COBAL são praticamente intransponíveis. Assim, para facilitar a execução e garantir o abastecimento dos programas da FAE e INAN, em escala nacional, a COBAL tem continuado a adquirir os alimentos essencialmente nas grandes indústrias do setor alimentício e nas regiões produtoras do Centro-Sul do País.

Entretanto, alguns resultados apresentados indicam a viabilidade de se ampliar o conteúdo social dos programas de distribuição de alimentos, via aquisição de gêneros alimentícios em regiões economicamente deprimidas, especialmente através de cooperativas. Essas experiências isoladas têm obtido sucesso na proporção em que estão voltadas para o abastecimento de programas de suplementação alimentar em escala reduzida e em regiões próximas às áreas produtoras.

Os exemplos, entre outros, das cooperativas no Estado de Alagoas - Santana de Ipanema (feijão) e Major Isidoro (leite - e na Bahia - São Felipe (mandioca) - como fonte de abastecimento para o PNS/INAN naquelas regiões, têm sido bastante ilustrativos. Paralelamente, a FAE tem desenvolvido experiências nessa direção, e alguns estados do Centro-Sul por exemplo, estão estimulando cooperativas de leite, que vêm abastecendo o programa da merenda escolar através da distribuição do produto "in natura".

Além da escassez de recursos, outra fonte de preocupação advém da ausência de uma programação financeira efetiva, devida à indefinição de uma programação financeira efetiva, devida à indefinição, de um exercício para outro, do montante de recursos destinados à manutenção dos programas de suplementação alimentar. Esse

fato, associado às dificuldades de se compatibilizar o cronograma de desenvolvimento de recursos com as necessidades de formação de estoques de alimentos, tem impedido uma maior adequação no atendimento, com reflexos negativos na continuidade da sua execução. Em alguns casos, tem implicado na suspensão do atendimento, dificultando a consecução das metas previstas e tornando difícil uma avaliação sistemática das diversas intervenções.

Outro fator de ordem operacional que tem dificultado a vinculação direta às áreas produtoras é a forma de operacionalização desenvolvida pela COBAL que concentra em Brasília todas as decisões referentes às compras dos alimentos destinados aos programas de suplementação. Essa forma de operação pode prejudicar ainda o desempenho do próprio órgão, na medida em que um dos requisitos indispensáveis à eficiência do setor de comercialização é a flexibilidade e agilidade com que se desenvolve esse processo. Tal fato, associado à falta de capital de giro para formação de estoques de alimentos, tem encarecido desnecessariamente os programas de suplementação.

Finalmente, se as questões institucionais e operacionais têm dificultado a execução do programa, sua limitação fundamental é de ordem política.

Evidentemente, se houvesse de fato uma decisão de enfrentar o problema da fome no País, já teriam sido encontradas alternativas de superar os entraves institucionais e operacionais que foram levantados. A erradicação dos problemas da alimentação, bem como dos demais problemas sociais, não depende apenas de formulações técnicas bem elaboradas, mas essencialmente de decisões políticas efetivas.

IX. PROPOSIÇÕES BÁSICAS

Em que pesem as dificuldades que vêm sendo encontradas para a execução do PRONAN, não há como questionar, especialmente neste momento de agravamento do quadro carencial da população brasileira, a necessidade de se reforçar os programas de suplementação alimentar para os grupos de mais baixa renda.

Para tanto, devem ser identificadas as alternativas que, ao nível operacional, possam contribuir para uma maior adequação do Programa ampliando seu conteúdo social, aumentando sua eficiência e racionalizando a aplicação dos recursos disponíveis.

Para tanto, as seguintes medidas são sugeridas:

i) os recursos financeiros destinados aos programas de suplementação alimentar devem ser definidos, a partir de bases mais realistas, no exercício anterior à sua aplicação, de modo a fornecer condições de se programar o atendimento com a devida antecedência. Paralelamente, seria eliminado o clima de expectativa em que vivem os administradores dos programas, na busca de recursos adicionais e na incerteza da continuidade do atendimento durante aquele exercício.

ii) o cronograma de desembolso dos recursos deve ser acelerada nos períodos de pico de safra, garantindo a aquisição dos alimentos a preços mais reduzidos e possibilitando a formação de estoques, como forma de se assegurar o abastecimento contínuo do Programa.

A liberação de recursos nos moldes realizados para os demais recursos orçamentários (em frações duodecimais e pela caixa única dos respectivos ministérios), além de dificultar a execução do PRONAN, tem induzido a um encarecimento desnecessário do mesmo. Estima-se em cerca de 40% a redução do custo dos programas de suplementação alimentar caso os recursos fossem transferidos no tempo devido, garantindo a compra em momentos adequados e a formação de estoques por um período de pelo menos três meses.

iii) os critérios de seleção da clientela dos programas de alimentação, mais especificamente da merenda escolar e dos trabalhadores, devem ser revistos, visando garantir o atendimento dos grupos e regiões mais carentes.

No que se refere ao PNAE, deveria ser conferido um tratamento diferenciado a nível dos Estados, em função do grau de seu desenvolvimento econômico, e a nível das escolas, em função de sua localidade: centro/periferia, urbano/rural. Paralelamente, é preciso que se estude a possibilidade de maior contribuição por parte dos estudantes menos carentes (através das caixas escolares), da concentração do atendimento nos quatro primeiros anos ou da diferenciação do cardápio (mais leves e baratos em função da faixa etária e das condições econômicas da clientela atendida).

No que se refere ao PAT, os subsídios deveriam ser canalizados para alimentação exclusivamente dos trabalhadores com renda inferior a 5 salários-mínimos. Paralelamente, é de fundamental importância a diferenciação dos limites do benefício fiscal, de modo a privilegiar as empresas de mão-de-obra intensiva, relativamente às de capital intensivo.

iv) formas alternativas de descentralização gradativa na execução do PRONAN devem ser implementadas, de maneira a garantir maior flexibilidade aos órgãos executores estaduais ou municipais, especialmente para a definição do cardápio a ser adotado e para a aquisição dos produtos a nível local e regional.

Essa descentralização poderá ocorrer em função das condições locais de execução do Programa, da disponibilidade de produtos e da possibilidade de uma programação integrada e voltada para o estímulo à produção de alimentos básicos e processamento em agroindústrias ou cooperativas locais ou regionais.

Neste sentido, deverão ser identificados para a própria COBAL, formas alternativas de operacionalização visando seu fortalecimento a nível dos estados, como órgão de abastecimento local, com maior autonomia para a decisão e execução de suas atribuições.

A manutenção da COBAL como órgão responsável pelo abastecimento dos programas oficiais de alimentação, permite aproveitar a experiência já adquirida por esta instituição, bem como a

utilização de suas estruturas de comercialização, aquisição, classificação, armazenagem, processamento, empacotamento etc., já existentes nas próprias regiões.

v) tendo em vista entretanto, a impossibilidade da grande maioria dos estados abastecer todos seus programas de suplementação exclusivamente com a produção local, deve ser mantido o sistema de aquisição integrada através da COBAL, vinculada a uma programação de atendimento a nível nacional. Essa integração se realizaria na medida das necessidades de complementação dos alimentos básicos não disponíveis a nível de cada estado, e apresenta as seguintes vantagens: garantia de ganhos de escala na aquisição de alimentos, o aproveitamento do excedente de estoques governamentais e maiores facilidades operacionais nas transações comerciais inter-regionais, sempre que for necessário.

vi) o programa de aquisição de alimentos diretamente das áreas produtoras do Nordeste deveria ser ampliado para as demais regiões do País, especialmente nas de maior concentração de produtores de baixa renda. Como apoio adicional, equiparando-se à distribuição gratuita de alimentos nas áreas urbanas, poderiam ser distribuídos, aos agricultores de mais baixa renda, sementes e insumos como forma de aumentar sua produção e melhorar seu estado nutricional. Tal distribuição seria realizada através das cooperativas ou de outras associações de produtores agrícolas.

